

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร ไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร*

The Analysis of Factors Affecting the SMART SCHOOL Policy Implementation in Basic Education Schools under the Bangkok Metropolitan Administration

พวงา แยมันยา¹



บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงปริมาณนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย บุคลากร และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1,000 คน จาก 181 โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย และการวิเคราะห์เส้นทางแบบมีตัวแปรแฝงด้วยโปรแกรมลิซเรล

ผลการวิจัยปรากฏ ดังนี้ (1) ปัจจัยนโยบายด้านทรัพยากร และคุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานในเชิงทฤษฎี แต่ปัจจัยด้านมาตรฐานนโยบาย เจื่อนใจทางเศรษฐกิจและสังคม เจื่อนใจทางการเมือง และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร ได้ร้อยละ 79 (2) ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานครได้รับอิทธิพลทางตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติจากปัจจัยทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และมาตรฐานนโยบาย ส่วนเจื่อนใจทางการเมือง เจื่อนใจทางเศรษฐกิจและสังคม และทรัพยากรนโยบาย มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร โดยอ้อมผ่านปัจจัยนโยบายอื่น

คำสำคัญ: ปัจจัยนโยบาย, โรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน, ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ, สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

¹ นักศึกษาหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษาและผู้นำการเปลี่ยนแปลง มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

*เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ปีการศึกษา 2552
อาจารย์ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ดร.ประชุม รอดประเสริฐ



Abstract

The main objective of this causal-effect quantitative research was to analyze the relationship between the policy factors and the performance of SMART SCHOOL policy implementation in schools under the Bangkok Metropolitan Administration. The sample consisted of 1,000 school personnel and school committee members purposely selected from 181 basic education schools in the Greater Bangkok Metropolis. The tool used for data collection was a set of five-rating scale questionnaire and the statistical methods used were mean, standard deviation, multiple regression analysis, and path analysis with latent variables using the Linear Structure Relationship Program (LISREL). Findings revealed that: (1) The policy resources, the characteristics of the policy units and the capability of the policy implementer had no influence theoretically on the performance of the policy implementation; however, the policy standards, the socio-economic factors, the political factors, and the attitude of the policy implementer were related to and could predict approximately 79 percent of the performance of SMART SCHOOL policy implementation. (2) The performance of SMART SCHOOL policy implementation was directly influenced by the attitude and capacity of the policy implementer, the characteristics of the policy units and the policy standards while the political factors, the socio-economic factors, and the policy resources had indirect influence.

Keywords: policy factors, performance of policy implementation, education quality assurance, basic education schools



ความนำ

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารงานเทียบเท่ากระทรวง มีการกิจคล้ายคลึงกับระบบการบริหารประเทศ และภารกิจหนึ่งที่กรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติคือการดำเนินการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกรุงเทพมหานครกำหนดให้สำนักงานการศึกษาเป็นหน่วยงานตามโครงสร้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนในเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามนโยบายแห่งรัฐใช้งบประมาณของตนเองและงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ

กรุงเทพมหานครกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ โดยมุ่งเน้นให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้รอบด้านเป็นโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน

ที่เรียกว่า โรงเรียนอัจฉริยะ (SMART SCHOOL) (หน่วยศึกษานิเทศก์, 2552, หน้า 6-7) ที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับให้กับสังคมในองค์ประกอบการจัดการศึกษาในแต่ละโรงเรียนดังนี้ (1) การเรียนรู้สู่ความสำเร็จ (Success--S) (2) การเรียนรู้คู่คุณธรรม (Morality--M) (3) การเรียนรู้คู่กิจกรรม (Activities--A) (4) การเรียนรู้คู่ชุมชน (Relativity--R) และ 5) การเรียนรู้คู่เทคโนโลยี (Technology--T) อย่างไรก็ดีแม้กรุงเทพมหานครได้นำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานไปปฏิบัติแล้ว แต่เมื่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ให้การรับรองคุณภาพพบว่ามีเพียง 347 โรงเรียนจากโรงเรียนจำนวน 435 แห่งในสังกัดกรุงเทพมหานครผ่านการประเมิน (สำนักยุทธศาสตร์การศึกษา, 2549, หน้า 41) ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนถึงปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งควรได้รับการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบและข้อมูลสำหรับการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครให้มีคุณภาพมาตรฐาน

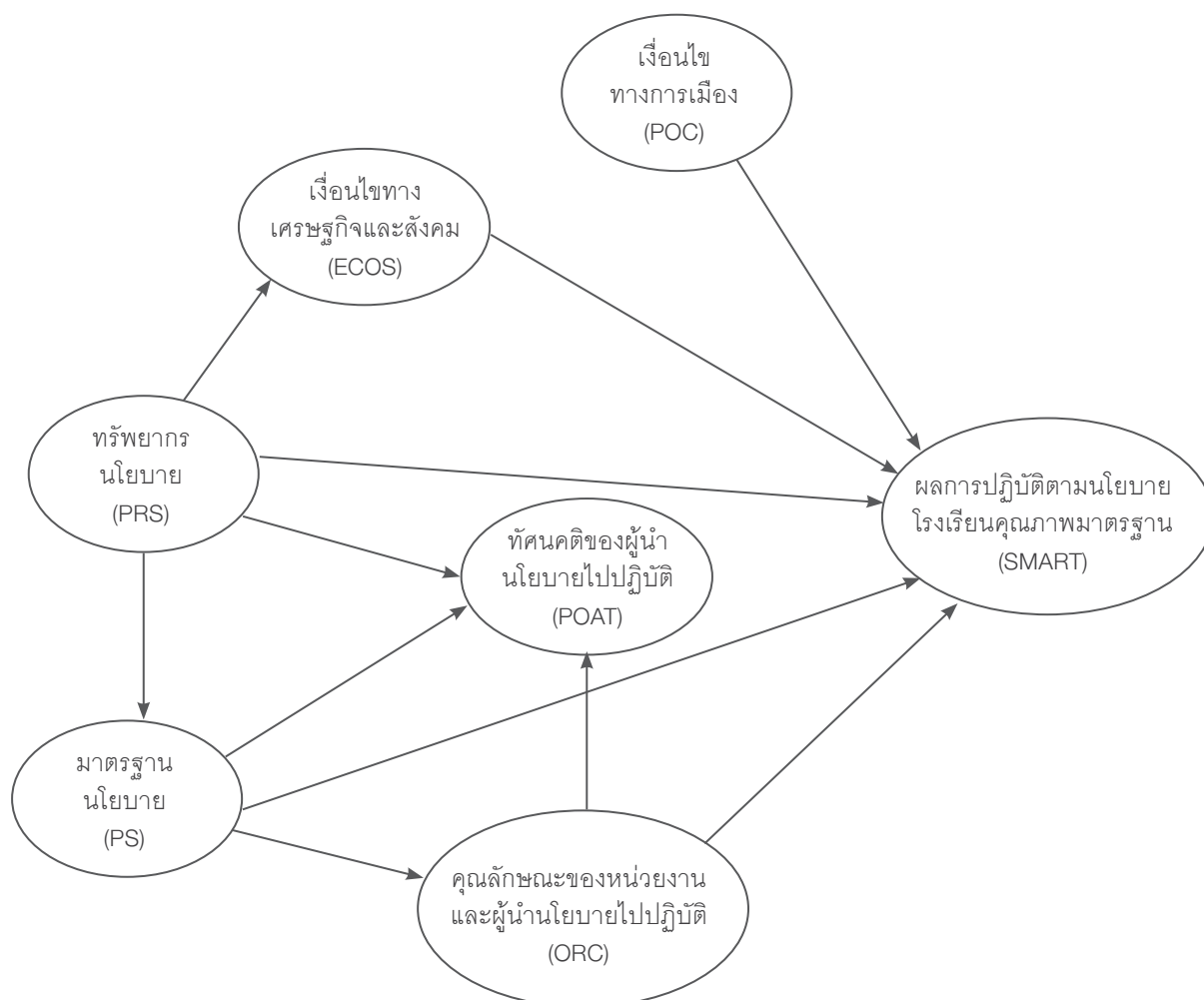
ตามนโยบายของรัฐและของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสอดคล้องกับความปรารถนาและความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์และอำนาจการพยากรณ์ของปัจจัยนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อวิเคราะห์เส้นทางปัจจัยนโยบายที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็น การวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ในลักษณะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (causal-effect relationship) ระหว่างปัจจัยนโยบายซึ่งประกอบด้วย (1) มาตรฐานนโยบาย (2) ทรัพยากรนโยบาย (3) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม (4) เงื่อนไขทางการเมือง (5) คุณลักษณะของหน่วยงาน และ 6) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (SMART SCHOOL) ซึ่งประกอบด้วย (1) ความสำเร็จ (Success) (2) คุณธรรมจริยธรรม (Morality) (3) กิจกรรมดำเนินงาน (Activities) (4) การมีสัมพันธภาพ (Relativity) และ (5) การจัดหาและการใช้เทคโนโลยี (Technology) ตามกรอบความคิดการวิจัยดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร มีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง คือ

กรุงเทพมหานครได้จัดการศึกษาโดยยึดแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลักในการดำเนินงาน โดยสำนักการศึกษามีภารกิจหลักในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนโยบายในการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถานศึกษาในการบริหารจัดการโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา (สำนักการศึกษา, 2548, หน้า 1) กรุงเทพมหานครจึงมีนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ โดยกำหนดนโยบาย เรียนดี เรียนฟรี อย่างมีคุณภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 รองรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้การจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

โรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน

โรงเรียนคุณภาพมาตรฐานหรือที่เรียกว่าโรงเรียนอัจฉริยะ เป็นนโยบายการจัดดำเนินการศึกษาของกรุงเทพมหานครเพื่อให้ได้คุณภาพมาตรฐานตามนโยบายแห่งรัฐ โดยมุ่งเน้นให้แต่ละสถานศึกษามีมาตรฐานและคุณภาพตามที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) กำหนด ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงกำหนดนโยบายโรงเรียนอัจฉริยะ (SMART SCHOOL) เพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาและสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับให้กับสังคม ใน 5 องค์ประกอบของโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (หน่วยศึกษานิเทศก์, 2552, หน้า 6-7) ดังนี้

1. เรียนรู้คู่ความสำเร็จ ด้วยการพัฒนาผู้บริหาร ครู และนักเรียนเต็มศักยภาพ และประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับจากสังคม ชุมชน และท้องถิ่น
2. เรียนรู้คู่คุณธรรม ด้วยการพัฒนาผู้บริหาร ครู และนักเรียนก่อปรด้วยคุณธรรม ประพฤติปฏิบัติตน

ด้วยความรับผิดชอบ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน มีความขยันหมั่นเพียรในการศึกษาเล่าเรียน และอยู่ในระเบียบวินัยที่ดีของโรงเรียนและสังคม

3. เรียนรู้คู่กิจกรรม ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดการเรียนการสอนด้วยกิจกรรมทั้งในและนอกห้องเรียน สร้างเครือข่ายการเรียนรู้กับหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งร่วมมือกับภาคเอกชนและหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

4. เรียนรู้คู่ชุมชน ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และการจัดกิจกรรมของโรงเรียน กระตุ้นผู้บริหารสถานศึกษา ครู และนักเรียนมีส่วนร่วมและช่วยเหลือชุมชน ท้องถิ่น และสังคม

5. เรียนรู้คู่เทคโนโลยีด้วยการสนับสนุนพัฒนาผู้บริหาร ครู และนักเรียนให้มีความรู้ความสามารถและมีทักษะในการใช้สื่อ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการจัดการเรียนการสอน

ปัจจัยนโยบายและความสำเร็จของนโยบาย

การจัดการศึกษาเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องกำหนดขึ้นและนำเสนอต่อประชาชน และต้องเป็นนโยบายที่สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชนจึงจะเป็นนโยบายที่ประชาชนให้การยอมรับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ ต้องอาศัยปัจจัยนโยบายหลายประการดังเช่น แวนฮอร์น และแวนมีเตอร์ (Horn & Meter, 1975) ระบุว่าปัจจัยที่สามารถทำให้นโยบายสาธารณะหรือนโยบายใด ๆ ประสบความสำเร็จได้ประกอบด้วยปัจจัย 7 ประการ ดังนี้ (1) มาตรฐานและทรัพยากรนโยบาย (2) การสื่อสารนโยบาย (3) การบังคับใช้กฎหมาย (4) คุณลักษณะของหน่วยงาน (5) เงื่อนไขทางการเมือง (6) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม และ (7) ทักษะคนและจุดยืนของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงปริมาณในลักษณะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (casual-effect relationship) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยดังนี้

เนื้อหาการวิจัยจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับปัจจัยนโยบาย 6 ด้านได้แก่ (1) มาตรฐานนโยบาย (2) ทรัพยากรนโยบาย (3) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม (4) เงื่อนไขทางการเมือง (5) คุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (6) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนที่สองเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (SMART SCHOOL) ซึ่งประกอบด้วย (1) ความสำเร็จ (success) (2) คุณธรรมจริยธรรม (morality) (3) กิจกรรมดำเนินงาน (activities) (4) การมีสัมพันธภาพ (relativity) และ (5) การจัดหาและการใช้เทคโนโลยี (technology)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยบุคลากรและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 1,000 คน จากสถานศึกษา 181 แห่งในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน และสถานศึกษาแต่ละแห่งซึ่งเป็นหน่วยสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive selection) แห่งละ 6 คน ในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ครูหัวหน้ากลุ่มสาระวิชา ประธาน ผู้แทนผู้ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือการวิจัยเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับเกี่ยวกับปัจจัยนโยบาย 5 ด้านและความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา 3 ด้าน โดยแบบสอบถามการวิจัยได้รับการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (construct validity) และความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) จากผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่าน โดยการวิเคราะห์ดัชนีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ (Index of Objective Congruency--IOC) แล้วนำไปทดลองใช้กับบุคลากรและ

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 72 คน จากสถานศึกษา 12 แห่งในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ไม่ได้รับเลือกเป็นหน่วยสุ่มกลุ่มตัวอย่าง เพื่อวิเคราะห์ค่าอำนาจจำแนกรายข้อ ด้วยวิธีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรวมรายข้อกับคะแนนรวมรายด้าน (item-total Correlation) และวิเคราะห์ความเชื่อมั่น (reliability) รายด้านโดยวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (α -coefficient) ตามวิธีการของครอนบาค (Cronbach)

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ประกอบด้วย ค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) การทดสอบค่าวิกฤต (t-test) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) การวิเคราะห์พหุคูณถดถอย (multiple regression analysis) และการวิเคราะห์เส้นทางแบบมีตัวแปรแฝง (Path Analysis with Latent Variables) ด้วยโปรแกรม LISREL (Linear Structure Relationship Program, Version 8.52)

ผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์และอำนาจการพยากรณ์ระหว่างปัจจัยนโยบายกับผลการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานไปปฏิบัติ พบว่าปัจจัยนโยบายซึ่งประกอบด้วย ทรัพยากรนโยบาย (PRS) มาตรฐานนโยบาย (PS) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม (ECOS) คุณลักษณะของหน่วยงานและของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (ORC) เงื่อนไขทางการเมือง (POC) และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (POAT) มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 กับผลการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (SMART SCHOOL) โดยรวม และแต่ละองค์ประกอบของผลการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งประกอบด้วย ความสำเร็จ (SUC) คุณธรรมจริยธรรม (MOR) กิจกรรมการดำเนินงาน (ACT) การมีสัมพันธภาพ (REL) และการใช้ การจัดหาเทคโนโลยี (TEC) ของผู้บริหาร ครู และนักเรียน

ปัจจัยมาตรฐานนโยบาย (PS) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม (ECOS) เงื่อนไขทางการเมือง (POC) และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (POAT) มีความสัมพันธ์และสามารถทำนายผลการดำเนินงานโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (SMART SCHOOL) กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติได้ร้อยละ 79 โดยสามารถเขียนเป็นสมการพยากรณ์ ได้ดังนี้

สมการคะแนนดิบ:

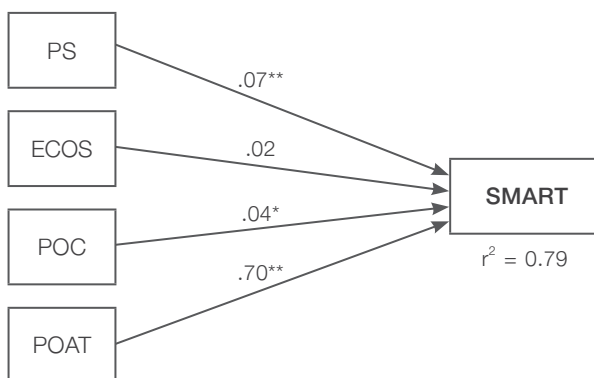
$$\text{SMART} = 0.98 + 0.07 \text{ PS}^{**} + 0.02 \text{ ECOS} + 0.04 \text{ POC}^{*} + 0.70 \text{ POAT}^{**}$$

สมการคะแนนมาตรฐาน

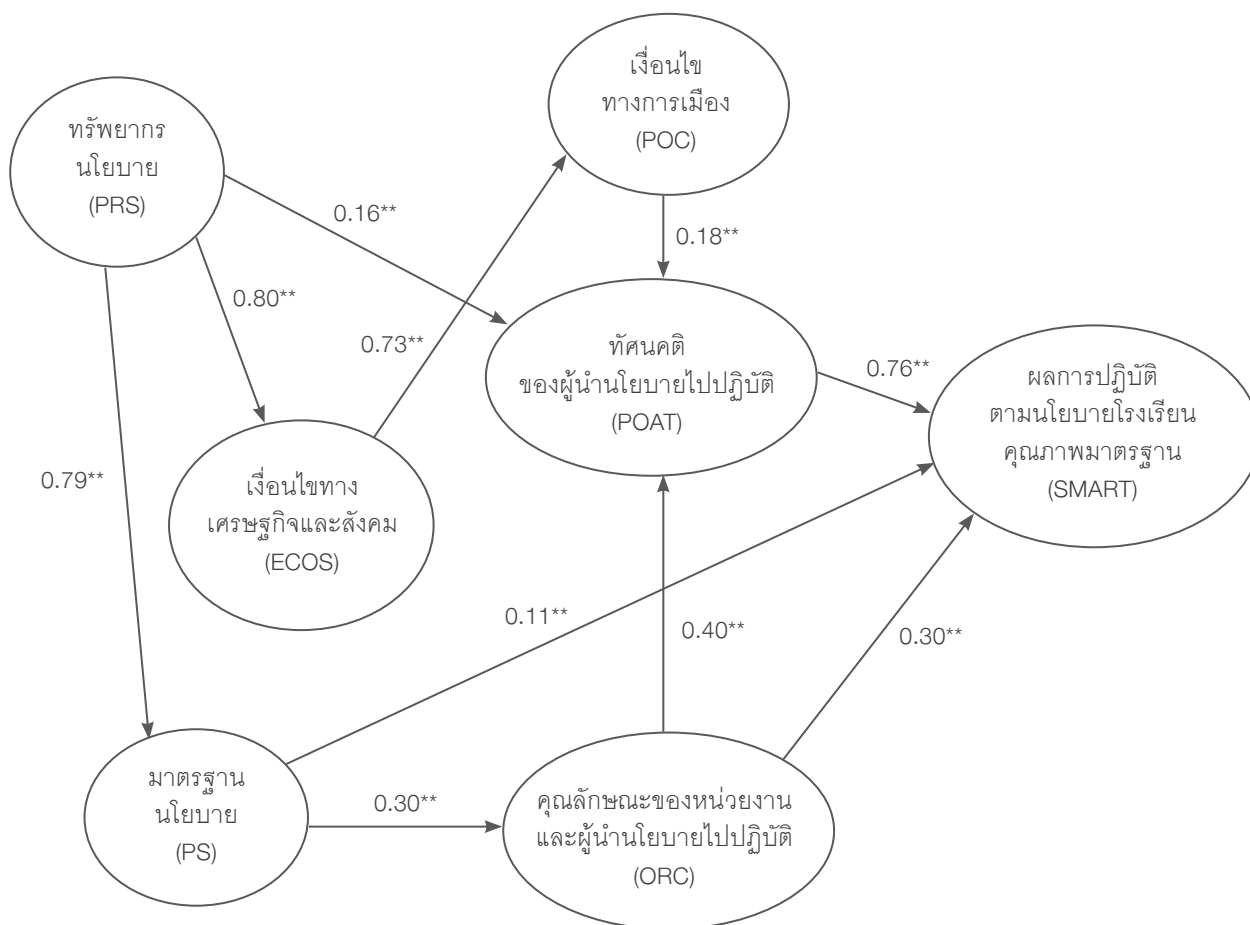
$$\text{ZSMART} = 0.11 \text{ Z}^{**}\text{PS} + 0.03 \text{ ZECOS} + 0.05 \text{ Z}^{*}\text{POC} + 0.78 \text{ Z}^{**}\text{POAT}$$

โดยเขียนเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (SMART SCHOOL) สถานศึกษา

ขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้ดังนี้



2. การวิเคราะห์เส้นทางปัจจัยนโยบายที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานครโดยการวิเคราะห์เส้นทางแบบมีตัวแปรแฝง (Path Analysis with Latent Variables) ได้ผลการวิเคราะห์โดยแสดงลักษณะของรูปแบบความสัมพันธ์โดยสรุปดังนี้



ภาพ 2 รูปแบบความสัมพันธ์

จากภาพ 2 ข้างต้นสรุปได้ว่า ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน ของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานครได้รับอิทธิพลทางตรงจากปัจจัยมาตรฐานนโยบาย คุณลักษณะของหน่วยงาน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากเงื่อนไขทางการเมือง ทรัพยากรนโยบายรวมทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม ผ่านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

มาตรฐานนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม เงื่อนไขทางการเมือง และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน กรุงเทพมหานครโดยรวมได้ร้อยละ 79

ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน ของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานครได้รับอิทธิพลทางตรงจากปัจจัยมาตรฐานนโยบาย คุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากเงื่อนไขทางการเมือง ทรัพยากรนโยบายรวมทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

การอภิปรายผล

1. มาตรฐานนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานครได้ โดยสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของนโยบายได้ถึงร้อยละ 79 ซึ่งแสดงว่า ปัจจัยนโยบายดังกล่าวมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานอย่างมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า นโยบายที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ชัดเจน ภาวะทางเศรษฐกิจของชุมชนและหน่วยงานต้นสังกัดอยู่ในระดับดี การเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเป็นเอกภาพ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครทุกระดับ และทุกฝ่ายต่างมีความเห็นสอดคล้องมุ่งมั่นและรับผิดชอบ เพื่อให้นโยบายเกิดความสำเร็จ จึงทำให้ความคาดหวัง

ต่อความสำเร็จนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน อยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 79

ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับเอกสารทางวิชาการของแวนฮอร์น และแวนมีเตอร์ (Horn & Meter, 1975, pp. 462-474) และชีมาและรอนดิเนลลี (Cheema & Rondinelli, 1983, p. 300) และกล้า ทองขาว (2534) ซึ่งระบุว่า ความชัดเจนมีมาตรฐานของนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้การสนับสนุนความรู้ ความสามารถและทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความเหมาะสมและเป็นไปในทางบวกย่อมเป็นปัจจัยที่นำพานโยบายทุกนโยบายไปสู่ความสำเร็จ

2. ผลการวิจัย พบว่า เงื่อนไขทางการเมือง และปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลทางตรง กับการนำความสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน กรุงเทพมหานครอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งพิจารณาได้ว่าปัจจัยนโยบายดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายน้อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานไปปฏิบัติเป็นภารกิจของข้าราชการประจำ งบประมาณหรือทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นได้รับการจัดสรรไว้แล้ว และงบประมาณส่วนหนึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล แม้การเมืองระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลง และภาวะเศรษฐกิจของชุมชนอาจผันผวนแต่อาจไม่กระทบกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลการวิจัย ซึ่งเป็นกลุ่มปฏิบัติตามนโยบายจึงไม่มีความรู้สึกว่าการนำนโยบายได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ดีแม้ปัจจัยทั้งสองอาจมีส่วนทำให้ปัจจัยนโยบายปัจจัยอื่นมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายได้อย่างมาก เช่น เงื่อนไขทางการเมือง เมื่อส่งผลคุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แล้วส่งผลผ่านทัศนคติและเจตคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทำให้ปัจจัยนี้มีผลกระทบต่อนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นผลกระทบที่มากขึ้น ผลการวิจัยสอดคล้องกับผลงานทางวิชาการของแวนฮอร์นและแวนมีเตอร์ (Horn & Meter, 1975, pp. 39-64) และงานวิจัยของสุชาติ เศรษฐบดิน (2549, หน้า 67) ซึ่งระบุและพบเงื่อนไขทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคมมีอิทธิพลทางตรง และทางอ้อมโดยส่งผ่านระหว่าง

ปัจจัยนโยบายปัจจัยอื่น แล้วส่งผลทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ

3. ผลการวิจัย พบว่า ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลโดยตรง และเป็นตัวส่งผ่านอิทธิพลของปัจจัยนโยบายอื่น เช่น ทรัพยากรนโยบาย มาตรฐานนโยบาย คุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และเงื่อนไขทางการเมือง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ของนโยบายใดนโยบายหนึ่งแม้โดยหลักการหรือทฤษฎีมีลักษณะเฉพาะตัวแยกจากกัน แต่โดยปฏิบัติแล้วปัจจัยเหล่านั้นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เช่น มาตรฐานนโยบายไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากขาดทรัพยากรนโยบายให้การสนับสนุน หรือคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัตินโยบายทั้งในการวิเคราะห์นโยบาย การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจนโยบายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ได้รับการเห็นชอบและสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ซึ่งโดยหลักการปกครองหรือหลักรัฐศาสตร์ถือว่ามีอำนาจสูงสุดจากเหตุผลดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าไม่มีปัจจัยนโยบายใดที่เกิดขึ้นได้อย่างโดดเดี่ยว และมีคุณลักษณะเฉพาะตัวโดยไม่พึ่งพาปัจจัยอื่น และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นระบบที่ไม่อาจแยกจากกันได้ และเป็นระบบเปิด (open system) ที่ต้องเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากระบบอื่นซึ่งสอดคล้องกับ หลักการของวิธีการเชิงระบบ (system approach) ซึ่งระบุว่า ระบบนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองและการบริหาร ประชุม รอดประเสริฐ (2547, หน้า 64) ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งต้องทำงานสัมพันธ์กัน หรือขึ้นต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกัน (Hicks, 1972, p. 464) และสอดคล้องกับผลงานวิจัยของสุชาติ เศเวตบดี (2549, หน้า 69) ซึ่งพบว่า ทุกปัจจัยนโยบายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน มีทั้งส่งผลทางตรงและทางอ้อมโดยส่งผ่านระหว่างปัจจัยนโยบายด้วยกัน แล้วส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

4. ผลการวิจัยก่อนการปรับแก้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนโยบายกับผลสำเร็จของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ทรัพยากรนโยบายไม่มีอิทธิพลทางตรงแต่มีอิทธิพลทางอ้อมโดยส่งผ่านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไปยังผลสำเร็จของนโยบาย ส่วนเงื่อนไขทางสังคม และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม มีอิทธิพลน้อยมาก (ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ) ต่อผลสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน ซึ่งเป็นประเด็นการค้นพบที่ไม่เป็นไปตามหลักการและทฤษฎี และไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะโดยลักษณะการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร แม้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตการปกครองลักษณะพิเศษที่สามารถจัดเก็บภาษีเพื่อการจัดสรรงบประมาณได้เอง แต่งบประมาณส่วนใหญ่ยังคงได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ดังเช่น ในปีงบประมาณ 2551 กรุงเทพมหานครมีงบประมาณประมาณ 13,000 ล้านบาทเพื่อพัฒนาการศึกษา เฉพาะนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน (SMART SCHOOL) ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 2,395 ล้านบาท กรุงเทพมหานครใช้งบประมาณของตนเพียง 519 ล้านบาท และอีก 1,876 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 78.3 เป็นงบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (หน่วยศึกษานิเทศก์, 2552, หน้า 7) และเนื่องจากสถานศึกษาส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ในเขตเมือง ชุมชนหนาแน่น ชุมชนและผู้ปกครองพอมีฐานะทางเศรษฐกิจที่สามารถให้การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษาได้ กอปรกับเส้นทางความสัมพันธ์ของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม ผ่านเงื่อนไขทางการเมืองแล้วส่งผลต่อผลการดำเนินงานของนโยบาย ฉะนั้นแม้ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะไม่ส่งผลโดยตรงแต่สามารถส่งผลโดยอ้อมกับผลสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพ เพราะโดยข้อเท็จจริงได้พบว่าสมาชิกสภาเขต และสภากรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครซึ่งสอดคล้องกับข้อเขียนของพจน์ สะเพียรชัย (Sapainchai, 1988) ที่ระบุว่าความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาไทยต้องมีหลายปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดคือ “บรรยากาศทางการเมือง”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อใช้ผลการวิจัย

1. ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยนโยบายทุกปัจจัย ทั้งทรัพยากรนโยบาย มาตรฐานนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม คุณลักษณะของหน่วยงาน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติมีความสำคัญและความจำเป็นมากต่อความสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน ฉะนั้น สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดอบรม หรือประชุม สัมมนาผู้จัดทำนโยบายหรือผู้วิเคราะห์นโยบาย เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงรายละเอียดของปัจจัยนโยบายแต่ละปัจจัย อันนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานไปปฏิบัติ

2. ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยนโยบายทุกปัจจัย มีอิทธิพลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมและสามารถทำนายความสำเร็จของนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน กรุงเทพมหานครได้ถึงร้อยละ 79 ฉะนั้นผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร และผู้บริหารฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือให้การสนับสนุนนโยบายควรใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนานโยบายการศึกษา โดยกำหนดทรัพยากรให้เหมาะสมและเพียงพอ จัดทำวัตถุประสงค์นโยบายให้เด่นชัดมีมาตรฐาน พิจารณาเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมืองอย่างรอบด้าน กำหนดหน่วยงานนโยบายสำหรับพัฒนานโยบายการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะ พัฒนาความรู้ ความสามารถและจิตสำนึกของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับท้องถิ่นให้มีความมุ่งมั่นรับผิดชอบ และให้ความสำคัญกับนโยบายการศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนานโยบายการศึกษาเป็นรูปแบบที่ดีเป็นแบบอย่างแก่หน่วยงานท้องถิ่นระดับอื่น ๆ

3. สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครควรใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ จัดทำเป็นระบบ

ฐานข้อมูล และแจกจ่ายให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานทุกแห่งของกรุงเทพมหานครได้รับทราบในลักษณะจดหมายข่าว (newsletter) หรือแผ่นพับ (phamphets) หรือวารสารทางวิชาการ (journal) และหากเป็นไปได้ควรจัดรายการร่วมกับวิทยุชุมชน เพื่อนำเสนอข้อมูลทางวิชาการให้ชุมชนและประชาชนทั่วไปได้รับรู้รับทราบ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจพัฒนาสถานศึกษาและการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมให้เป็นไปตามนโยบายและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อเนื่อง

1. ควรทำการวิจัยแนวลึกเพื่อค้นหาความสำคัญของปัจจัยนโยบายปัจจัยนี้โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยอื่น เช่น การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และระเบียบการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed methodology)

2. เนื่องจาก การวิจัยนี้มีลักษณะการออกแบบการวิจัยเพื่อการพิสูจน์หลักการหรือทฤษฎีที่มีอยู่ก่อนแล้ว และเป็นการวิจัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งเวลาและงบประมาณ ฉะนั้นเพื่อให้การวิจัยมีความลุ่มลึกและอาจสร้างองค์ความรู้ใหม่ได้กว้างขวางขึ้นเห็นควรให้ทำการวิจัยซ้ำ (replication) โดยนักวิชาการด้านนโยบายและนโยบายสาธารณะ หรือผู้ที่สนใจในองค์ความรู้ด้านนี้

3. จากข้อมูลการวิจัย พบว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยเดียวที่ไม่มีอิทธิพลโดยตรงกับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐาน แม้จะส่งผ่านโดยอ้อมไปยังเงื่อนไขทางการเมืองแล้วส่งผ่านทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทอดหนึ่งกับการมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเป็นประเด็นการค้นพบที่ไม่เป็นไปตามหลักการและทฤษฎี ฉะนั้นเพื่อความเที่ยงตรงทางวิชาการเห็นควรให้นักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์ควรศึกษาเป็นแนวลึกเชิงกรณีศึกษาถึงการค้นพบประเด็นการวิจัยประเด็นนี้



เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว. (2548). *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิดทฤษฎีและแนวการดำเนินงาน*. นนทบุรี: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- กล้า ทองขาว. (2534). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2547). *นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- สุชาติ เศวตบดี. (2549). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน*. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร. (2548). *ยุทธศาสตร์สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร ปี 2549-2551*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานศึกษา. (2552). *การประเมินคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร (SMART SCHOOL) เอกสารฉบับที่ 17/2552*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. (1983). *Implementation of decentralization programs in Asia: Local capacity for rural development*. Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development.
- Hicks, H. G. (1972). *The management of organization: A systems and human resources approach* (2nd ed.). New York, NY: McGraw-Hill Book.
- Rondinelli, D., Middleton, J., & Verspoorn, A. (1990). *Planning education reforms in developing countries: The contingency approach*. London: Duke University Press.
- Sapienchai, P. (1988). *Presentation on higher education: Experiences in planning and implementation*. Bangkok: Ministry of University Affairs, 30-37.
- Van Horn, C. E. & Van Meter, D. S. (1975). *The implementation of intergovernmental policy*. Beverly Hill, CA: Sage publication.

