

## ผู้บริหารสถานศึกษากับการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติ

### Organizational Effectiveness Area

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สวัสดิ์ โพธิ์วัฒน์ (Dr.Sawat Pothivat)\*

“...ข้าพเจ้าไม่เคยเห็นสถานศึกษาเยี่ยมแต่ผู้บริหารแย่ และไม่เคยเห็นสถานศึกษาที่แย่ แต่ผู้บริหารเยี่ยม ข้าพเจ้าเคยเห็นสถานศึกษาที่แย่เปลี่ยนเป็นสถานศึกษาที่เยี่ยม และเป็นที่น่าเสียดายที่ข้าพเจ้าก็เห็นสถานศึกษาที่ยอดเยี่ยมเสื่อมถอยลงไปในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งความเจริญรุ่งเรือง และการเสื่อมถอยของสถานศึกษาในแต่ละกรณี ล้วนมีสาเหตุมาจากคุณภาพของผู้บริหาร”

(I have never seen a good school with a poor principal or a poor school with a good principal. I have seen unsuccessful schools turned around into successful ones and, regrettably, outstanding schools slide rapidly into decline. In each the rise or fall could readily be traced to the quality of the principal.)

Fred M. Hechinger, Foreword to James M. Lipham, Effective Principal, Effective School.

ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานวิจัยเชิงนโยบายและลงไปศึกษาข้อมูลในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในภาคอีสาน อยู่สองลักษณะ คือ การวิจัยสร้างตัวแบบโครงสร้างเชิงเหตุผลเกี่ยวกับความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ และการร่วมทำงานวิจัยนำร่องสองเรื่อง คือ การวิจัยโครงสร้างการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบกับประสบการณ์จากการสอนและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารสถานศึกษา และนักศึกษาที่เรียนระดับบัณฑิตศึกษา ทำให้ผู้เขียนได้เรียนรู้ว่า สถานศึกษาทั้งปวงยังต้องใช้ความพยายามอีกมากที่จะให้การปฏิรูปการเรียนรู้บรรลุผลได้ งานปฏิรูปการเรียนรู้ที่ผ่านมาร่วม 20 ปี จำเป็นต้องมีกรอบความคิดและการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะ ทบทวนพื้นฐานการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติอีกครั้งหนึ่ง โดยจะกล่าวถึงประเด็นผู้บริหารสถานศึกษากับความรับผิดชอบทางนโยบาย สาระสำคัญของนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติ และข้อเสนอตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติ

### ผู้บริหารสถานศึกษากับความรับผิดชอบทางนโยบาย

การบริหารสถานศึกษา เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดหมายของสถานศึกษา โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญคือการวางแผน(Planning) การจัดองค์การ(Organizing) การชักนำ (Leading) และการควบคุม(Controlling) (Carroll & Gillen , 1987 อ้างถึงในวีโรจน์ สารรัตน์, 2557) สำหรับ

คำสำคัญ : ภารกิจ (Mission)

\* อาจารย์ประจำหลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

จุดหมาย (Goals) และแผน (Plans) ที่จะให้บรรลุจุดหมาย (Goal Attainment) **การจัดองค์การ** เป็นหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้มั่นใจว่า ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น โครงสร้างขององค์การที่ออกแบบไว้แต่เดิมยังมีความเหมาะสมที่จะทำให้บรรลุจุดหมายขององค์การได้หรือไม่ **การชักนำ** เป็นความพยายามให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการควบคุมเป็นกระบวนการวางระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานหรือจุดหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ส่วนคำว่าการบริหารนโยบายนั้นก็เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายและจุดหมายของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านหน้าที่ทางการบริหารดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับคำว่า **“นโยบาย” (Policy)** นั้น Stecklein (1987) ได้อ้างถึงพจนานุกรม Webster ซึ่งได้ให้ความหมายของ “นโยบาย” ว่าเป็นเสมือนแผนของการปฏิบัติ หรือเป็นข้อความที่เป็นอุดมคติเพื่อชี้แนะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติ (Webster’s dictionary defines Policy as a plan of action or statement of ideals to guide a person or group.) และพจนานุกรม Winton ได้นิยามว่า “นโยบาย” เป็นข้อความหรือวิธีการปฏิบัติที่ชี้แนะพฤติกรรมในปัจจุบันและอนาคต (Winton dictionary defines it as “a statement or method of action to guide present and future behavior.”) สำหรับ Stecklein เอง เขาได้ให้ความหมายว่า นโยบายก็คือข้อความที่สะท้อนแนวทางเพื่อการพัฒนาและดำเนินการของหน่วยปฏิบัติต่างๆ ในองค์การ ทั้งที่แสดงออกโดยชัดเจน หรือที่แสดงโดยนัยบนหลักการพื้นฐาน หรือด้วยความเชื่อที่รับผิดชอบต่อหน่วยงาน หรือโปรแกรม (a policy is a statement that provides a guideline for the development and operation of an organizational unit or program which reflects, implicitly or explicitly, basic principles or beliefs of those responsible for the units or programs.) การศึกษานโยบายจึงหมายถึงถึงทั้งสามสิ่งคือ 1) การศึกษาต้นนโยบาย 2) การศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินผลนโยบาย กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบาย เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่คาดหวังให้สมาชิกในองค์การปฏิบัติตามจุดหมายขององค์การ มิได้เป็นสิ่งที่บังคับให้ต้องทำอย่างชัดเจน แต่จะเป็นแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้างๆ ซึ่งอาจมีส่วนขยายความถึงข้อจำกัด (Constraint) ที่สำคัญไว้ด้วย โดยทั่วไปมักจะเป็นข้อความที่แสดงถึงการกระทำที่พึงปรารถนา กระบวนการนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศจะเป็นการเชื่อมโยงกันระหว่างระบบใหญ่สองระบบที่ทำหน้าที่แตกต่างกันตามหลักการแบ่งงานกันทำ คือ ระบบการเมืองซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ และระบบราชการซึ่งทำหน้าที่นำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติให้บรรลุผล ดังที่ วัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2540) ได้จำแนกบทบาทหลักของระบบการเมืองว่ามี 3 ประการคือ 1) การกำหนดนโยบาย (Policy Maker) ถือเป็นบทบาทหรือภารกิจหลักประการแรกของระบบการเมืองโดยนโยบายสาธารณะที่ประกาศใช้อาจกระทำได้หลายรูปแบบ ถ้าเป็นพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนประกาศเสมอ หรือเป็นพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวงหรือทบวง ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้ออกโดยตรง ทั้งนี้รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนการบริหารประเทศด้วย ซึ่งนโยบายสาธารณะเหล่านี้เมื่อประกาศใช้แล้วก็เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการประจำที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล 2) การกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของข้าราชการประจำ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า นโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับการตอบสนองจากข้าราชการประจำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และ 3) การแต่งตั้ง และ/หรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการในระดับสูง นับเป็นบทบาทหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของฝ่ายการเมืองเพื่อให้

เป็นหลักประกันว่า นโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับการปฏิบัติจากข้าราชการประจำอย่างเต็มกำลังความสามารถ

สำหรับบทบาทของข้าราชการประจำนั้นที่สำคัญมีดังนี้ 1) การปฏิบัติงานประจำ (Routine Function) เป็นการปฏิบัติงานที่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติไว้แน่นอนและชัดเจน 2) การขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นภาระหน้าที่หลักที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อแปลงนโยบายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ให้เป็นรูปธรรม (Concrete) ในรูปของแผนงาน/โครงการ แล้วนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล 3) การให้ข้อมูลและความคิดเห็นแก่ฝ่ายการเมือง (Provision of Information) ในฐานะข้าราชการประจำซึ่งอยู่ปฏิบัติงานและใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุดย่อมทราบข้อเท็จจริงและปัญหามากกว่าผู้อื่น 4) การริเริ่มและเสนอแนะนโยบายใหม่ๆ (Policy Initiation) เป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งของข้าราชการยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางด้านเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง และ 5) งานที่ได้รับมอบหมายพิเศษอื่นๆ (Other Special Assignments)

### สาระสำคัญของนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้

นักการปฏิรูปการศึกษาหลายท่านได้กล่าวไว้สอดคล้องกันว่า หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาคือการปฏิรูปการเรียนรู้ และหัวใจของการปฏิรูปการเรียนรู้คือการปฏิรูปจากการยึดวิชาเป็นตัวตั้งมาเป็นยึดมนุษย์หรือผู้เรียนเป็นตัวตั้ง หรือที่เรียกว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด (ประเวศ วะสี, 2544) สอดคล้องแนวคิดของสุมน อมรวิวัฒน์ (2544) ที่ว่า การเรียนรู้เป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของชีวิตและแสดงว่าบุคคลผู้นั้นมีความเจริญก้าวหน้า การเรียนรู้เป็นหัวใจของการศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาก็คือ “โรง” ที่จัดกระบวนการ “เรียนรู้” อย่างเป็นผลนั่นเอง และยังได้กล่าวอีกว่า “ผู้เรียนสำคัญที่สุด” เป็นคำสำคัญซึ่งเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นคำกระตุ้นเตือนให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้หันกลับมาทบทวน ตรวจสอบความคิด ความเชื่อ และการปฏิบัติของตน พร้อมทั้งตระหนักถึง บทบาทหน้าที่ และพันธกิจใหม่ในการจัดการเรียนรู้เพื่อสนับสนุน สร้างเสริม และพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะตามความมุ่งหวังของสังคม

สำหรับสาระของนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา นับว่าเป็นหัวใจของสาระทั้งหมด ได้กล่าวไว้ครอบคลุมหลัก สาระ และกระบวนการจัดการศึกษาที่เปิดกว้างให้แนวทางการมีส่วนร่วม สรรค์สร้างวิสัยทัศน์ใหม่ทางการเรียนการสอนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน สาระเกี่ยวกับการเรียนรู้ที่มีผู้เรียนสำคัญที่สุดตามหมวดนี้มี 8 เรื่อง เริ่มตั้งแต่มาตรา 2 ถึง มาตรา 30 (ดูภาพที่ 1) และการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นระบบ หรือรูปแบบใด ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม และกระบวนการเรียนรู้ ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเรียนรู้ นักการศึกษา นักคิด ครู-อาจารย์ ผู้บริหาร ผู้เรียน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะผู้เรียนและลักษณะกระบวนการเรียนรู้ไว้ ดังนี้

1. ลักษณะผู้เรียนที่พึงประสงค์ คือ ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข คนคือคนที่ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีจิตใจที่ดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งด้านจิตใจและพฤติกรรมที่แสดงออกมา เช่น มีวินัย มีความเอื้อเฟื้อเกื้อกูล มีเหตุผล รู้หน้าที่ ซื่อสัตย์ พากเพียร ขยัน ประหยัด มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย เคารพความคิดเห็นและสิทธิของผู้อื่น มีความเสียสละ รักษาสิ่งแวดล้อม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างสันติสุข

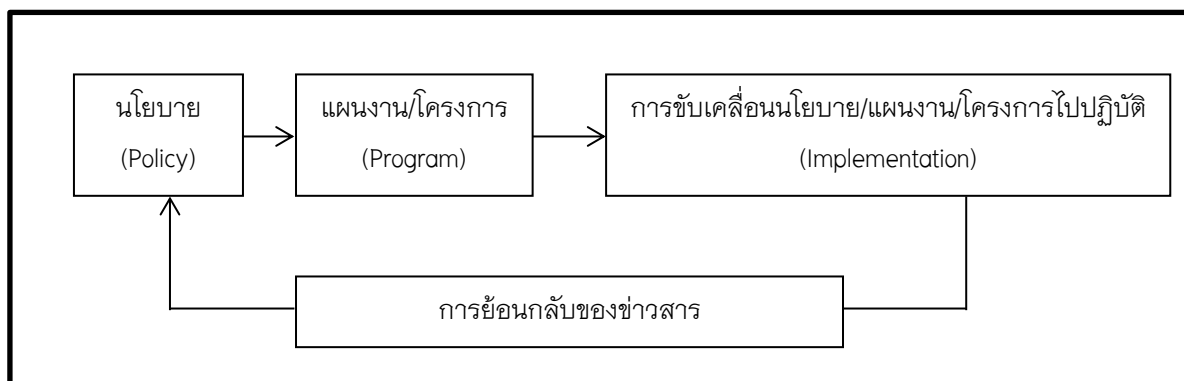


แผนภาพที่ 1 แนวการจัดการศึกษาที่สนองต่อการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุด

2. กระบวนการเรียนรู้ที่พึงประสงค์ คือกระบวนการทางปัญญาที่พัฒนาบุคคลอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลาทุกสถานที่ เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่มีความสุข บูรณาการเนื้อหาสาระตามความเหมาะสมของระดับการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนได้มีความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม สาระการเรียนรู้สอดคล้องกับความสนใจของผู้เรียน ทันสมัย เน้นกระบวนการคิดการปฏิบัติจริง ได้เรียนรู้ตามสภาพจริง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างไกล เป็นกระบวนการที่มีทางเลือกและมือหลังเรียนรู้ที่หลากหลาย น่าสนใจ เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันโดยมีผู้เรียน ครู และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมจัดบรรยากาศให้เอื้อต่อการเรียนรู้และมุ่งประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

**กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการเรียนรู้ไปปฏิบัติ**

การส่งต่อนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการติดต่อสื่อสารเชิงนโยบายประกอบด้วยผู้ที่มีเกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ โดยเป็นกระบวนการถ่ายทอดข่าวสารและสื่อความในเชิงนโยบายที่มุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การส่งผ่านนโยบายมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติทราบ และเข้าใจสาระของนโยบายได้อย่างถูกต้อง สามารถกำหนดภารกิจด้วยการวางแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม รองรับได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งนโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จ และ 2) เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบายรับทราบผลการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานตามนโยบาย โดยเฉพาะในระบบราชการซึ่งการยอมรับและปรับนโยบายให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัตินั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่นักบริหารจะต้องคำนึง การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการปฏิบัติการเรียนรู้กับการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องอาศัยการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน/โครงการ ดังแสดงแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพที่ 2 แสดงกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับสถานศึกษา

นโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ได้กำหนดแนวทางไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางกว้างๆ และมีลักษณะเป็นนามธรรม ดังนั้นการที่จะขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลจึงต้องจำเป็นต้องแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมเสียก่อน ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะทำในรูปแผนงาน/โครงการ และมีขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาวัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระของนโยบายให้เข้าใจ

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ดูว่าเพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายตามข้อ 1 บรรลุผล จำเป็นจะต้องมีแผนงาน/โครงการอะไรบ้างมารองรับ

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัด การบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละแผนงาน/โครงการ

ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแต่ละแผนงาน/โครงการ

ขั้นตอนที่ 5 วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมือง การเงิน การบริหาร และทางเทคนิคของแผนงาน/โครงการทั้งหมด

ขั้นตอนที่ 6 สรุปผลการวิเคราะห์

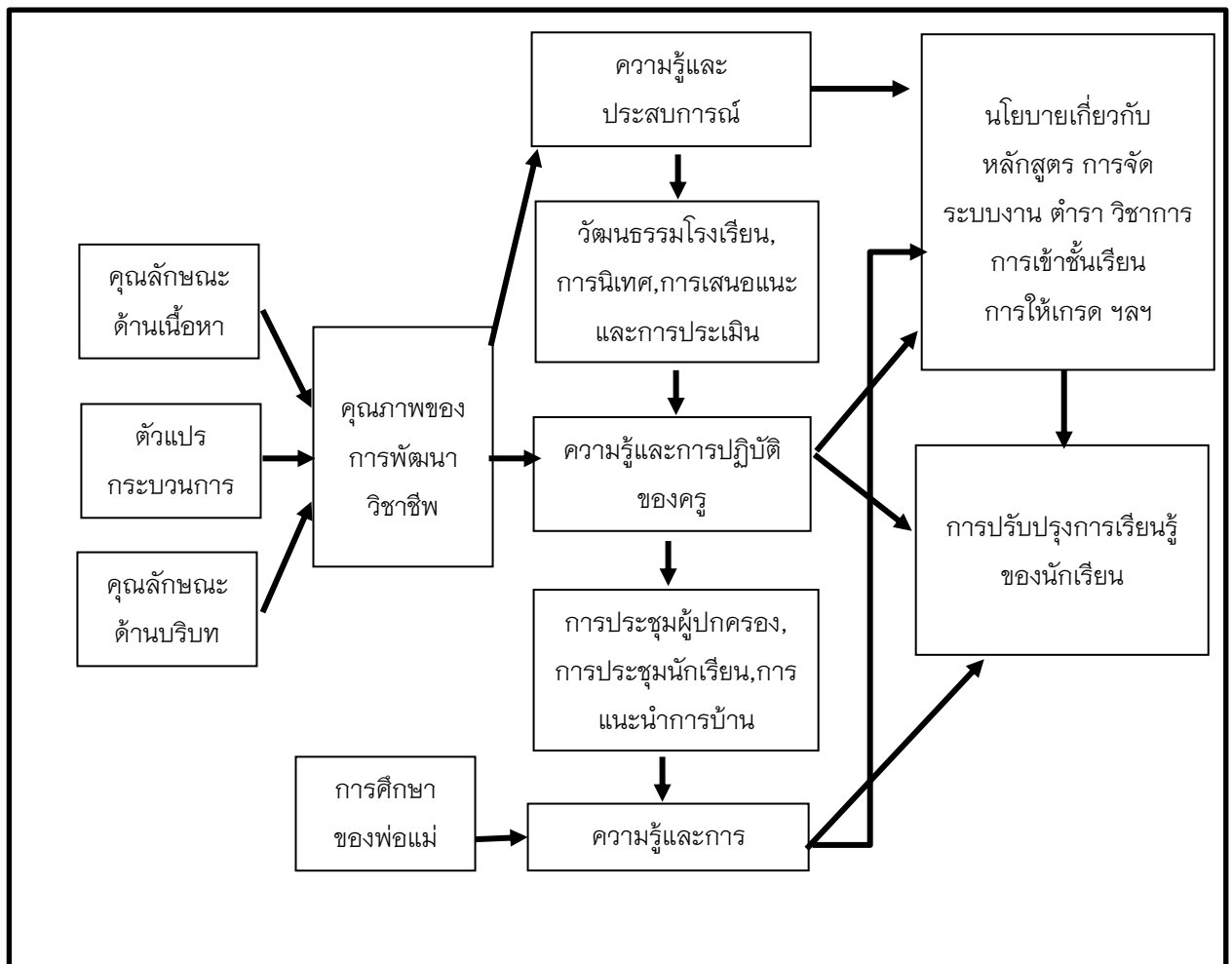
### ข้อเสนอตัวแบบการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติ

การศึกษาองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ (Faction Influencing Policy Implementation) จะทำให้ทราบว่ากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) มีความสัมพันธ์กับสิ่งใดบ้าง สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2540) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of the Policy) ความชัดเจนของนโยบาย (Support for the Policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of the Administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (Incentive for Implementations) และการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) องค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้จะทำให้ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องของปลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น

Gus key and Sparks (2000) ได้พัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาวิชาชีพและการปรับปรุงการเรียนรู้ของนักเรียนดังแผนภาพที่ 3 และมีการประเมินการเรียนรู้ 5 ระดับ จากง่ายไปถึงระดับที่ซับซ้อนได้ ดังนี้

- ระดับที่ 1 ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง (Participants' Reaction)
- ระดับที่ 2 การเรียนรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Participants' Learning)
- ระดับที่ 3 การจัดการสนับสนุน และการเปลี่ยนแปลง (Organization Support and Change)
- ระดับที่ 4 การใช้ความรู้และทักษะใหม่ๆ ของผู้เกี่ยวข้อง (Participants' use new Knowledge and skills)
- ระดับที่ 5 ผลการเรียนรู้ของนักเรียน (Student Learning Outcome)

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาวิชาชีพกับการปรับปรุงการเรียนรู้ของนักเรียนยึดหลักพื้นฐานว่า คุณภาพของการพัฒนาวิชาชีพได้รับอิทธิพลจากองค์ประกอบหลายประการ และเชื่อว่าองค์ประกอบหลักที่ส่งผลโดยตรงมี 3 องค์ประกอบ คือ คุณลักษณะด้านเนื้อหา (Content Characteristics) ตัวแปรกระบวนการ (Process Variable) คุณลักษณะทางบริบท (Context Characteristics) คุณภาพของการพัฒนาวิชาชีพ (Quality of Professional Development) เป็นส่วนประกอบที่อยู่ตรงกลางของรูปแบบ แม้จะไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อการเรียนการสอน แต่คุณภาพที่สูงของการพัฒนาวิชาชีพ เป็นรากฐานที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อการปรับปรุงองค์ประกอบทั้งหมดของรูปแบบนี้



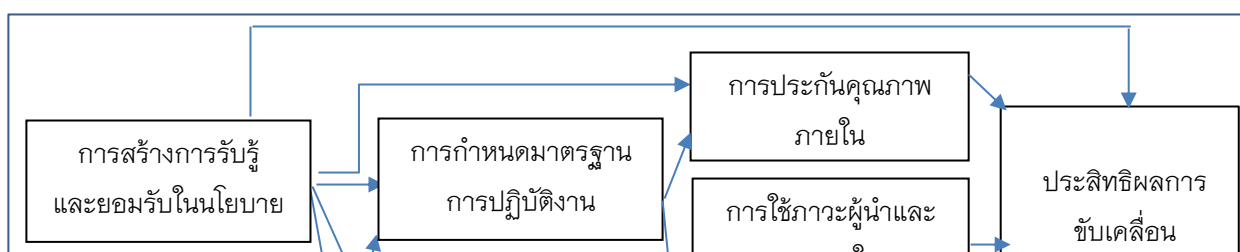
แผนภาพที่ 3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาวิชาชีพ และการปรับปรุงการเรียนรู้ของนักเรียน โดย Gus key and Sparks (2000)

ความรู้และการปฏิบัติของผู้บริหาร (Administrator Knowledge & Practice) โดยปกติ ผู้บริหารไม่มี

อิทธิพลโดยตรงต่อการเรียนรู้ของเด็ก แต่ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารส่งผลที่สำคัญต่อนักเรียน 2 ลักษณะ คือ ประการแรกได้แก่ การมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนครู ผู้บริหารสามารถนำได้มากกว่าการสร้างบรรยากาศ หรือวัฒนธรรมของโรงเรียนด้วยการเป็นต้นแบบต่อมาตรฐานพฤติกรรมวิชาชีพ และยังให้ความมั่นใจแก่ลูกน้องได้ว่า โรงเรียนเป็นสถานที่ที่เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง ประการที่สอง ผู้บริหารมีผลกระทบต่อเด็กในทางอ้อม คือ การใช้บทบาทผู้นำในการช่วยให้โรงเรียนสร้างนโยบาย หลักสูตร การประเมินผล ตำราเรียน ระเบียบวินัยในโรงเรียน เป็นต้น นโยบายในเรื่องต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเรียนรู้ของเด็ก เด็กเรียนอย่างไร เด็กเรียนอะไร และการเรียนรู้ของเด็กถูกรายงานอย่างไร และพฤติกรรมของเด็กจะเป็นอย่างไร

**ความรู้และการปฏิบัติของผู้ปกครอง (Parent Knowledge and Practice)** ที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบนี้หมายถึง การที่ผู้ปกครองเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลตัวแปรเบื้องต้นตัวที่ 3 ในการที่จะปรับปรุงการเรียนรู้ของเด็ก ครูในโรงเรียนมีอิทธิพลต่อพ่อแม่ในการให้ความรู้ความเข้าใจต่อการช่วยเหลือลูกในการทำกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน และการทำการบ้านของลูก โรงเรียนอาจจะจัดโครงการให้ความรู้แก่ผู้ปกครองเพื่อที่จะแนะนำวิธีการสอนการบ้านลูก จัดโปรแกรมต่างๆ ให้ผู้ปกครองเช่น การร่วมตัดสินใจในกิจการของโรงเรียน การเพิ่มพูนความรู้ลึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน เป็นต้น ส่วน **การเรียนรู้ของเด็ก (Student Learning Outcome)** เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากองค์ประกอบอื่นๆ จึงทำให้อาจเรียนรูปแบบนี้ว่าเป็นรูปแบบผลรวมทั้งหมดของเป้าหมายการเรียนรู้ของเด็กส่วนใหญ่จะรวมถึงตัวชี้ผลสัมฤทธิ์ของเด็กเช่น ผลการประเมิน การประเมินแฟ้มสะสมงาน เจตคติ กิจนิสัย การมาเรียน ปริมาณการส่งการบ้าน และบันทึกพฤติกรรมในชั้นเรียน

ผู้เขียนได้พัฒนาแบบขึ้นใหม่ในการวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวแบบประสิทธิผลการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผลเพื่อหาคำอธิบายว่าเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้มีการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ มีการสื่อสารนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรนโยบาย ตลอดจนให้มีการนำเอาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ไปใช้ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2545 เป็นต้นมา ทำให้งานปฏิรูปการศึกษามีความก้าวหน้ามาเป็นลำดับ สถานศึกษาต้องเป็นหน่วยจัดทำหลักสูตร กำหนดรูปแบบวิธีการเรียนรู้ สื่อการเรียนรู้ ตลอดจนวิธีการวัดผลประเมินผลเองโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรหน่วยงานทั้งภาครัฐภาคเอกชนภายในท้องถิ่น แม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายามดำเนินการเพื่อให้การปฏิรูปการเรียนรู้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งได้พบว่า การปฏิรูปการเรียนรู้จะบรรลุเป้าหมายได้นั้นจะต้องมีการพัฒนาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการปฏิรูปการเรียนรู้ไปพร้อมด้วย ตัวแบบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผลที่สอดคล้องกับสภาพจริงของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ภาพที่ 4) ผลการวิจัยได้พบว่า องค์ประกอบที่มี **อิทธิพลทางตรง** ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติสูงสุดคือ การจัดทรัพยากรการเรียนรู้ รองลงมาคือ การปรับวัฒนธรรมองค์การ การประกันคุณภาพภายใน ตามลำดับ **อิทธิพลทางอ้อม** พบว่า ประสิทธิผลการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติ ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากองค์ประกอบในตัวแบบบางองค์ประกอบ ที่สำคัญ เช่น อิทธิพลจากการจัดทรัพยากรการเรียนรู้ และหรือการสร้างการรับรู้และยอมรับนโยบาย **อิทธิพลรวม** ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบที่มีอิทธิพลรวมสูงสุดต่อประสิทธิผลการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติมี 2 องค์ประกอบ คือ การปรับวัฒนธรรมองค์การ การจัดทรัพยากรการเรียนรู้ รองลงมา คือ การประกันคุณภาพภายใน





แผนภาพที่ 4 องค์ประกอบทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูป  
การเรียนรู้ไปปฏิบัติ (สวัสดี, 2547)

### บทสรุป

การที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้น ในบทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่อนโยบาย การทำความเข้าใจและการส่ง ต่อนโยบายไปยังผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน มีการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่แผน/โครงการ และควร จะได้คำนึงถึงองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะที่หลากหลายและแตกต่างกัน ไปตามสภาพบริบทของสถานศึกษาแต่ละแห่งและข้อเสนอเชิงทฤษฎีสองกรณีที่ยกมากล่าวถึงจึงเป็นเพียงกรณี ตัวอย่างของการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความแตกต่างในบริบทของสถานศึกษาในตะวันตกใน (อเมริกา) และสถานศึกษาในประเทศไทย ทั้งยังขึ้นอยู่กับ ลักษณะเฉพาะของนโยบายอีกด้วย ดังนั้นประเด็นที่ผู้บริหาร จะต้องพิจารณาด้วยความรอบรู้และรอบคอบ เพื่อให้ให้การระบอบองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อน นโยบายไปปฏิบัติในแต่ละกรณี มีความเที่ยงตรงมากที่สุด จึงจะได้ชื่อว่าเป็นผู้บริหารชั้นเยี่ยมดังอุทาหรณ์ที่กล่าว ไว้ในกรอบเริ่มต้นบทความนี้ จึงเป็นประสบการณ์ของนักการศึกษาในซีกโลกตะวันตกบันทึกไว้ สำหรับ สถานศึกษาในประเทศไทยนั้นผู้เขียนขอเสนอว่าในสถานการณ์ที่มีข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารขณะนี้ วงที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถลงมือปฏิบัติได้ทันทีจากข้อค้นพบของงานวิจัยก็คือ การปรับวัฒนธรรมการ ทำงานในสถานศึกษาโดยเฉพาะการเริ่มต้นจากตัวผู้บริหารเองที่จะต้องปรับกระบวนทัศน์ การกระทำในเรื่อง สำคัญเช่น ทบทวนมีระบบการกระจายอำนาจและการให้อำนาจรวมอย่างไร ใช้การมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ



เพียงใด มุ่งการพัฒนา การหาโอกาสและทางเลือก ที่หลากหลาย มีความเป็นผู้ที่สร้างสรรค์ ยึดหยุ่นในกฎระเบียบ ไปงไล และมีหัวใจเป็นนักปฏิบัติรูปสถานศึกษา

### เอกสารอ้างอิง

- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2540). *การวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ : ซีเอ็สมธรรม.
- ประเวศ วะสี. (2544). *ปฏิรูปการเรียนรู้ ผู้เรียนสำคัญที่สุด*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช (เอกสารของคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกระทรวงศึกษา).
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2554). *การบริหาร : หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษา และบทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษา*. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ
- สมบัติ อารังญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ: เสมาธรรม .
- สุมน อมรวิวัฒน์. (2544). *ปฏิรูปการเรียนรู้ ผู้เรียนเป็นสำคัญที่สุด*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช. (เอกสารของคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกระทรวงศึกษา).
- สวัสดิ์ โพธิ์วัฒน์ . (2547). *การพัฒนาตัวแบบประสิทธิผลการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ . วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิตสาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*.
- Guskey T.R.& Sparks. (2000). *Evaluating Professional Deveiopment*. Thousand Oaks : Corwin Press
- Stecklein,John E. (1987). *Policy Ressearch : nature and approaches*. ในสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (บรรณาธิการ). *การวิจัยเชิงนโยบาย: รูปลักษณะใหม่ของการกำหนดอนาคต*. กรุงเทพฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.