

การนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา : สมรรถนะและแนวทางการพัฒนา
Policy Implementation of School Administrators:
Competencies and Development Guidelines

เก็จกนก เอื้อวงศ์¹

Ketkanok Urwongse¹

Received: February 20,2022 Revised: February 20,2022 Accepted: May 20,2022

บทคัดย่อ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนโยบายที่ส่งผลต่อการบรรลุความสำเร็จของนโยบาย เป็นการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ตามเจตจำนงของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย หน่วยปฏิบัติที่จะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเพราะเป็นกระบวนการที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษายังเป็นปัญหาและขาดแนวทางการดำเนินที่ชัดเจน ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญและจำเป็นต้องมีสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล สมรรถนะที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) สมรรถนะการแปลงนโยบาย 2) สมรรถนะการสร้างความเข้าใจและการยอมรับนโยบาย 3) สมรรถนะการจัดโครงสร้าง 4) สมรรถนะการจัดการทรัพยากร 5) สมรรถนะการพัฒนาบุคลากร โดย 6) สมรรถนะการควบคุมกำกับและประเมินผล และ 7) สมรรถนะการสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่องสำหรับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร ควรประกอบด้วย 1) การพัฒนาโดยการพัฒนาด้านตนเองของผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารต้องตระหนักเห็นคุณค่าของการพัฒนาด้านตนเอง วิเคราะห์สมรรถนะของตนเอง และจัดทำแผนการพัฒนาด้านตนเอง และ 2) การพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องพัฒนาช่องทางการสื่อสารนโยบาย จัดทำระบบการประเมินสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ สนับสนุนให้เกิดการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, สมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษา, แนวทางการพัฒนา

Abstract

Policy implementation is a component of the policy process that contributes to the achievement of the policy, which is the management and coordination of activities to bring changes to the desired outcomes of the policy's intent. Implementation of a policy is essential to policy decision-makers, target groups who benefit from the policy, operational units to be trusted, cost-effectiveness of resources, and progress in national development. Policy implementation is an important process because it is the process that affects the success of the policy. But in practice, it was also found that the policy implementation of

¹ สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Educational Studies, Sukhothai Thammathirat Open University

¹ Corresponding author Email ketkanok.urw@stou.ac.th

schools has been still some problems and there has been a lack of clear guidelines for implementation. Therefore, school administrators play the important roles and need to have competencies in policy implementation to attain achievement. The key competencies in policy implementation consist of: 1) policy transformation competency; 2) competency in creating understanding and acceptance of policies ; 3) structuring competency; 4) resource management competency; 5) personnel development competency; 6) monitoring, supervising and evaluation competency and ; 7) continuous solidarity creating competency. Regarding to the guidelines for the development of competencies in the policy implementation, they should consist of; 1) development by administrators' self- development which school administrators must realize the value of self-development, analyze their competencies, and develop a self-improvement plan; and 2) development by the original affiliation and the relevant agencies that must develop policy communication channels, establish a system for evaluation the performance of the policy implementation of administrators, and encourage development in different methods, support to create a community of professional learning community, and provide ongoing supervision for competency development.

Keywords: Policy implementation, School administrator's competency, Development guideline

บทนำ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนโยบายที่จะส่งผลต่อการบรรลุความสำเร็จของนโยบาย เป็นกระบวนการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตามเจตจำนงของนโยบาย (นันทรัตน์ เจริญกุล, 2564, น. 179) และเป็นโอกาสที่จะนำการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์จริง (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2560, น.404) เป็นกระบวนการที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบายซึ่งเป็นช่องว่างที่มักไม่ได้รับความสนใจ (Hargrove, 1975) และเป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายหรือโครงการที่แม้จะได้รับการยอมรับว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรจะนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือพัฒนางานได้ แต่เมื่อนำไปปฏิบัติกลับไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเนื่องจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะส่งผลต่อ 1) ผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากผู้ปฏิบัติหรือประชาชนหรือไม่ 2) กลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่จะทำให้อุปสรรคของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขตามนโยบายที่กำหนด หรือสภาพปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขและทวีความรุนแรงขึ้น 3) หน่วยปฏิบัติที่จะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ 4) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร ซึ่งหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แสดงว่าการใช้นโยบายมีความคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาได้ และ 5) ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จก็จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2560, น. 411-412)

สำหรับนโยบายการศึกษาที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ภาครัฐมีนโยบายหรือกฎหมายการศึกษาเพื่อมุ่งการพัฒนาการศึกษาโดยตลอดในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่หากพิจารณาในมิติคุณภาพการศึกษาถือได้ว่ายังอยู่ในระดับที่ต้องการการพัฒนาอย่างจริงจัง จากรายงานสมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล ปี 2563 (IMD 2020) พบว่า สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากลยังอยู่ในระดับที่ไม่ดีนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชียแปซิฟิก รวมทั้งตัวชี้วัดด้านการศึกษา

ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีแนวโน้มของอันดับและคะแนนที่ลดลง ทั้งด้านการยกระดับคุณภาพการศึกษา ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา สำหรับด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีแนวโน้มของคะแนนและอันดับที่ดีขึ้น แต่ยังมีอันดับที่ไม่เกินครึ่งของประเทศที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด ดังนั้น ประเทศไทยจึงถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มระดับล่างที่มีอันดับไม่เกินครึ่งจากประเทศที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564, น.๓) และจากงานวิจัยที่ผ่านมาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายของการปฏิรูประบบการศึกษาไทยคือ (1) การพัฒนาระบบการเรียนการสอนเพื่อเติมเต็มศักยภาพให้นักเรียนมีทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 (2) การพัฒนาระบบครูให้มีคุณภาพ (3) การสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ในระบบการศึกษา และ (4) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ในระบบการศึกษา ประเด็นเหล่านี้ยังคงเป็นประเด็นที่ประเทศไทยต้องให้ความสนใจในการพัฒนาโดยต้องมองไปในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินการและผลักดันนโยบายไปสู่สถานศึกษาเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นจริง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559)

จากสภาพการจัดการศึกษาที่จำเป็นต้องเร่งรัดในแก้ปัญหาและการพัฒนาดังกล่าว เป็นสิ่งที่เน้นย้ำว่าการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและและยังเป็นกระบวนการที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติเพื่อจะแก้ปัญหาการจัดการศึกษาและปัญหาคุณภาพการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยของรัชยา รัตนะถาวร (2558) และคณิต ธัญญะภุมิ (2560) ได้ศึกษารูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษา แล้วพบว่า สถานศึกษาบางแห่งมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ขาดกระบวนการที่เป็นแนวทางที่ชัดเจน ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบาย และวรรณภา วามานนท์ (2561) ได้ระบุถึงปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีปัญหาตั้งแต่การจัดโครงสร้างองค์การ การขาดการเตรียมความพร้อม ปัญหาในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานในระดับต่าง ๆ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบาย ทักษะการดำเนินการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทัศนคติที่มีต่อนโยบาย

จากปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมา สะท้อนว่า มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประสานงาน การแปลงนโยบายหรือกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสมได้ ซึ่งข้อค้นพบจากงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรและผู้นำเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (บัญชา จันทรดา และเจริญวิญญู สมพงษ์ธรรม, 2551; วรเดช จันทสร, 2559; สายธาร วิสัยพงศ์, 2553; Phaopeng, 2010) ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องมีสมรรถนะในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะกล่าวถึงสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะให้เห็นถึงภารกิจสำคัญที่ผู้บริหารจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยสมรรถนะที่จำเป็น และกล่าวถึงสภาพที่เป็นปัญหาในการดำเนินการ เพื่อที่จะอธิบายว่าสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารควรจะเป็นเช่นไร และสมรรถนะดังกล่าวจะเสริมสร้างให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารสถานศึกษาได้อย่างไรเพื่อผู้บริหารจะได้ใช้ศักยภาพของตนได้เต็มศักยภาพ

พัฒนาการของแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามที่มุ่งหวัง ทำให้ทางเลือกนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ เป็นการแปลงความตั้งใจไปสู่การกระทำ โดยทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่นำไปปฏิบัตินั้นอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศกระทรวง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล (Dunn, 2018, p. 45) โดยมีการแปลงนโยบายเป็นแผนหรือโครงการที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่จะนำไปปฏิบัติได้ (Adams, Kee & Lin, 2001, as cited in Viennet & Pont, 2017)

กล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบาย การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ที่ต้องใช้ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องหลายศาสตร์ ซึ่งต้องอาศัยความเป็นสหวิทยาการ โดยแนวคิดสำคัญในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น อยู่ภายใต้แนวคิดหลัก 2 ประการ คือ เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down) และแนวคิดการศึกษาแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) มีแนวคิดสำคัญ ๆ สรุปได้ ดังนี้

ในยุคแรกของการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นักวิชาการส่วนใหญ่ศึกษาภายใต้กรอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง โดยมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับตัวนโยบาย และการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยถือว่าความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับผู้กำหนดนโยบายมากกว่า ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง นักวิชาการในกลุ่มนี้ เช่น Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn ซึ่งนำเสนอตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The Policy Implementation Process A Conceptual Framework) เมื่อปี ค.ศ. 1975 Paul Sabatier และ Danial Mazmanian นำเสนอตัวแบบทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (General Model of Implementation Process) ในขณะที่แนวคิดแบบล่างขึ้นบนให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติระดับล่างซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าการควบคุมจากเบื้องบน หรือเป็นเพียงการกระจายอำนาจรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชา เนื่องจากปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้อยู่ที่ผู้ปฏิบัติตามกรอบนโยบายที่กำหนดหรือมีความเห็นพ้องในเป้าหมายของนโยบาย แต่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการต่อรอง เป็นการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของผู้ปฏิบัติที่จะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามบริบทของหน่วยงาน และแตกต่างจากแนวทางที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดกรอบไว้ เช่น ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) ตามแนวคิดของ Richard F. Elmore และ ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) ของ Benny Hjerm อย่างไรก็ตาม แนวคิดในช่วงหลังก็มีการผสมผสานแนวคิดของสองแนวทางเข้าด้วยกัน เช่น Paul Sabatier ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์แบบผสมผสาน (Advocacy Coalition Framework) ซึ่งวิเคราะห์จากหน่วยระดับล่างขึ้นไป หรือพิจารณาถึงผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การเข้าใจและการรับรู้ปัญหา มุมมองและกลยุทธ์ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ผสมผสานกับผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งมีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (วรเดช จันทร, 2559; วรุฒม์ อิงคดาวรงค์, 2557; สัญญา เคนาภูมิ และบุรฉัตร จันทรแดง, 2562)

จะเห็นได้ว่า แนวคิดสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีมุมมองที่แตกต่างกันตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละคน แต่ในปัจจุบันแนวคิดของการผสมผสานเป็นมุมมองที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น เพราะเป็นการมองแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับตัวนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย และกรอบแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับระดับปฏิบัติที่ต้องพิจารณาถึงโครงสร้างการทำงาน ความร่วมมือ และกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย และจากพัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีมาจนถึงปัจจุบันนี้ จะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในที่ควรนำมาใช้ในปัจจุบัน ควรมีลักษณะผสมผสานของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน แต่ในบทความนี้เน้นถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งถือเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคซึ่งเป็นหน่วยที่รองรับการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ชัดเจน สำหรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้ อาทิ Baker (1994) ได้จำแนกขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 4 ขั้นตอนหลังจากการตัดสินใจแล้ว ดังนี้ 1) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Operational programming) 2) การจัดเตรียมหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ (Institutional arrangements) 3) การจัดองค์การและการบริหาร (Organization and administration) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายของนโยบาย และ 4) การจัดสรรงบประมาณและการวางแผน (Budgeting and Planning) ส่วน Hill and Hupe (2014) เสนอการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มีลักษณะเหมือนกับการบริหารจัดการ ดังนี้ 1) จัดทำข้อบัญญัติในการดำเนินงานให้ชัดเจน 2) กำหนดภารกิจและความสามารถในการทำงานให้ชัดเจน 3) จัดทรัพยากรสนับสนุนอย่างพอเพียง 4) สร้างแรงจูงใจภายในให้มากขึ้น 5) สร้างความตระหนักให้ยอมรับปฏิบัติตามมาตรฐานกำหนด 6) กระบวนการทำงาน 7) ภาวะผู้นำ และ 8) อบรม/พัฒนาผู้ปฏิบัติงานไปพร้อมกับการทำงาน ในขณะที่ วรเดช จันทรรศ (2559) ได้เสนอกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงมี 2 ระดับ คือ **ระดับมหภาค** ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงานโครงการ และขั้นตอนการสร้างการยอมรับของหน่วยงานปฏิบัติ **ระดับจุลภาค** ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระดมพลัง เป็นการรับนโยบายและการแสวงหาการสนับสนุน 2) การปฏิบัติจริง เป็นการยอมรับปฏิบัติ การแสวงหาวิธีการปรับปรุงพฤติกรรมผู้ปฏิบัติ และ 3) การสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง เป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติ/หน่วยงานปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น นักวิชาการได้มีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษาไว้ และกำหนดเป็นกระบวนการในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษาไว้ในลักษณะที่สอดคล้องกัน โดยคณิต ธัญญะภูมิ (2560) ได้ศึกษาวิจัยแล้ว พบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษาให้บรรลุความสำเร็จประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ คือ 1) กำหนดเป็นนโยบายและสร้างการยอมรับ 2) จัดโครงสร้างงาน 3) จัดทำแผนปฏิบัติการ 4) การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน 5) พัฒนาความรู้และทักษะที่จำเป็นของครู 6) กำกับติดตามและประเมินผล และ 7) สร้างเครือข่ายสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในขณะที่ปฎิมา พูนทรัพย์, วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรารณณ์, อัจฉรา นิยมภา และรังสรรค์ มณีเล็ก (2561) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการนำนโยบายการปฏิรูปการเรียนการสอนภาษาอังกฤษสู่การปฏิบัติในโรงเรียนมาตรฐานสากล พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 8 องค์ประกอบสำคัญ และแนวปฏิบัติสู่ความสำเร็จ 25 แนวดำเนินการ ได้แก่ 1) *โครงสร้างระบบราชการ/องค์การ* มีแนวทางปฏิบัติ 2 แนวดำเนินการ คือ การกำหนดขอบข่ายหน้าที่ ภารกิจความรับผิดชอบงานและการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามนโยบาย 2) *นโยบาย* มีแนวทางปฏิบัติ 2 แนวดำเนินการ คือ กำหนด นโยบาย เป้าหมายของนโยบาย และการจัดการทรัพยากรตามความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ 3) *กฎระเบียบและข้อบังคับของแนวปฏิบัติ* มีแนวทางปฏิบัติสู่ 3 แนวดำเนินการ คือ กฎระเบียบและข้อบังคับเชิงนโยบาย การนำกฎระเบียบและข้อบังคับตามนโยบายไปปฏิบัติ และรูปแบบการเรียนการสอนที่กำหนดตามแนวปฏิบัตินโยบายการปฏิรูปการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ 4) *คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ* มีแนวทางปฏิบัติ 5 แนวดำเนินการ คือ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน สมรรถนะการบริหารจัดการ การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ความสัมพันธ์ที่ดีของผู้ปฏิบัติงาน และคุณภาพของบุคลากรในการปฏิบัติงาน 5) *ทรัพยากรองค์การ* มีแนวทางปฏิบัติ 5 แนวดำเนินการ คือ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวก และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 6) *ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ* มีแนวทางปฏิบัติ 2 แนวดำเนินการ คือ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติและการยอมรับการเปลี่ยนแปลงของผู้ปฏิบัติและการนำนโยบายไปปฏิบัติ 7) *การสื่อสาร* มีแนวทางปฏิบัติ 3 แนวดำเนินการ คือ การสื่อสารในการทำงาน การสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงาน

และการสื่อสารที่ชัดเจนถูกต้องตามนโยบาย 8) สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีแนวทางปฏิบัติ 3 แนวดำเนินการ คือ สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีลักษณะเป็นกระบวนการในการบริหารจัดการที่จะต้องมีการบริหารที่จะเห็นเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน โดยต้องแปลงเป็นแผนงาน โครงการ มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนให้การดำเนินการบรรลุผลสำเร็จ ตั้งแต่การเตรียมองค์การ ทรัพยากร และบุคลากร รวมไปถึงจนถึงการสร้างควมยั่งยืนในการปฏิบัติ โดยอาจสรุปสาระสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้ดังนี้

1. การแปลงนโยบาย แผนงานหรือโครงการให้ออกมาเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นการตีความนโยบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ผู้บริหารจำเป็นต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย และมีการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะแปลงนโยบายให้ออกมาเป็นโครงการหรือแนวปฏิบัติที่มีการกำหนดขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ชัดเจน และเหมาะสมในการดำเนินงาน

2. การจัดองค์การหรือโครงสร้างองค์การ เป็นการเตรียมความพร้อมขององค์การเพื่อการรองรับการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยการจัดโครงสร้างองค์การ หรือกำหนดผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน มีการมอบหมายและแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินการ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ และกำหนดภารกิจในการทำงาน และพิจารณามอบหมายงานให้สอดคล้องกับทักษะและความสามารถของบุคลากรกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

3. การจัดการทรัพยากร เป็นการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ สื่อเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้เพื่อการสนับสนุนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการดำเนินการทั้งในการจัดสรร การแสวงหาและการระดมทรัพยากร ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารเครือข่ายและชุมชน

4. การพัฒนาบุคลากร เป็นการดำเนินการจัดเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการดำเนินการพัฒนาบุคลากร โดยการวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาบุคลากร การจัดการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

5. การสร้างความเข้าใจและการยอมรับของผู้ปฏิบัติงาน เป็นการดำเนินการที่ผู้บริหารมีการสื่อสารนโยบายเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างทัศนคติที่ดีต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติงาน จูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน ยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายหรือนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยวิธีการที่หลากหลาย

6. การควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผล เป็นการดำเนินการกำกับ ติดตามการดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานมีความก้าวหน้าและเป็นไปตามแผนงาน โครงการของนโยบายที่กำหนด และมีการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและนำสารสนเทศจากการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย

7. การสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง เป็นการดำเนินการที่จะทำให้งิจกรรมหรือโครงการตามนโยบายมีความคงอยู่และต่อเนื่อง โดยการแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ และมีการสร้างความร่วมมือกับบุคลากรภายในและสร้างเครือข่ายการทำงาน เพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง

สภาพปัญหาในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ

แม้ว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่า ในการดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ยังมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ จากการศึกษางานวิจัย และแนวคิดที่เกี่ยวกับการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ นั้นพบข้อมูลที่สะท้อนถึงปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้ (คณิต ธีญญะภูมิ, 2560; ปฎิมา พูนทรัพย์, วิสุทธิ วิจิตรพัชรภรณ์, อัจฉรา นิยามภา และรังสรรค์ มณีเล็ก, 2561; รัชยา รัตนธาวาร, 2558; วรณนภา วามานนท์, 2561; สถาพร เริงธรรม, 2560; Matthews, 2017)

1. โครงสร้างองค์การ เนื่องจากนโยบายมีความหลากหลายรูปแบบ ซึ่งบางครั้งหน่วยงานภาครัฐมีความไม่พร้อม และมีข้อจำกัดของจำนวนและทักษะความสามารถของบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของนโยบาย รวมทั้งอำนาจในการสั่งการโครงการเฉพาะกิจที่ไม่ชัดเจน

2. การประสานงานระหว่างองค์การ พื้นที่ที่นโยบายครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอื่น ความเข้าใจในทิศทางของนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกันไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือสอดคล้องกัน จึงเกิดปัญหาการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคลากรของแต่ละองค์การ ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านใด ความไม่รู้จักคุ้นเคย อาจมีความสับสนและไม่ชัดเจนเกิดขึ้นได้

3. ผู้ปฏิบัติงาน ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่มีข้อจำกัด ความเข้าใจในนโยบายในทิศทางเดียวกันทัศนคติและความยอมรับนโยบายที่ต้องนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการที่บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจนโยบายไม่มากพอ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายไม่เพียงพอ ระยะเวลาและความเร่งด่วนของนโยบายที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติไม่อาจแยกแยะตนเองจากงานประจำมาทำงานตามนโยบายได้อย่างอิสระ สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ขาดแรงจูงใจ ภาระครอบครัวยังเป็นอุปสรรค เป็นต้น

4. ช่องว่างนโยบายกับผู้รับประโยชน์จากนโยบาย เนื่องจากนโยบายส่วนใหญ่กำหนดมาจากหน่วยงานราชการและส่งลงมาปฏิบัติยังพื้นที่ในลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down approach) โดยผู้รับนโยบายไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ขาดความรู้สึกรับความเป็นเจ้าของ (ownership)

5. นโยบายหลัก ๆ อาจกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติได้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ แต่หากผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจในจุดมุ่งหมายของนโยบายซึ่งอาจเนื่องมาจากการขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จึงทำให้การปฏิบัติตามนโยบายอาจมาเกินไปหรือน้อยไปและไม่เกิดประสิทธิผลและประสิทธิผล

6. นโยบายถูกกำหนดวัตถุประสงค์และแนวปฏิบัติที่ไม่เหมาะกับการปฏิบัติในพื้นที่ อาจทำให้ขาดการยอมรับและถูกต่อต้านจากผู้ปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมาย และแนวปฏิบัติของนโยบายขาดความชัดเจน

7. การเปลี่ยนผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลบ่อยครั้ง ส่งผลให้นโยบายถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนั้นข้อค้นพบจากงานวิจัยของ Urwongse and Buathong (2020) ยังพบประเด็นที่เป็นปัญหาในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ ซึ่งมีสาระสำคัญเพิ่มเติม ดังนี้

1. สภาพการนำนโยบายการวิจัยสู่การปฏิบัติของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารจะมีการกำหนดหลักการ กระบวนการและปัจจัยสนับสนุนในการนำนโยบายการวิจัยฯ สู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน ส่วนในสถานศึกษาทั่วไป สภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการโดยยึดระบบระเบียบราชการและการสั่งการเป็นหลัก มีความไม่ชัดเจนในการแปลงนโยบาย ละเลยวิธีการที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษา ทำให้ครูขาดความเชื่อถือศรัทธา ไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย ครูขาดขวัญกำลังใจ และขาดระบบและวิธีการนิเทศติดตาม

2. นโยบายทางการศึกษาส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานต้นสังกัดที่กำหนดให้สถานศึกษาปฏิบัติ ลักษณะการดำเนินการของสถานศึกษามี 2 ลักษณะคือ สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมจะมีการดำเนินการตามขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สถานศึกษาส่วนใหญ่ระบุว่า มีการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด แต่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอน นอกจากนั้น ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการประเมินนโยบาย และไม่มีการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนิน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะสถานศึกษาเห็นว่าเป็นนโยบายเป็นเรื่องที่ถูกสั่งการให้ทำและมีแนวปฏิบัติชัดเจน ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาโดยส่วนใหญ่จึงใช้การสั่งการให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการ โดยขาดการวิเคราะห์นโยบายและแสวงหาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา

3. ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มาจากปัจจัยภายนอกสถานศึกษา ได้แก่ หน่วยงานต้นสังกัด กำหนดนโยบายให้สถานศึกษาปฏิบัติจำนวนมากโดยไม่บูรณาการนโยบาย มีการเร่งรัดการดำเนินการ และเร่งกำกับติดตามนโยบาย การชี้แจงและทำความเข้าใจนโยบายไม่ชัดเจน

จากการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น สรุปได้ว่า แม้จะมีปัญหาที่เกิดจากตัวนโยบายซึ่งอาจขาดความชัดเจน หรือเป็นนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาของบริบทของพื้นที่ซึ่งสร้างการไม่ยอมรับจากหน่วยปฏิบัติ และบางส่วนก็เป็นปัญหาที่มาจากหน่วยงานต้นสังกัดที่ขาดการบูรณาการนโยบาย หรือมีการกำกับ เร่งรัด ติดตามนโยบายอย่างเร่งด่วน ใกล้ชิด ขาดการส่งเสริมสนับสนุนอย่างเต็มที่ก็ตาม ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่รับนโยบายลงมาเป็นบุคคลสำคัญที่จะปรับแนวทางและแสวงหาวิธีการเพื่อลดทอนปัญหาที่จะเกิดขึ้นในสถานศึกษาลงไปได้ นอกจากนั้นยังมีอีกหลายปัญหาที่เป็นปัญหาในระดับสถานศึกษา และปัญหาของการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะต้องแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ จากปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นประเด็นที่ช่วยยืนยันได้ว่า ผู้บริหารจำเป็นต้องมีสมรรถนะในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ นโยบายการศึกษาบรรลุผลสำเร็จได้

สมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา

จากสภาพปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา และผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของนโยบายได้ ก็คือ ผู้บริหารสถานศึกษาที่จะต้องมีความสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาควรได้เรียนรู้ พัฒนาตนเองและควรได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น สมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญซึ่งผู้บริหารควรได้เรียนรู้แนวคิดสำคัญ อาทิ Parry (2006) ได้ให้นิยามคำว่าสมรรถนะไว้ว่า คือ กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะ (Attributes) ที่เกี่ยวข้องกันซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ โดยกลุ่มความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะดังกล่าวสัมพันธ์กับผลงานของตำแหน่งงานนั้น ๆ และสามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถ เสริมสร้างขึ้นได้โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา โดย Shermom (2004) ได้อธิบายสมรรถนะในทำนองเดียวกัน แต่แบ่งความหมายของสมรรถนะออกได้เป็น 2 ความหมาย ในความหมายแรก สมรรถนะ หมายถึง ความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในขอบเขตงานที่ตนรับผิดชอบ และความหมายที่สอง สมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะหรือคุณสมบัติที่บุคคลจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถทำงานได้ประสบความสำเร็จ โดยความหมายทั้งสองลักษณะมีความแตกต่างกันแต่มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ความหมายแรก หมายถึง ระดับพื้นฐานของความสามารถที่บุคคลพึงมี เพื่อให้ปฏิบัติงานได้เท่านั้น แต่ความหมายที่สอง หมายถึง คุณลักษณะที่สำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม Dubois and Rothwell (2004) กล่าวว่า สมรรถนะหมายถึง คุณลักษณะที่ทุกคนมีและใช้ได้อย่างเหมาะสม เพื่อผลักดันให้การปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าว ได้แก่ ความรู้ ทักษะ บุคลิกภาพ แรงจูงใจทางสังคม ลักษณะนิสัยส่วนบุคคล ตลอดจนรูปแบบความคิด และวิธีการคิด ความรู้สึกละและการกระทำ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า สมรรถนะในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติจึงหมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ในการปฏิบัติงานเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการศึกษางานวิจัยของวรเดช จันทรศร (2559) ได้ศึกษาปัจจัยที่ผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และนำผลการศึกษามาวิเคราะห์และพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร 2) ทักษะและความเข้าใจด้านการบริหารงาน

3) อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร 4) ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ 5) การสนับสนุนของผู้บริหาร 6) การเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้บริหาร 7) ระดับความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย 8) ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน 9) การสร้างให้เกิดความผูกพัน ต่อสมาชิกในองค์กรด้วยกัน และ 10) ความสามารถในการแก้ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้น

นอกจากนั้น นิภาพร รอดไพบูลย์, ชิตพล ชัยมะดัน, และสุปราณี ธรรมพิทักษ์ (2563) ได้ศึกษาการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ได้ข้อค้นพบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษาว่าการที่นโยบายถูกนำไปปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จ สืบเนื่องมาจากผู้บริหารของการยอมรับนโยบายการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว เนื่องจากเห็นว่านโยบายมีความสำคัญที่จะสามารถสร้างคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติได้ในอนาคต และมีความสามารถสื่อสารนโยบายและ โน้มน้าวใจที่ดีทำให้คณะครูดำเนินงานตามหลักเกณฑ์แนวทางจนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ รวมทั้งสามารถบริหารทรัพยากรทั้งบุคคลและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพจากงานวิจัยดังกล่าวพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารในหลายประเด็น ได้แก่ ความสามารถในการสื่อสารนโยบาย ทักษะและความเข้าใจและยอมรับนโยบาย กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหาร ระดับความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงในการให้บริการ ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ การสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิก และความสามารถในการแก้ปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเก็จกนก เอื้อวงศ์ และ ศศิธร บัวทอง (2561) ซึ่งได้มีการวิเคราะห์กรอบการนำนโยบายไปปฏิบัติและศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับสมรรถนะ และได้มีการวิเคราะห์องค์ประกอบของสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และพบว่าสมรรถนะในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ประกอบด้วยกลุ่มสมรรถนะที่สอดคล้องกับขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ได้แก่ 1) สมรรถนะในการแปลงนโยบาย ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจนโยบาย ความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายและแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการที่มีขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน 2) สมรรถนะในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับของบุคลากร ได้แก่ ความสามารถในการสร้างทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย การสร้างความเข้าใจและการยอมรับ การสร้างข้อตกลงและการสร้างคุณค่า ทักษะการสื่อสาร ทักษะการใช้เทคโนโลยี ความสามารถในการคาดการณ์ การต่อต้าน 3) สมรรถนะในการจัดโครงสร้างการทำงาน ได้แก่ ความสามารถในการจัดโครงสร้างการทำงานและการมอบหมายงาน 4) สมรรถนะในการจัดการทรัพยากร ได้แก่ ความสามารถในการระดมทรัพยากร การจัดหางบประมาณ การบริหารเครือข่ายและชุมชน 5) สมรรถนะในการพัฒนาบุคลากร ได้แก่ การประเมินความต้องการจำเป็นในการพัฒนาของบุคลากร การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในการปฏิบัติตามนโยบาย การนิเทศให้คำแนะนำการปฏิบัติตามนโยบาย 6) สมรรถนะในการควบคุม กำกับและประเมินผล ได้แก่ ความสามารถในการกำกับ ติดตามการทำงานอย่างเป็นระบบ การตรวจสอบและประเมินผลการทำงาน การปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง และ 7) สมรรถนะในการสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง ได้แก่ ความสามารถในการสร้างความคงอยู่ของกิจกรรม การแสวงหาและเรียนรู้ระบบและวิธีการใหม่ ๆ การสร้างทีมและสร้างความร่วมมือ การสร้างเครือข่ายการทำงานและการประสานงาน และความสามารถในการจัดการความรู้

จะเห็นได้ว่าสมรรถนะดังกล่าวถือเป็นสมรรถนะตามสายงาน (Functional Competency) ซึ่งเป็นความรู้ ทักษะและคุณลักษณะที่บุคลากรจำเป็นต้องมีเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และเป็นสมรรถนะเฉพาะ (Specific functional competency: SFC) ตามลักษณะงานเฉพาะ คือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติซึ่งจะแสดงความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจของการนำนโยบาย และแสดงคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของบุคคล ได้แก่ การมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและการปฏิบัติงาน การจูงใจ การมีทักษะด้านการสื่อสาร ทักษะทางด้านเทคโนโลยี เป็นต้น ในประเด็นนี้ Boyatzis (1982, as cited in Jirasinghe & Lyons, 1995) อธิบายว่าสมรรถนะควรประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับงาน

และขั้นตอนการทำงาน ทั้งทางเทคนิคหรือระหว่างบุคคล การมีทักษะเกี่ยวกับงานและทักษะในเชิงพฤติกรรม เช่น การสื่อสาร การสังเกต และการฟัง การสร้างแรงจูงใจที่เป็นความต้องการพื้นฐานในการขับเคลื่อนผลักดันการทำงานไปสู่ความสำเร็จ และการมีทัศนคติหรือค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

แนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา

การพัฒนาสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่ง Guskey (2000) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการพัฒนาวิชาชีพไว้ 3 ประการ ดังนี้ 1) การพัฒนาวิชาชีพควรเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมาย (intentional process) ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดเนื้อหาและวัสดุอุปกรณ์ กระบวนการ หรือแนวปฏิบัติ ตลอดจนแนวการประเมิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การพัฒนาวิชาชีพควรเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (ongoing process) เนื่องจากการศึกษาถือเป็นสาขาที่มีพลวัต (dynamic) องค์ความรู้ของสาขาวิชานี้มีการขยายตัวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจในเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องมีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา และ 3) การพัฒนาวิชาชีพควรเป็นกระบวนการเชิงระบบ (systemic process) ซึ่งต้องไม่มุ่งพัฒนาในส่วนตัวส่วนหนึ่งหรือในระดับใด ระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องดำเนินการใน ทุกส่วนอย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในระดับ รายบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะหรือการพัฒนาวิชาชีพในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเน้นการพัฒนาในเชิงระบบ มีความต่อเนื่อง เป็นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับผู้รับการพัฒนา คือ การพัฒนาจากบนลงล่าง เน้นการพัฒนาตนเองเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และใช้การพัฒนาทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมผสานกันไป Castetter and Young (2000) ได้กล่าวถึงลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของค่านิยมการพัฒนาสมรรถนะในสองช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่น่าสนใจ คือ แนวการพัฒนาวิชาชีพแบบเดิม ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการโดยใช้หลักการจากบนลงล่างหรือการกำหนดจากส่วนกลางซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีมุมมองที่แคบลง เป็นโครงการเดี่ยวที่มุ่งดำเนินการเพื่อให้เสร็จสิ้นตามภารกิจ เป็นการแก้ปัญหาสำหรับบุคลากรรายบุคคลโดยฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มและเป็นโปรแกรมที่ได้รับการกำหนดไว้แล้ว จัดตามความเคยชินและประสบการณ์ที่เคยดำเนินการมาก่อน ใช้สื่อเทคโนโลยีจำกัด รวมทั้งใช้วิธีการและรูปแบบการพัฒนาที่จำกัด ปรับเปลี่ยนมาเป็นแนวทางใหม่ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ใช้หลักการจากล่างขึ้นบน มีมุมมองที่กว้างขวางครอบคลุม เป็นโปรแกรมที่มีปฏิสัมพันธ์และส่งผลซึ่งกันและกัน มุ่งเน้นที่ผู้รับการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงระบบและบุคลากร การวางแผนในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อให้อุปกรณ์ตนเองได้เน้นทั้งรายบุคคลและกลุ่ม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงทั้งบุคคล กลุ่มบุคคลและระบบ มีการพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่องทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่ทางการ และการพัฒนาเน้นการประเมินระบบและประเมินตนเอง

สมชาติ กิจยรรยง และอรจรรย์ ณ ตะกั่วทุ่ง (2550) เสนอวิธีการในการพัฒนาวิชาชีพซึ่งสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาสมรรถนะผู้บริหารไว้ 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) ให้การศึกษาและส่งเสริมให้พัฒนาตนเอง (self-development) มีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การใช้บทเรียนสำเร็จรูป การศึกษาทางไกล การจัดทำวารสารวิชาการในสาขาอาชีพ การศึกษาจากเอกสารคู่มือการทำงาน การศึกษาจากสื่อที่สนูปกรณ์ต่าง ๆ การศึกษาเพิ่มเติมในระยะสั้นและระยะยาว การส่งเอกสารให้สรุปรายงานและเสนอ การมอบหมายให้วิจารณ์หนังสือ 2) ให้การฝึกอบรมและการพัฒนา (training and development) โดยมีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การจัดทำโครงการฝึกอบรมภายในองค์การ การส่งเข้าอบรมสถาบันภายนอก การวางแผนโครงการฝึกอบรมประจำปี การวางแผนการฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรตามความจำเป็น การพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับแผนการและเทคโนโลยี การใช้เทคนิคการฝึกอบรมแบบผสมผสานและการพัฒนาบุคลากรสมัยใหม่ การใช้หลักสูตรอบรมในการประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นและการโยกย้าย การสร้างแรงจูงใจในการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยกิจกรรม/เกมต่าง ๆ 3) การพัฒนาในงาน (in-service development)

มีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การรักษาราชการแทน การทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ การให้ความร่วมมือ คณะกรรมการ การจัดตั้งกลุ่มร่วมกิจกรรม การให้คำปรึกษาหารือ การให้ออกไปสังเกตการณ์ และการมีเพื่อนร่วมงานที่มีประสิทธิภาพ การเป็นตัวอย่างที่ดี การเสนอแนะให้นำไปประยุกต์ใช้ การศึกษาดูงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน การสอนงาน แนะนำ การฝึกอบรมในงาน และการมอบหมายงาน นอกจากนี้วิธีการพัฒนาที่กล่าวถึงใน 3 ลักษณะข้างต้น OECD (2012) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา และพบว่า การพัฒนาผู้นำสำหรับระบบการศึกษาในอนาคตซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสมรรถนะผู้บริหาร อาจดำเนินการได้โดย 1) การเตรียมและพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาโดยใช้นวัตกรรมให้ครอบคลุมบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารและจุดประสงค์สถานศึกษา 2) การพัฒนาภาวะผู้นำจะต้องได้รับการออกแบบเพื่อการผลิตและพัฒนาผู้บริหารที่จะเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 3) การพัฒนาผู้นำจะต้องมีมุมมองในเชิงระบบเพื่อให้การจัดกิจกรรมการพัฒนาสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาสมรรถนะผู้บริหาร และสอดคล้องกับระบบที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสถานศึกษาให้เกิดมีประสิทธิภาพ และกุลชลี จงเจริญ (2562) สรุปวิธีการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อการบริหารสถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 โดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ การพัฒนาก่อนการทำงาน การแนะนำก่อนเริ่มการทำงาน และการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน ซึ่งจะสามารถพัฒนาทักษะ ความรู้ของของผู้บริหารสถานศึกษาในการพัฒนาการปฏิบัติงานใหม่ ๆ ขึ้น ทั้งในส่วนของการพัฒนาในรูปแบบที่เป็นทางการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาตนเอง และการพัฒนาเครือข่ายทางวิชาการเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการทำงานร่วมกัน

เก็จกนก เอื้อวงศ์ และ ศศิธร บัวทอง (2561) ได้ศึกษาวิจัยและนำเสนอแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยอธิบายว่า แนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ควรยึดถือหลักการที่สำคัญ ๆ สรุปได้ ดังนี้ 1) หลักการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนาตนเอง 2) หลักการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อนโยบายการจัดการศึกษา 3) หลักการพัฒนาด้วยความยืดหยุ่นตามความต้องการจำเป็น 4) หลักการเน้นการสร้างความรู้ 5) หลักการของความทันสมัยสอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และ 6) หลักการพัฒนาจากการปฏิบัติจริงและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นฐานคิดสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา และจากหลักการดังกล่าวนำไปสู่แนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นแนวทางที่กล่าวได้ว่าใช้วิธีการที่หลากหลาย โดยอาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ การพัฒนาโดยการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร และการพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1. การพัฒนาตนเองของผู้บริหารสถานศึกษา ถือเป็นแนวทางที่สำคัญในเบื้องต้น เพราะหลักของการพัฒนาทั้งหลาย ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแรกคือ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้รับการพัฒนา หากผู้บริหารตระหนักและเห็นความสำคัญของการพัฒนาตนเองได้ วิธีการหรือแนวทางอื่น ๆ ก็จะเป็นแนวทางที่สำเร็จได้โดยง่าย การพัฒนาตนเองที่ควรดำเนินการ ควรประกอบด้วย

1) การสร้างความตระหนัก การเห็นคุณค่าในการพัฒนาตนเอง จุดเริ่มต้นของการพัฒนาตนเองนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องตระหนักและเห็นคุณค่าในการพัฒนาตนเอง เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มี “ต้นทุน” เพียงพอที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ แนวทางนี้มีจุดเด่น คือ ช่วยประหยัดงบประมาณ ประหยัดเวลา ซึ่งผู้บริหารสามารถเรียนรู้จากแหล่งเรียนได้หลากหลายแหล่งและหลากหลายวิธีการ

2) การวิเคราะห์/ประเมินสมรรถนะในการขับเคลื่อนนโยบายที่ต้องการพัฒนาตนเอง แนวทางนี้มีความสำคัญ เนื่องจากจะทำให้เกิดการประเมินความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของตน ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจน

3) การจัดทำเป็นแผนพัฒนาตนเอง (ID Plan) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและความต้องการการเรียนรู้ของตนเองและความต้องการจำเป็นของหน่วยงาน และบริหารจัดการเรียนรู้ให้เป็นไปตามแผน โดยการออกแบบการเรียนรู้ และจัดทำแผนกิจกรรมการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง โดยผู้บริหารสถานศึกษาสามารถเลือกวิธีการพัฒนาหรือเลือกสรรหลักสูตรที่เหมาะสม

4) การนำเสนอผลงาน ชิ้นงาน หรือบทความวิชาการเพื่อเผยแพร่และสะท้อนความคิดต่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง เพื่อเป็นการต่อยอดการพัฒนา หลังผ่านการพัฒนาจากหลักสูตรอบรมและการพัฒนาตนเอง ผู้บริหารควรสร้างชิ้นงานในเรื่องที่พัฒนาและนำเสนอผลงานดังกล่าว เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและขยายพรมแดนของความรู้และประสบการณ์ จะทำให้ผู้บริหารได้มีการประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง นำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2. แนวทางการพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) การพัฒนาช่องทางการสื่อสารนโยบายที่กระชับ ชัดเจน และมีความน่าสนใจ การสื่อสารนโยบายที่ดีเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ และส่งเสริมให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อนโยบายได้ หน่วยงานต้นสังกัดจึงควรพัฒนาและใช้ช่องทางการสื่อสารนโยบายรวดเร็ว กระชับ ชัดเจน และมีความน่าสนใจ โดยใช้สื่อสังคมหรือโดยผ่านช่องทางออนไลน์ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถแปลงนโยบายและสร้างความเข้าใจและการยอมรับนโยบายของผู้ปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี

2) การจัดทำระบบการประเมินสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา ควรมีระบบการประเมินสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อจำแนกกลุ่มผู้บริหารที่ต้องการการส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะในนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม โดยจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการประเมิน และเครื่องมือประเมินสมรรถนะที่มีตัวชี้วัดชัดเจนเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลที่จะส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะได้ตรงกับความต้องการและทันการณ์

3) การพัฒนาหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานต้นสังกัด ควรพัฒนาหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการขับเคลื่อนนโยบาย ควรเป็นหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของผู้บริหารและความต้องการจำเป็นของหน่วยงาน และเป็นหลักสูตรที่เน้นการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือหลักสูตรแบบทางไกลผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งควรมีการทำข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

4) การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารสถานศึกษาได้พัฒนาตนเองโดยผ่านรูปแบบการจัดการเรียนการสอนออนไลน์หรือหลักสูตร ผ่าน MOOC (Massive Open Online Courses) ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ Coursera, edX และ Udacity สำหรับประเทศไทย มีการจัดการเรียนการสอนโดย Thailand Cyber University Project (TCU) โดยหน่วยงานต้นสังกัดควรสนับสนุนงบประมาณจัดทำฐานข้อมูลหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะเพื่อให้ผู้บริหารสามารถเลือกสรรหลักสูตรที่เหมาะสม

5) การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการศึกษาดูงานกรณีศึกษาที่เป็นแบบปฏิบัติที่ดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และควรจัดทำสื่อการเรียนรู้ของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาจเป็นสื่อที่เป็นเอกสารหรือสื่อเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารได้เรียนรู้ด้วยตนเองเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสมรรถนะที่จำเป็นในการขับเคลื่อนนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ

6) การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารสถานศึกษาสร้างชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (Professional Learning Community: PLC) ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษาได้ โดยเฉพาะ สมรรถนะในการพัฒนาบุคลากร ซึ่งผู้บริหารจำเป็นต้องมีความสามารถในการจัดการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ

ตามนโยบาย และความสามารถพิเศษให้คำแนะนำการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งสมรรถนะในการสร้างความยั่งยืนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7) การส่งเสริมสนับสนุนให้มีกรณีพิเศษแนะนำเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา โดยการนิเทศเป็นกระบวนการและกิจกรรมที่มุ่งช่วยเหลือแนะนำ และส่งเสริมปรับปรุงการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา ถือว่าเป็นวิธีการในการพัฒนาสมรรถนะที่มีประสิทธิภาพวิธีการหนึ่ง ซึ่งสามารถช่วยเหลือให้คำแนะนำเพื่อพัฒนาสมรรถนะโดยเฉพาะสมรรถนะในการบริหารจัดการ และสมรรถนะการควบคุม กำกับ และประเมินผลของผู้บริหารสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี หน่วยงานต้นสังกัดจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของการนิเทศ โดยแสวงหารูปแบบ วิธีการนิเทศและบุคลากรผู้นิเทศที่มีความสามารถในการนิเทศผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้มีกรณีพิเศษอย่างต่อเนื่องในสถานศึกษา

แนวทางในการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารเป็นการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ การพัฒนาโดยการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร โดยผู้บริหารต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของการพัฒนาตนเอง มีการวิเคราะห์สมรรถนะ และจัดทำแผนการพัฒนาตนเองเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม และการพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัด ที่จะต้องพัฒนาช่องทางการสื่อสารนโยบาย จัดทำระบบการประเมินสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ สนับสนุนให้เกิดการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ ซึ่งแนวทางการพัฒนาสมรรถนะที่นำเสนอจะเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ที่ผู้บริหารสามารถนำไปประยุกต์ใช้และแสวงหาแนวทางที่หลากหลาย สอดคล้องกับความต้องการจำเป็น และผลการประเมินสมรรถนะของตนเอง ในส่วนของหน่วยงานต้นสังกัดก็ควรพัฒนาให้เกิดระบบการส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะของผู้บริหารให้เหมาะสมกับยุคสมัยในปัจจุบัน

บทสรุป

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย เป็นการบริหารจัดการที่ต้องกำหนดให้มีภาระบุเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน โดยต้องแปลงนโยบายเป็นแผนงาน โครงการ มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนให้การดำเนินการบรรลุผลสำเร็จ ตั้งแต่การเตรียมองค์การ ทรัพยากร และบุคลากร รวมไปถึงจนถึงการสร้างควมยั่งยืนในการปฏิบัติ หากดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังพบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษายังเป็นกระบวนการที่ไม่มีความชัดเจน การดำเนินไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด บุคลากรมียังขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบายและมีทัศนคติที่ไม่ดีมีต่อบางนโยบาย รวมทั้งการจัดโครงสร้างองค์การ การเตรียมความพร้อม การประสานงานกับหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ตลอดจนทักษะการดำเนินการของครูและผู้บริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ และจำเป็นต้องมีสมรรถนะในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย สมรรถนะที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ 1) สมรรถนะในการแปลงนโยบาย เป็นความสามารถในการวิเคราะห์นโยบาย และแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการโดยกำหนดขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) สมรรถนะในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับของบุคลากรเป็นความสามารถในการสร้างทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย มีทักษะการสื่อสาร ทักษะการใช้เทคโนโลยี และสามารถในการคาดการณ์การต่อต้าน 3) สมรรถนะในการจัดโครงสร้างการทำงาน โดยสามารถจัดโครงสร้างการทำงานและการมอบหมายงานที่ชัดเจน 4) สมรรถนะในการจัดการทรัพยากรและระดมทรัพยากร โดยการบริหารเครือข่ายและชุมชน 5) สมรรถนะในการพัฒนาบุคลากร โดยการประเมินความต้องการจำเป็นในการพัฒนา การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในการปฏิบัติตามนโยบาย การนิเทศการปฏิบัติตามนโยบาย 6) สมรรถนะในการควบคุม กำกับ และประเมินผล เป็นความสามารถในการกำกับ ติดตาม การตรวจสอบและประเมินผล

การทำงานอย่างเป็นระบบ และปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง และ 7) สมรรถนะในการสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง เป็นความสามารถในการสร้างความคงอยู่ของกิจกรรม สร้างทีมและสร้างความร่วมมือ สร้างเครือข่ายการทำงานและการประสานงาน สำหรับแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ *การพัฒนาโดยการพัฒนาตนเอง*ของผู้บริหาร โดยผู้บริหารต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของการพัฒนาตนเอง มีการวิเคราะห์สมรรถนะ และจัดทำแผนการพัฒนาตนเองเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม และ*การพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง*ที่จะต้องพัฒนาช่องทางการสื่อสารนโยบาย จัดทำระบบการประเมินสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบและวิธีการต่างๆ สนับสนุนให้เกิดการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ และมีการนิเทศชี้แนะเพื่อพัฒนาสมรรถนะอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

เอกสารอ้างอิง

- กุลชลี จงเจริญ. (2562). หน่วยที่ 2 ภาวะผู้นำเพื่อการบริหารสถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการพัฒนาทักษะและประสบการณ์วิชาชีพสำหรับผู้นำทางการศึกษา* (หน่วยที่ 1-7, น.1-52). นนทบุรี: สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เก็จกนก เอื้อวงศ์ และ ศศิธร บัวทอง. (2561). *สมรรถนะการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาสู่การปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณิต ธีญญะภูมิ. (2560) รูปแบบการนำนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้สู่การปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 11(3), 36-47.
- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2564). *การบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิภาพร รอดไพบูลย์, ชิตพล ชัยมะดัน, และสุปราณี ธรรมพิทักษ์. (2563).การนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 9(1), 22-43.
- บัญญัติ จันทร์ดา และ เจริญวิษญ์ สมพงษ์ธรรม. (2551). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารการบริหารการศึกษา*, 2(1), 25-31.
- ปฎิมา พุนทรัพย์, วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์, อัจฉรา นิยมมาภา และรังสรรค์ มณีเล็ก. (2561). แนวทางการนำนโยบายการปฏิรูปการเรียนการสอนภาษาอังกฤษสู่การปฏิบัติในโรงเรียนมาตรฐานสากล. *สัปดาห์: วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 24(3), 75-86.
- รัชยา รัตนถาวร. (2558).รูปแบบการนำนโยบายส่งเสริมสุขภาพไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 5(3), 281-293.
- วรเดช จันทรศร. (2559). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- วรรณภา วามานนท์. (2561). กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 19 (พิเศษ), 197-107.
- วรุตม์ อิงคถาวรวงศ์. (2557). การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: จากวันนั้น.. เราเดินทางมาไกลเท่าไร. *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*, 3(2), 71-93.
- สถาพร เรืองธรรม. (2560). *นโยบายสาธารณะของประชาชน*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมชาติ กิจยรรยง และ อรรถชัย ฤๅ ตะกั่วฟุ้ง. (2550). *เทคนิคการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ*. กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2560). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 29). กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สัญญา เคนาภูมิ และบุรฉัตร จันทร์แดง (2562) ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 3(1), 95-115.
- สายธาร วิสัยพงศ์. (2553). โมเดลเชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายกระจายอำนาจสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสงขลา. (ปริญญาโทบริหารศึกษามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยทักษิณ, สงขลา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). *สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล ปี 2558*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- _____. (2564). *สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล ปี 2563 (IMD 2020)*. นนทบุรี: 21 เซ็นจูรี่.
- Baker, B.S.H. (1994). *Strategic information management: Challenges and strategies in managing information systems*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Castetter, W.B., & Young, I.P. (2000). *The human resource function in educational administration*. (7th ed.). Upper Saddle River, NJ: Merrill/Prentice Hall.
- Dubois, D. D., & Rothwell, W.J. (2004). *Competency-based human resource management*. Boston, MA: Davies-Black Publishing.
- Dunn, W. N. (2018). *Policy analysis: An integrated approach*. (6th ed.). New York: Third Avenue.
- Guskey, T.R. (2000). *Evaluating professional development*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Hargrove, E.C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Washington, DC: Urban Institute.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. (3rd ed.). London: Sage SAGE Publications.
- Jirasinghe, D., & Lyons, L. (1995). *The competent head: A job analysis of heads' tasks and personality factors*. London: Falmer Press.
- Matthews, M. (2017). *Transformational public policy: A new strategy for coping with uncertainty and risk*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- OECD. (2012). *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world*. Paris: OECD Publishing.
- Parry, B.S. (2006). The quest for competencies. *Training*, 33(7), 48-56.
- Phaopeng, P. (2010). *The success of ICT policy implementation in education: Evidence from upper-level secondary schools in Thailand*. (Unpublished Doctoral Dissertation). National Institute of Development administration, Bangkok.
- Shermon, G. (2004). *Competencies based HRM: A strategic resource for competencies mapping*. New Delhi: Tata McGraw - Hill.
- Urwongse, K., & Buathong, S. (2020). Conditions and problems of mobilizing educational policies toward practice of basic education school administrators. In B. Kaderabkova & J. Holmanov. (Eds., *IISES International Academic Virtual Conference, Prague*. (pp.334 – 342). Retrieved form <https://doi: 10.20472/IAC.2020.054.025>

Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education policy implementation: A literature review and proposed framework OECD*. Education Working Paper No. 162.