

# การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตาม นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดกรุงเทพมหานคร\*

## The Analysis of Factors Affecting the Success of Education Quality Assurance Policy Implementation in Basic Education Schools under the Bangkok Metropolitan Administration

พศพิมล ปลั่งศรีสกุล<sup>1</sup>



### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนโยบายกับความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย บุคลากรและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 917 คน จาก 161 โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์หาค่าคุณถดถอย และการวิเคราะห์เส้นทางแบบมีตัวแปรแฝงของปัจจัยนโยบายที่ส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายโดยใช้โปรแกรมลิสมรล ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัจจัยนโยบายโดยรวมทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์ และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติได้ ร้อยละ 55 และ (2) ความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาได้รับอิทธิพลโดยตรงจากทุกปัจจัยนโยบาย โดยปัจจัยมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย และปัจจัยทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรง โดยไม่ส่งผ่านปัจจัยนโยบายอื่น ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทรัพยากรนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะ และความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จของนโยบายแล้วยังมีอิทธิพลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

**คำสำคัญ:** ปัจจัยนโยบาย, ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ, การประกันคุณภาพการศึกษา, สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

<sup>1</sup> นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์ระดับบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษาและผู้นำการเปลี่ยนแปลง มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

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



## Abstract

The main objective of this quantitative research was to analyze the relationship between the policy factors and the success of quality assurance policy implementation in schools under the Bangkok Metropolitan Administration. The sample comprised of 917 school personnel and school committee members from 161 basic education schools in the Greater Bangkok Metropolis. The instrument used for the 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 by LISREL (Linear Structure Relationship Program). The findings revealed as follows: All the policy factors related to and could predict 55 percent of the success in the educational quality assurance policy implementation as well as the success of the policy implementation had been directly influenced by all the policy factors, especially, the policy standards and objectives and the attitude of the policy implementer; on the other hand, the policy resources, the political and socio-economic factors and the characteristics and capability of the policy implementer both directly and indirectly influenced the success of the policy implementation.

**Keywords:** policy factors, success of policy implementation, educational quality assurance, basic educational schools



## ความนำ

นโยบายการศึกษาเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐต้องกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการบริหารและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเพราะการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาพลเมืองหรือกำลังคนของประเทศให้มีคุณภาพ การมีคุณภาพของประชาชนพลเมืองเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาทุกภาคส่วนของประเทศ ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฉะนั้นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนพลเมืองจึงเป็นนโยบายและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของรัฐในทุกระบบการปกครอง โดยทุกภาคส่วนของรัฐต้องให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางการศึกษาที่ต้องสามารถจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพในระดับที่ประชาชนสามารถใช้ความรู้เพื่อการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้ตามควรแก่ศักยภาพ โดยรัฐต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนและจัดสรร

งบประมาณสนับสนุนด้วยความเป็นธรรม หน่วยงานทางการศึกษาต้องนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติด้วยความมุ่งมั่นและรับผิดชอบ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรต้องดำเนินการอย่างไร้ประนีประนอมและสนองความต้องการของผู้เรียนและประชาชนเต็มเม็ดเต็มหน่วยและสมประโยชน์ ชุมชนทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนและให้การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อให้การศึกษาเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพย่อมต้องมีทั้งกระบวนการและวิธีการที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับบริบทของสังคมและมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติของหน่วยงานทางการศึกษา

กรุงเทพมหานครเป็นภาคส่วนหนึ่งของประเทศไทยที่มีลักษณะการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษที่ต้องดำเนินการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานตามโครงสร้างการบริหาร กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนในเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครตามนโยบายของรัฐและของกรุงเทพมหานคร

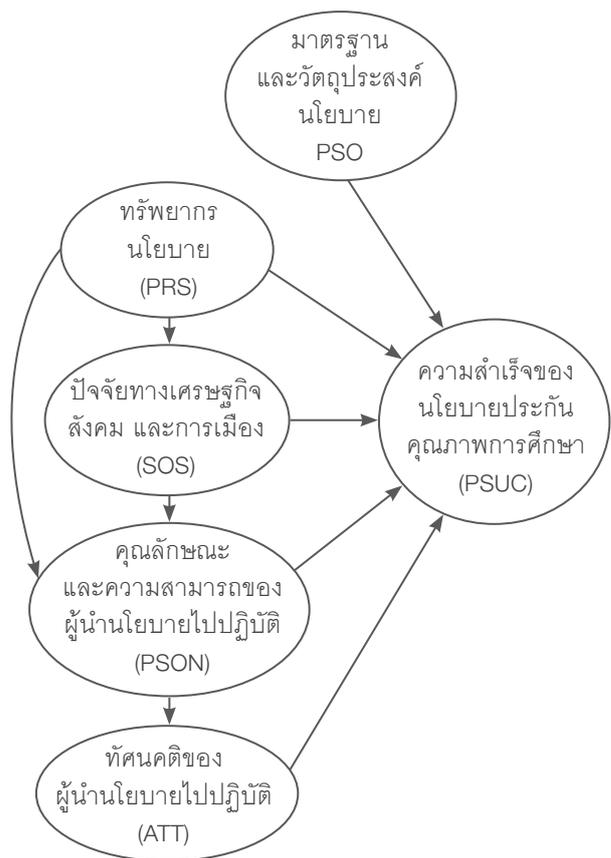
อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติที่กำหนดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา อย่างไรก็ดีแม้สำนักงานการศึกษาและทุกภาคส่วนในสังกัดกรุงเทพมหานครได้พยายามจัดการศึกษาเพื่อสนองตอบทั้งนโยบายของรัฐ นโยบายของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร แต่ด้วยความจำกัดและแปรเปลี่ยนของปัจจัยนโยบายในหลายลักษณะจึงทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาหลายประการตามรายงานสรุปผลการประเมินคุณภาพการศึกษากรุงเทพมหานครของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาดังเช่นสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจการประเมินคุณภาพทั้งภายนอกและภายใน นักเรียนส่วนใหญ่ยังเรียนรู้ไม่ได้ตามมาตรฐาน ขาดทักษะการแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเอง ครูส่วนใหญ่ยังคงจัดการเรียนการสอนแบบเดิมโดยไม่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังคงละเลยงานวิชาการซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของสถานศึกษา และทรัพยากรสนับสนุนยังคงได้รับการจัดสรรในปริมาณและคุณภาพที่จำกัด ซึ่งเป็นปัญหาและสภาพการดำเนินการที่ควรได้รับการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบและข้อมูลสำหรับการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยนโยบายที่มีความสัมพันธ์ และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อวิเคราะห์เส้นทางปัจจัยนโยบายที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็น การวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ในลักษณะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (causal-effect relationship) ระหว่างปัจจัยนโยบายซึ่งประกอบด้วย (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย (2) ทรัพยากรนโยบาย (3) คุณลักษณะและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (5) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วย (1) คุณภาพผู้บริหารและสถานศึกษา (2) คุณภาพครู และ (3) คุณภาพนักเรียน ตามกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## แนวคิดที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

### การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ได้จัดการศึกษาโดยยึดแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลักในการดำเนินงาน โดยสำนักงานศึกษามีภารกิจหลักในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนโยบายในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถานศึกษาในการบริหารจัดการโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานศึกษา, 2548, หน้า 1) กรุงเทพมหานครจึงมีนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ โดยกำหนดนโยบาย เรียงดี เรียงฟรี อย่างมีคุณภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 รองรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้การจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

### การประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษา (educational quality assurance) เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสร้างความมั่นใจได้ว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ผู้สำเร็จการศึกษามีความรู้ความสามารถและมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่หลักสูตรกำหนดและที่สังคมต้องการ ซึ่งหลักการในการดำเนินการประกันคุณภาพศึกษานี้มี 3 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2549, หน้า 3-4) กล่าวคือ (1) กระจายอำนาจ (decentralization) ให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการรวมทั้งการตัดสินใจดำเนินงานการบริหารสถานศึกษา (2) การมีส่วนร่วม (participation) ของประชาชน หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน และ (3) การปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ (accountability) ตามบทบาทหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น เป็นระบบ โปร่งใส และตรวจสอบได้

การประกันคุณภาพการศึกษาในระบบการศึกษาของประเทศไทยเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยสถานศึกษาจัดทำเอกสารรายงานการพัฒนางานของสถานศึกษารายปีให้คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงานต้นสังกัด และสาธารณชนทั่วไปได้รับทราบ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เรียกว่าการประเมินตนเอง (self-report) ส่วนที่สองเป็นการประเมินคุณภาพโดยองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกทุก 5 ปี แล้วให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนให้การรับรองเพื่อนำผลการประเมินที่ได้ให้หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานทัดเทียมกับนานาชาติรายประเทศ

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการเชิงระบบที่สัมพันธ์กัน 3 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2549 หน้า 4-6) ดังนี้ (1) การพัฒนาและควบคุมคุณภาพ (development and quality control) เป็นการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาให้บรรลุถึงมาตรฐานการศึกษาของชาติที่กำหนดขึ้น ควบคู่กับการสร้างจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานให้สามารถร่วมกันเป็นทีมงานสร้างระบบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมีความพร้อมใช้และสามารถควบคุมในการใช้เพื่อการพัฒนาการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การติดตามตรวจสอบและแทรกแซงคุณภาพ (quality audit and intervention) เป็นการดำเนินการกำกับตรวจสอบติดตามความก้าวหน้า เพื่อให้การสนับสนุนช่วยเหลือเพื่อให้คุณภาพของสถานศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยมีการกำกับติดตามทั้งจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นภายในสถานศึกษาจากบุคคลและองค์กรภายนอกสถานศึกษาและจากหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

(3) การประเมินและรับรองคุณภาพ (quality assessment) เป็นการดำเนินการตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ทุก 5 ปี ว่าสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ควรได้รับการปรับปรุงในประเด็นใดบ้าง โดยการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาทั้ง 3 ประการเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์และส่งผลซึ่งกันและกัน

### ปัจจัยนโยบายและความสำเร็จของนโยบาย

การจัดการศึกษาเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องกำหนดขึ้นและนำเสนอต่อประชาชน และต้องเป็นนโยบายที่สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชนจึงจะเป็นนโยบายที่ประชาชนให้การยอมรับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จต้องอาศัยปัจจัยนโยบายหลายประการดังเช่น แวนฮอร์นและแวนมีเตอร์ (Van Horn & Van Meter, 1976) ระบุว่าปัจจัยที่สามารถทำให้นโยบายสาธารณะหรือนโยบายใดๆ ประสบความสำเร็จได้ประกอบด้วยปัจจัย 7 ประการ ดังนี้ (1) มาตรฐานและทรัพยากรนโยบาย (2) การสื่อความนโยบาย (3) การบังคับใช้กฎหมาย (4) คุณลักษณะของหน่วยงาน (5) เงื่อนไขทางการเมือง (6) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม และ (7) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งเป็นการวิจัยเชิงปริมาณในลักษณะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (casual-effect relationship) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยดังนี้

เนื้อหาการวิจัยจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับปัจจัยนโยบาย 5 ด้านได้แก่ (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย (2) ทรัพยากรนโยบาย (3) คุณลักษณะและความสามารถของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (4) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (5) ทัศนคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนที่สอง

เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร 3 ด้านได้แก่ (1) คุณภาพผู้บริหารและสถานศึกษา (2) คุณภาพครู และ (3) คุณภาพนักเรียน

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยบุคลากรและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 927 คน จากสถานศึกษา 161 แห่งในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage random sampling) และสถานศึกษาแต่ละแห่งซึ่งเป็นหน่วยสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive selection) แห่งละ 6 คนในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ 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) แล้วนำไปทดลองใช้กับบุคลากรและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 72 คนจากสถานศึกษา 12 แห่งในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ไม่ได้รับเลือกเป็นหน่วยสุ่มกลุ่มตัวอย่าง เพื่อวิเคราะห์ค่าอำนาจจำแนกรายข้อ (item discrimination) ด้วยวิธีการวิเคราะห์ค่าความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรวมรายข้อกับคะแนนรวมรายด้าน (item-total correlation) และวิเคราะห์ความเชื่อมั่น (reliability) รายด้านโดยวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา ( $\alpha$ -coefficient) ตามวิธีการของครอนบาค (Cronbach)

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

## ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์และอำนาจการพยากรณ์ระหว่างปัจจัยนโยบายกับความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาทุกปัจจัยซึ่งประกอบด้วย มาตรฐาน และวัตถุประสงค์นโยบาย (PSO) ทรัพยากรนโยบาย (PRS) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (SOS) คุณลักษณะและความสามารถของผู้ปฏิบัติ (PSON) และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (ATT) มีความสัมพันธ์ทางบางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 กับความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งโดยรวม (PSUC) แล้วแต่แต่ละองค์ประกอบของความสำเร็จตามนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย คุณภาพนักเรียน (STUQ) คุณภาพครู (TEAQ) คุณภาพผู้บริหารและสถานศึกษา (PRIQ) และสามารถวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนโยบายกับความสำเร็จของนโยบาย และวิเคราะห์อำนาจการพยากรณ์ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยมาตรฐานนโยบาย (PSO) และปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (SOS) มีความสัมพันธ์อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนทรัพยากรนโยบาย (PRS) มีความสัมพันธ์ทางลบอย่างไม่มีนัยสำคัญกับทางสถิติ แต่คุณสมบัติและความสามารถของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (PSON) และทัศนคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (ATT) มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับทางสถิติ ( $p < .01$ ) กับความสำเร็จ

สำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา (PSUC) ไปปฏิบัติในสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร และทุกปัจจัยโดยรวมสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติได้ร้อยละ 55 สรุปได้ว่า ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (PSUC) ในสังกัดกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับมาตรฐาน และวัตถุประสงค์นโยบาย (PSO) ทรัพยากรนโยบาย (PRS) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (SOS) คุณลักษณะและความสามารถของผู้ปฏิบัติ (PSON) และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (ATT) โดยทุกปัจจัยมีอิทธิพลโดยตรงกับความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา (PSUC) โดยปัจจัยทรัพยากรนโยบาย (PRS) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (SOS) และปัจจัยคุณลักษณะและความสามารถของผู้ปฏิบัติ (PSON) ซึ่งนอกจากมีอิทธิพลโดยตรงแล้วยังมีอิทธิพลโดยอ้อมโดยส่งผ่านระหว่างปัจจัยด้วยกันเองไปสู่ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (PSUC) สังกัด กรุงเทพมหานคร ด้วย โดยผลการวิจัยสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย ทรัพยากรนโยบาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง คุณลักษณะและความสามารถของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ และทัศนคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จโดยรวมของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครได้ร้อยละ 55

มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย และทัศนคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร ส่วนทรัพยากรนโยบาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองและปัจจัยคุณลักษณะและความสามารถของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทั้งโดยตรงและมีอิทธิพลทางอ้อมโดยส่งผ่านระหว่างปัจจัยด้วยกันเองไปสู่ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร

## การอภิปรายผล

1. ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยนโยบายทุกปัจจัยซึ่งประกอบด้วยมาตรฐานและวัตถุประสงค์ นโยบายทรัพยากรนโยบาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง คุณลักษณะและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกรุงเทพมหานครได้ร้อยละ 55 ซึ่งแสดงว่าทุกปัจจัยนโยบายมีความจำเป็นและมีความสำคัญ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัจจัยนโยบายดังกล่าวได้รับการดำเนินการจัดทำ จัดทำ และจัดสรร รวมทั้งจัดเตรียมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีความพร้อมทั้งศักยภาพทางกายและทางเจตคติ จึงทำให้ความคาดหวังต่อความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 55 และเมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดข้อมูลเชิงประจักษ์ด้านคุณภาพนักเรียน คุณภาพครู และคุณภาพผู้บริหาร และสถานศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ร้อยละ 51, 43 และ 41 ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่า ปัจจัยนโยบายทุกปัจจัยส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับเอกสารทางวิชาการของแวนฮอร์นและแวนมีเตอร์ (Van Horn and Van Meter, 1975, pp. 462-474) และของชีมาและรอนดีเนลลี (Cheema and Rondinelli, 1983, p. 300) ซึ่งระบุว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณ ความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย ลักษณะของหน่วยงาน เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความรู้ความสามารถและทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่นำพานโยบายไปสู่ความสำเร็จ

2. ผลการวิจัย พบว่า มาตรฐานและวัตถุประสงค์ นโยบาย และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงกับความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาน ศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความชัดเจนในวัตถุประสงค์เป็นตัวชี้วัด

ซึ่งความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติของนโยบาย และเป็นที่น่าสนใจทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับประโยชน์จากความสำเร็จของนโยบาย รวมทั้งเป็นข้อความนโยบายที่ทุกภาคส่วนต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2543, บทคัดย่อ) กล้า ทองขาว (2534, บทคัดย่อ) เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536, บทคัดย่อ) และกมล สาดศรี (2541, บทคัดย่อ) ซึ่ง พบว่าความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความชัดเจนของนโยบาย ความชัดเจนของเป้าหมายนโยบายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินงานด้วยความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกและมีความตั้งใจและมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารทางวิชาการ และผลการวิจัยของแวนฮอร์นและแวนมีเตอร์ (Van Horn and Van Meter, 1975, p. 469) และสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549, หน้า 452) และสุชาติ เสวตบดี (2549, หน้า 73) ซึ่งค้นพบและระบุว่า จุดยืน (dispositions) และทัศนคติ (attitudes) ส่งผลต่อความสามารถและความเต็มใจในการปฏิบัติงานนโยบายอย่างสำคัญ รวมทั้งมีผลเชื่อมโยงกับปัจจัยนโยบายอื่น ๆ

ผลการวิจัย พบว่า ทรัพยากรนโยบาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งปัจจัยคุณลักษณะและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลทั้งทางตรง และทางอ้อมโดยส่งผ่านปัจจัยนโยบายด้วยกันเองไปสู่ความสำเร็จของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะทรัพยากรนโยบายซึ่ง ประกอบด้วย งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ และบุคลากรที่ต้องมีทั้งปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมเพียงพอ และได้รับการจัดสรรจากกรุงเทพมหานคร ให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งอย่างยุติธรรม ทำให้สถานศึกษาทุกแห่งสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว และการที่ชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีสามารถเลี้ยงตนเองได้ ฝ่ายการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา บุคลากร ครู และผู้บริหารสถานศึกษาต่างร่วมมือและมุ่งมั่นรับผิดชอบ

การดำเนินงานนโยบายตามความรู้ความสามารถของตน เต็มกำลัง ย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความ สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับผลการวิจัย และเอกสารทางวิชาการของแวนฮอร์นและแวนมีเตอร์ (Van Horn and Van Meter, 1976, pp. 39-64) โคครัน และมาโลน (Cochran and Malone, 1995, pp. 54-56) สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549, หน้า 446-454) และสุชาติ เศเวตบดี (2549, หน้า 67) ซึ่งพบและระบุว่า ปัจจัย ทรัพยากรนโยบาย ปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง คุณลักษณะของหน่วยงาน ความสามารถของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยอื่น ๆ มีอิทธิพลทั้งโดยตรง และมีอิทธิพลโดยอ้อมส่งผ่านระหว่างปัจจัยและ ส่งผ่านปัจจัยอื่น แล้วมีผลทำให้นโยบายเกิดความสำเร็จ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเพื่อใช้ผลการวิจัย

1. ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยนโยบายทุกด้าน มีอิทธิพลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมและสามารถทำนายได้ ถึงร้อยละ 55 ต่อความสำเร็จของนโยบายการประกัน คุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด กรุงเทพมหานคร ฉะนั้น ผู้บริหารระดับนโยบาย และ ฝ่ายการเมืองระดับเขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครควรใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนานโยบาย การศึกษา การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ จัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นแบบอย่างของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจใช้เป็น ตัวแบบในการกำหนดนโยบายเพื่อประกันคุณภาพ การจัดการศึกษาระดับชาติ
2. ผลการวิจัยพบว่าคุณภาพนักเรียน คุณภาพครู คุณภาพผู้บริหารสถานศึกษา มีความสัมพันธ์กับความ

สำเร็จของของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ฉะนั้น ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและสำนักการศึกษากรุงเทพมหานครควรใช้ เป็นข้อมูลในการจัดกิจกรรม และค้นหาแนวทางการพัฒนานักเรียน ครู สถานศึกษา และตัวผู้บริหาร สถานศึกษาให้มีคุณภาพอันจะนำไปสู่ความก้าวหน้า อย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อเนื่อง

1. เนื่องจากการสร้างเครื่องมือเพื่อการวิจัย ครั้งนี้พิจารณาเฉพาะความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) และความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (construct validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ฉะนั้น เพื่อให้ แบบสอบถามมีคุณภาพน่าเชื่อถือและสามารถวัดปัจจัย นโยบาย และองค์ประกอบของการประกันคุณภาพ การศึกษาได้อย่างเที่ยงตรงยิ่งขึ้น ควรดำเนินการ วิเคราะห์ระหว่งข้อความของเครื่องมือทุกด้านด้วยวิธี การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factorial analysis)
2. ควรศึกษาแนวคิดถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ด้วยวิธีการการวิจัยเชิงคุณภาพ (quality research) โดยการสนทนากลุ่มย่อย (focus group discussion) ของผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติควบคู่กัน ทั้งนี้เพื่อให้ ผลการวิจัยมีความเป็นไปได้ และน่าเชื่อถือในเชิงปฏิบัติ
3. เนื่องจากการวิจัยนี้ออกแบบการวิจัย ในลักษณะการวิจัยเพื่อพิสูจน์หลักการหรือทฤษฎี ที่ปรากฏอยู่ก่อนแล้ว และเป็นการวิจัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง ของการศึกษาตามหลักสูตรซึ่งมีข้อจำกัดทั้งเวลาและ งบประมาณ ฉะนั้นเพื่อให้การวิจัยมีความลุ่มลึกที่อาจ สร้างองค์ความรู้ใหม่ได้ เห็นควรให้มีการทำวิจัยซ้ำ (replication) โดยนักวิชาการหรือผู้ที่มีความสนใจ ในศาสตร์ด้านนี้



## เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว. (2534). การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิด ทฤษฎี และแนวการดำเนินงาน. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- กมล สาดศรี. (2541). ปัจจัยนโยบายที่ส่งผลต่อการนำนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาสารเสพติดในสถานศึกษา ของกรมสามัญศึกษาไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอำนาจเจริญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหาร-ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2536). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชน ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุสิต บัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- รุ่งเรือง สุชาภิรมย์. (2543). การวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบาย การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร. (2548). ยุทธศาสตร์สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร 2549-2551. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2549). คู่มือการใช้แบบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานเพื่อให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- สุชาติ เศวตบดิน. (2549). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาสารเสพติดไปปฏิบัติ ในโรงเรียน อาชีวศึกษาเอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. (1983). *Implementation of Decentralization Programmes in Asia: Local capacity for rural development*. Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development.
- Van Horn, C. E. & Van Meter, D. S. (1975). *The implementation of intergovernmental policy*. Beverly Hill, CA: Sage publication.

