



บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง



การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น ได้แบ่งเนื้อหาการนำเสนอเป็น 10 ประเด็นหลัก ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายความสำคัญและประเภทของความพิการ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเรียนร่วม กฎหมายและนโยบายการจัดการศึกษาเรียนร่วม กระบวนการบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท มาตรฐานการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วม แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับควมมีประสิทธิผลของโรงเรียน แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย การวิจัยเชิงนโยบาย การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น และกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมาย ความสำคัญ และประเภทของความพิการ

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ แต่เนื่องจากคำที่ใช้อยู่ในวงการศึกษามักจะมีคำที่ใช้เรียกเด็กพิการอยู่หลายคำ เช่น เด็กพิเศษ เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษหรือเด็กที่มีความบกพร่อง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นและมีความชัดเจนการวิจัยนี้ใช้เรียกว่าเด็กพิการ ซึ่งเป็นคำที่มักใช้ทั่วไปในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายของชาติ ซึ่งนิยมใช้ว่าคนพิการหรือเด็กพิการ จึงได้สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับความพิการไว้ คือ ความหมายของความพิการ ความสำคัญของความพิการ และประเภทของความพิการ ดังต่อไปนี้

1.1 ความหมายของความพิการ

Wrigley (1996 อ้างถึงใน ศิริวิมล ใจงาม, 2547) กล่าวไว้ว่า ในอดีตความพิการเป็นปรัชญาที่อยู่นอกรทาง คือ ไม่ค่อยจะมีใครอยากพูดถึง เป็นลักษณะที่คนอื่นพยายามจะมองในแง่ลบ แต่ในศตวรรษนี้เหตุการณ์เปลี่ยนไปกลายเป็นว่าสังคมพยายามแสวงหาความพิการ เพื่อจะได้นำมาช่วยเหลือจนกระทั่งกลายเป็นความปกติให้มีความสามารถ การมองคนพิการให้มองด้วยเหตุผลที่เป็นธรรมไม่ใช่เหตุผลจากความเคยชิน ให้พิจารณาว่าอะไรคือคนอะไรคือความสามารถ ซึ่งมีสถาบันหรือองค์การและนักการศึกษาได้ให้ความหมายของความพิการหรือความต้องการพิเศษหรือคำที่มีความหมายคล้ายกันไว้อย่างหลากหลายดังต่อไปนี้

WHO (1993) ได้ให้ความหมายของคำว่าความพิการไว้หลายความหมาย คือ ความพิการ (disability) หมายถึง ความจำกัดของความสามารถในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ความพิการนี้จะเน้นที่การหย่อนความสามารถระดับบุคคล เช่น ทำงานไม่ได้ เดินไม่ได้ เป็นต้น ส่วนความผิดปกติหรือความบกพร่อง (impairment) หมายถึง ความผิดปกติทางจิต ด้านสรีระหรือด้านกายภาพของโครงสร้างหรือการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ เช่น ตับทำงานบกพร่อง

กล้ามเนื้อลีบและอ่อนแรง เป็นต้น และความด้อยโอกาส (handicap) หมายถึง ความจำกัดในการดำเนินชีวิต เนื่องจากอุปสรรคทางสังคม เช่น คนตาบอดไม่สามารถเรียนหนังสือได้ เพราะระบบสังคมไม่ได้จัดให้เขา เป็นต้น สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (2550) ให้ความหมายว่า ความพิการ หมายถึง ความบกพร่องหรือการสูญเสียสมรรถภาพของร่างกาย และหรือจิตใจ จะทำให้มีข้อจำกัดในการเรียนรู้ การสื่อความหมายทั้งด้าน การพูด ฟัง อ่าน เขียน การทำกิจวัตรประจำวัน การประกอบอาชีพ การสร้างสัมพันธภาพกับคนในสังคม ซึ่งคนหนึ่งอาจจะมี ความบกพร่องและมีขีดจำกัดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ เช่นเดียวกับ ผดุง อารยะวิญญู (2542ข) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เด็กนอกระดับ (exceptional children) หมายถึง เด็กที่มีสภาพร่างกายและสติปัญญาแตกต่างไปจากเด็กปกติ และเด็กที่มีความต้องการพิเศษ (children with special needs) หมายถึง เด็กที่มีความต้องการทางการศึกษาแตกต่างไปจากเด็กปกติ ราชบัณฑิตยสถาน (2546) ให้ความหมายว่า พิการ หมายถึง เสียไปจากสภาพเดิม และบกพร่อง หมายถึง ไม่ครบบริบูรณ์เท่าที่ควรมีควรเป็น หย่อนความสามารถ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ให้ความหมายของคนพิการไว้ว่า คนพิการ หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือ ด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของคนพิการไว้ว่า คนพิการ หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใดประกอบกับ มีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษาที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2550) และสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (2551ก) ได้ให้ความหมายของคนพิการว่า หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใดประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษาที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใดเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป และพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กล่าวไว้ว่า คนพิการ หมายถึง คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ วารี ธีระจิตร (2544) กล่าวว่า เด็กพิเศษ หมายถึง เด็กปกติที่มีลักษณะทาง

กายภาพหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากสภาพปกติทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ หรือสังคม ซึ่งความเบี่ยงเบนนี้รุนแรงถึงขั้นกระทบกระเทือนต่อพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของเด็ก ซึ่ง Wrigley (1996) อธิบายคำศัพท์ disability ว่าประกอบด้วยคำว่า dis กับ ability ซึ่งเป็นธรรมชาติของบุคคลที่มีทั้งสามารถ และไม่สามารถ คนพิการถึงจะหูหนวกหรือตาบอด แต่ก็มีความสามารถด้านอื่นเพราะมีสมอง เพียงแต่จะเรียนรู้ก็ต้องอาศัยการศึกษาพิเศษ เช่น ใช้อักษรเบรลล์ ใช้ภาษามือช่วย ความพิการไม่ใช่เป็นเรื่องที่ติดตัวและไม่ได้หมายความว่าเมื่อพิการแล้วจะไร้ความสามารถ ไปตลอด หากได้รับการฝึกและจัดหลักสูตรที่เหมาะสมเขาก็สามารถเรียนรู้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับ คีรีบุณ (2539) กล่าวถึงเรื่องราวของอัสปทาสชาวกรีก นักเล่นนันทนาการอัจฉริยะของโลกไว้ว่า อัสปเป็นคนพิการ (เป็นใบ้) คนซีเห่ อับลักษณ์เหลือแสนแต่มีจิตใจงดงาม ทำงานเป็นทาสผู้ต่ำต้อย แต่แล้วจู่ ๆ วันหนึ่งก็เกิดพูดได้ แถมวาจาที่กล่าวก็เป็นวาจาของอัจฉริยะผู้ชาญฉลาดจนปราชญ์ชาวตุส ผู้เป็นนายยังต้องรับฟัง เป็นที่ยอมรับของคนทั่วโลก และนิทานอัสปได้รับการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ เกือบทุกภาษาของโลก และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2546) กล่าวถึงความหมายคนพิการตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้คนพิการ มีสิทธิได้รับ สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา พ.ศ. 2545 ไว้ว่า คนพิการ หมายถึง คนพิการที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการหรือบุคคลที่สถานศึกษารับรองว่าเป็นคนพิการตามหลักเกณฑ์และวิธีที่คณะกรรมการกำหนด

โดยสรุปแล้วความพิการ หมายถึง ข้อจำกัดของความสามารถในการดำรงชีวิตหรือการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใดจากบุคคลอื่นหรือมีความต้องการและจำเป็นพิเศษต้องได้รับบริการทางการแพทย์และการศึกษา เพื่อให้ได้รับการพัฒนาทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม ตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคล สำหรับในวงการศึกษาก็ใช้คำว่าเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้จึงใช้คำว่า “เด็กพิการ” ที่สอดคล้องกับคำที่นิยมใช้ทั่วไปตามกฎหมายและนโยบายของชาติ ทั้งนี้ ได้รับคำยืนยันจากคำกล่าวตอนหนึ่งในกระบวนการตรวจสอบข้อเสนอเชิงนโยบายของผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ที่กล่าวว่า “ภาษาที่ใช้อ้อมไปอ้อมมาไม่เกิดประโยชน์ พูดตรง พูดชัดเจน แก้ปัญหาให้ตรง ให้ชัดเจนดีกว่าอ้อมไปอ้อมมาหยาบแต่ไม่ get ควรใช้เด็กพิการเพราะทุกคนเข้าใจและยอมรับได้” (ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์, 8 กรกฎาคม 2553)

1.2 ความสำคัญของความพิการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541ก) กล่าวว่า ในระยะเริ่มแรกก่อนคริสต์ศักราช คนพิการมักถูกกีดกัน ละเลย ทอดทิ้ง ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือ จนกระทั่งในยุคต่อมาเป็นช่วงที่ศาสนาคริสต์มีอิทธิพล คนพิการจึงได้รับการปกป้องและให้ความสงสาร จนถึงกลางศตวรรษที่ 16 มีการยอมรับคนพิการโดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับคนหูหนวกและคนตาบอดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสและในที่สุดได้มีการจัดการศึกษา

พิเศษสำหรับเด็กพิการประเภทอื่น ๆ อีก ทั้งมีการแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ และได้พัฒนาตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับ วารี ธิระจิตร (2544) กล่าวว่า ในอดีตเด็กพิการมักถูกละเลยหรือจะต้องถูกฆ่าทิ้ง เช่นในสมัยของสปาร์ต้าจะคัดเลือกเอาเฉพาะเด็กสุขภาพดีเท่านั้น มีผู้เริ่มสนใจเด็กพิการเมื่อประมาณ 3,500 ปีมาแล้ว เริ่มจากเมื่อผู้ปกครองอียิปต์ได้สั่งให้จัดการดูแลเด็กที่มีระดับสติปัญญาต่ำกว่าปกติ ส่วนพวกกรีกโบราณนั้น ไม่ได้ให้ความสนใจแก่เด็กเหล่านี้มากนัก ประชาชนในสมัยนั้นเรียกเด็กเหล่านี้ว่า “อิดีต” (idiot) หมายถึงคนโง่เขลา เป็นคำเรียกเชิงดูถูกเหยียดหยาม เด็กเหล่านี้ไม่ได้รับการดูแลเลย จะถูกนำไปปล่อยให้ตายที่เชิงเขา ในสมัยโรมันเด็กพิการถูกนำไปเป็นทาสให้ควาบบนเทิ่งแก่ผู้มีอำนาจทั้งหลาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541ก) กล่าวว่า ในสังคมมนุษย์ย่อมมีทั้งคนปกติและคนพิการ ซึ่งไม่สามารถแยกคนพิการออกจากสังคมปกติได้ สอดคล้องกับ WHO (1993) ได้กล่าวถึงความสำคัญของความพิการว่า ความพิการถือเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะเมื่อคนพิการที่ขาดโอกาสและไม่ได้รับการพัฒนา ช่วยเหลือตนเอง ประกอบอาชีพ และเลี้ยงตนเองไม่ได้ ก็กลายเป็นภาระของครอบครัวและสังคม เช่น คนพิการเป็นขอทาน อาชญากรรมที่เกิดจากคนปัญญาอ่อนและคนพิการทางจิต เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวสะท้อนสภาพสังคมที่เพิกเฉย และมองข้ามปัญหาที่ควรป้องกันและแก้ไขได้ ปัญหาความพิการเป็นปัญหาที่ใกล้ตัว ความพิการเป็นภาวะที่เกิดกับใครและเมื่อไรก็ได้ อุบัติเหตุทางการจราจรและสมองถูกทำลายจนเป็นอัมพาตเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทุกวัน ฉะนั้นการมองหากทางแก้ไขและการร่วมกันพัฒนาระบบฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการคือการสร้างหลักประกันในอนาคตสำหรับคนพิการ คนพิการ ในประเทศต่าง ๆ มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละประเทศมีวิธีการสำรวจและเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ในประเทศที่พัฒนาแล้วกลับพบว่า สถิติของคนพิการที่สูงกว่าสถิติที่ได้จากประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาที่เป็นเช่นนี้ เพราะการสำรวจในประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นการค้นหาบุคคลที่มีภาวะความผิดปกติหรือความบกพร่องบางประการ จึงทำให้ครอบคลุมไม่ครบทั้งหมด องค์การอนามัยโลกประมาณการว่ามีคนพิการทั่วโลกถึงร้อยละ 7 และสถิติในประเทศไทยจากการสำรวจความพิการและภาวะทุพพลภาพ พ.ศ. 2545 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจประชากรที่มีความพิการและหรือมีปัญหาสุขภาพหรือเจ็บป่วย ที่เป็นต่อเนื่อง ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป จากครัวเรือนตัวอย่างทั้งสิ้น 49,997 ครัวเรือนทั่วประเทศ พบว่า จากประชากร ทั้งสิ้น ประมาณ 63,303,000 คน เป็นคนพิการประมาณ 1,098,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.7 (คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ, 2550)

โดยสรุปแล้วความพิการถือเป็นปัญหาสังคมอย่างหนึ่งของสังคมมนุษย์ที่จะปฏิเสธไม่ได้ สังคมย่อมมีทั้งคนปกติและคนพิการ ไม่สามารถแยกคนพิการออกจากสังคมได้ สังคมจะต้องช่วยสร้างความตระหนักรู้และเสริมสร้างเจตคติเชิงบวกในมิติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิความเสมอภาคเท่าเทียม และถือเป็นหน้าที่ของสังคมที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีเต็มตามศักยภาพ ได้รับการคุ้มครองสิทธิ การมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ด้วยความเสมอภาค และสภาพแวดล้อมที่ปราศจากอุปสรรค

1.3 ประเภทของความพิการ

การจัดประเภทของความพิการ สามารถจัดได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับหน่วยงาน และจุดประสงค์ในการจัดประเภานั้น ๆ ซึ่งได้จัดความพิการไว้หลายประเภทดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กรมประชาสงเคราะห์ (2534) ได้จัดประเภทคนพิการไว้ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ไว้ 5 ประเภท คือ คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย คนพิการทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหว คนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม และคนพิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541) แบ่งประเภทของเด็กพิเศษไว้ 9 ประเภท คือ เด็กที่มีความบกพร่องทางการเห็น เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย เด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา เด็กที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ เด็กที่มีปัญหาทางพฤติกรรม เด็กออทิสติก เด็กสมาธิสั้น และเด็กปัญญาเลิศ และ วาริ ธีระจิตร (2544) แบ่งประเภทเด็กพิการในด้านการศึกษาไว้ 2 ประเภท คือ 1) มีความจำกัดทางสติปัญญา (intellectual limitation) แยกเป็น กลุ่มเรียนช้า (slow learner) กลุ่มปัญญาอ่อนพอเรียนได้ (educable retarded children) หรือปัญญาอ่อนเล็กน้อย (mild grade) และกลุ่มปัญญาอ่อนพอฝึกได้ (trainable retarded children) หรือปัญญาอ่อนขั้นปานกลาง (moderate grade) 2) มีความจำกัดทางร่างกาย (physical limitation) แยกเป็น กลุ่มบกพร่องทางการเห็น (visually impaired) แบ่งเป็นตาบอด (blind) และสายตาเห็นเลือนราง (low vision) กลุ่มบกพร่องทางการได้ยิน (hearing impaired) แบ่งเป็นหูหนวก (deaf) และหูตึง (hard of hearing) กลุ่มบกพร่องทางการพูด (speech impaired) แยกเป็นพูดไม่ได้ (aphasia) และพูดผิดปกติ (disorders of speech) กลุ่มบกพร่องทางร่างกายและสุขภาพ (crippled and other health impaired) เช่น แขนขาด เป็นอัมพาต และกลุ่มบกพร่องทางพฤติกรรม (behavior disorders) แยกเป็นอารมณ์ไม่ปกติ (emotional disturbed) และผิดปกติทางสังคม (socially maladjusted) นอกจากนี้คนเดียวอาจมีความพิการหลายอย่างเรียกว่าพิการซ้ำซ้อน (multiple handicap) สำหรับ ผดุง อารยะวิญญู (2542) แบ่งประเภทของเด็กพิการไว้ 12 ประเภท คือ เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน เด็กปัญญาอ่อนที่เรียนหนังสือได้ เด็กปัญญาอ่อนที่ฝึกได้ เด็กปัญญาอ่อนที่มีระดับสติปัญญาต่ำมาก เด็กที่มีความบกพร่องทางสายตา เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย เด็กที่มีปัญหาทางพฤติกรรม เด็กที่มีปัญหาในการเรียนรู้ เด็กเจ็บป่วยเรื้อรังในโรงพยาบาล เด็กปัญญาเลิศ เด็กออทิสติก และเด็กที่มีความบกพร่องซ้ำซ้อน

กระทรวงศึกษาธิการ (2543) ได้กำหนดบุคคลที่มีความบกพร่องทางการศึกษาไว้ 9 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น หมายถึง บุคคลที่สูญเสียการเห็น ตั้งแต่ระดับเล็กน้อยจนถึงตาบอดสนิท อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ตาบอด และตาเห็นเลือนราง

2. บุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน หมายถึง คนที่สูญเสียการได้ยินตั้งแต่ระดับรุนแรงจนถึงระดับน้อยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หูหนวก และหูตึง

3. บุคคลที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา หมายถึง คนที่มีพัฒนาการช้ากว่าคนปกติทั่วไป เมื่อวัดสติปัญญาโดยใช้แบบทดสอบมาตรฐานแล้ว มีสติปัญญาน้อยกว่าคนปกติ และความสามารถในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่ำกว่าเกณฑ์ปกติอย่างน้อย 2 ทักษะหรือมากกว่า

4. บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ หมายถึง คนที่มีอวัยวะไม่สมส่วน อวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนขาดหายไป กระดูกและกล้ามเนื้อพิการ เจ็บป่วยเรื้อรังรุนแรง มีความพิการของระบบประสาท มีความลำบากในการเคลื่อนไหว

5. บุคคลที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ หมายถึง คนที่มีความบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในกระบวนการพื้นฐานทางจิตวิทยาที่เกี่ยวกับความเข้าใจหรือการใช้ภาษา อาจเป็นภาษาพูดและ/หรือภาษาเขียน ซึ่งจะมีผลทำให้มีปัญหาในการฟัง การพูด การคิด การอ่าน การเขียน การสะกด หรือการคิดคำนวณ

6. บุคคลที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา หมายถึง คนที่มีความบกพร่องในเรื่องของการออกเสียงพูด หรือคนที่มีความบกพร่องในเรื่องความเข้าใจและการใช้ภาษาพูด การเขียน และหรือระบบสัญลักษณ์อื่นที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร

7. บุคคลที่มีปัญหาทางพฤติกรรมหรืออารมณ์ หมายถึง คนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากปกติอย่างมาก และปัญหาทางพฤติกรรมนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่เป็นที่ยอมรับทางสังคมหรือวัฒนธรรม

8. บุคคลออทิสติก หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมอารมณ์ และจินตนาการ ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงานในหน้าที่บางส่วนของสมองที่ผิดปกติไป

9. บุคคลพิการซ้อน หมายถึง คนที่มีสภาพความบกพร่องหรือความพิการมากกว่าหนึ่งประเภทในบุคคลเดียวกัน

ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดประเภทของคนพิการออกตามพระราชบัญญัติ การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ไว้ 9 ประเภท ได้แก่ บุคคลที่มีความบกพร่องทางการเห็น บุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน บุคคลที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย หรือการเคลื่อนไหว หรือสุขภาพ บุคคลที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ บุคคลที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา บุคคลที่มีความบกพร่องทางพฤติกรรม หรืออารมณ์ บุคคลออทิสติก และบุคคลพิการซ้อน

โดยสรุปแล้วสามารถแบ่งประเภทความพิการของเด็กพิการทางการศึกษาได้ 9 ประเภท คือ เด็กที่มีความบกพร่องทางการเห็น เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน เด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหวหรือสุขภาพ เด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ เด็กที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา เด็กที่มีความ

บกพร่องทางพฤติกรรมหรืออารมณ์ เด็กออทิสติก และเด็กพิการซ้อน สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้คนพิการได้รับโอกาสเสริมสร้างสมรรถภาพหรือสร้างเสริมความสามารถให้มีสภาพที่ดีขึ้นและให้มีโอกาสสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ทัดเทียมคนปกติ ซึ่งการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจำเป็นต้องครอบคลุม 4 ด้าน คือ ด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านอาชีพ และด้านสังคม หากได้รับการส่งเสริมอย่างถูกต้อง คนพิการย่อมมีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพที่จะประกอบอาชีพ พึ่งพาตนเอง และดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ รวมทั้งการช่วยสร้างสรรค์สังคมได้เช่นเดียวกับคนทั่วไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเรียนรู้ร่วม

การจัดการเรียนรู้ร่วม ยึดหลักการว่าเด็กพิการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เมื่อเด็กปกติทุกคนได้รับการศึกษาในโรงเรียนปกติ เด็กพิการควรได้รับการศึกษาในโรงเรียนปกติด้วย โดยผู้วิจัยได้สรุปประเด็นสำคัญประกอบด้วย ความเป็นมาของการเรียนรู้ร่วม ความหมายของการเรียนรู้ร่วม ปรัชญา และทฤษฎีพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วม หลักการของการจัดการเรียนรู้ร่วม ประโยชน์ของการเรียนรู้ร่วม และรูปแบบการเรียนรู้ร่วม ดังต่อไปนี้

2.1 ความเป็นมาของการจัดการเรียนรู้ร่วม

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ มุ่งเน้นการให้โอกาสการศึกษาที่เท่าเทียม เพื่อพัฒนาความสามารถให้เต็มศักยภาพของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้สำหรับเด็กพิการจะต้องเหมาะสมกับความต้องการและความสามารถของเด็กเหล่านี้ จึงจะสามารถทำให้เด็กได้รับประโยชน์เต็มที่จากการศึกษา ซึ่งความเป็นมาของการจัดการสำหรับเด็กพิการในประเทศไทยสรุปได้ดังนี้

ในอดีตคนพิการในประเทศไทยอยู่ในสภาพที่ถูกจำกัดสิทธิทางการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการได้รับการยกเว้นจากการเข้าโรงเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2478 อันเป็นเหตุให้คนพิการขาดโอกาสทางการศึกษา ต่อมานักการศึกษาพิเศษได้พยายามจัดการศึกษาพิเศษให้แก่เด็กพิการ เด็กพิการประเภทแรกที่ได้รับการศึกษาพิเศษในประเทศไทย คือ เด็กตาบอด โดยมีบัณฑิตสตรีตาบอดชาวอเมริกัน ชื่อ เยเนวีฟ คอลฟิลด์ (Genevieve Caulfield) เป็นผู้ริเริ่มประดิษฐ์อักษรเบรลล์ภาษาไทย สำหรับเด็กตาบอดในปี 2481 และรับเด็กเข้ามาเรียน ต่อมา พ.ศ. 2482 มีการจัดตั้งมูลนิธิช่วยคนตาบอดแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ (วาริ ธีระจิตร, 2544) ต่อจากนั้นจึงมีผู้ริเริ่มจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการประเภทอื่น ๆ เป็นการจัดอย่างไม่เป็นทางการ คือ เอกชน มูลนิธิ หรือผู้ใจบุญ เป็นผู้จัดทั้งสิ้น การจัดอย่างเป็นทางการจริง ๆ นั้น เริ่มขึ้นเมื่อมีกองการศึกษาพิเศษเกิดขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2494

กระทรวงศึกษาธิการ (2543) สรุปความเป็นมาของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการในประเทศไทยตามลำดับดังนี้ ในปี พ.ศ. 2478 ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาภาคบังคับ

ประกาศยกเว้นให้เด็กพิการไม่ต้องเข้าเรียน พ.ศ. 2494 ทดลองเปิดโครงการและโรงเรียนพิเศษ เฉพาะความพิการและจัดตั้งหน่วยทดลองสอนเยาวชนหูหนวกในโรงเรียนเทศบาล 17 วัดโสมนัสวิหาร พ.ศ. 2495 จัดตั้งมูลนิธิเศรษฐเสถียรและเปลี่ยนชื่อมูลนิธิเดิมเป็น มูลนิธิอนุเคราะห์คนหูหนวก แทน และใน ปี พ.ศ. 2507 สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถได้โปรดเกล้าฯ ทรงรับมูลนิธิ ไว้ในพระบรมราชินูปถัมภ์ และเปลี่ยนชื่อมูลนิธิใหม่เป็นมูลนิธิอนุเคราะห์คนหูหนวกในพระบรมราชินูปถัมภ์ พ.ศ. 2499 นักเรียนตาบอดเข้าเรียนกับนักเรียนปกติเป็นครั้งแรกในระดับมัธยมศึกษาที่ โรงเรียนเซนต์คาเบรียล พ.ศ. 2500 เริ่มจัดชั้นพิเศษสำหรับเด็กเรียนซ้ำเข้าเรียนร่วมในโรงเรียน ปกติ ระดับประถมศึกษาเป็นครั้งแรก 7 แห่ง พ.ศ. 2501 กรมสามัญศึกษาจัดทำโครงการสอนเด็ก เจ็บป่วยด้วยโรคโปลิโอ (ไขสันหลังอักเสบ) ตามเตียงแบบตัวต่อตัวที่โรงพยาบาลศิริราชตั้งมูลนิธิ สงเคราะห์ คนพิการขึ้น ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมูลนิธิอนุเคราะห์คนพิการในพระบรมราชินูปถัมภ์ของ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี พ.ศ. 2503 กระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งโรงพยาบาลปัญญาอ่อนซึ่ง ต่อมาคือโรงพยาบาลราชานุกูล พ.ศ. 2504-2508 จัดตั้งโรงเรียนสอนเด็กพิเศษ และในปี พ.ศ. 2508 สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีได้พระราชทานชื่อใหม่ว่าโรงเรียนศรีสังวาลย์ พ.ศ. 2504 จัดตั้ง โรงเรียนสอนคนหูหนวกขึ้นอีกแห่งปัจจุบันคือโรงเรียนโสตศึกษาทุ่งมหาเมฆ พ.ศ. 2505-2509 ขยายการ เปิดชั้นเรียนร่วมสำหรับเด็ก ที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน ประเภทหูตึงขึ้นในโรงเรียนพญาไท ซึ่งเป็นชั้นเรียนพิเศษคู่ขนานกับชั้นประถมศึกษาปกติ มีครูการศึกษาพิเศษเป็นผู้สอนและฝึกแก้ไข การพูดให้นักเรียน ชั้นเรียนในลักษณะนี้ยังคงดำเนินการอยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะมีโครงการ จัดชั้นเรียนร่วมลักษณะอื่น ๆ พ.ศ. 2512-2516 มีการตั้งศูนย์ทดลองสอนเด็กหูพิการชั้นเด็กเล็กขึ้นใน วิทยาลัยครูสวนดุสิต พร้อมทั้งเปิดสอนวิชาการศึกษาพิเศษ ในระดับปริญญาเป็นแห่งแรก พ.ศ. 2513 จัดให้เด็กอนุบาลปกติเข้ามาเรียนร่วมกับเด็กอนุบาลหูตึง นับเป็นวิธีการจัดการเรียนร่วมแบบ หนึ่งที่เรียกว่า reversed integration ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ ขยายโครงการสอนเด็กเรียนซ้ำและเด็กหูตึงเรียนร่วมในระดับประถมศึกษา พ.ศ. 2520-2531 มูลนิธิช่วยคนปัญญาอ่อนในพระบรมราชูปถัมภ์ประกาศจัดตั้งโรงเรียนสำหรับเด็กและบุคคล ปัญญาอ่อนขยายงานไปสู่ภูมิภาคที่จังหวัดนครปฐม เชียงใหม่ อุตรธานี และสงขลา พ.ศ. 2529 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินงานจัดการเรียนร่วมภายใต้ ชื่อโครงการ พัฒนารูปแบบการจัดการประถมศึกษาสำหรับเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติ ในกรุงเทพมหานคร ทดลองจัดการเรียนร่วมสำหรับเด็กพิการ 2 ประเภท คือ เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยินและ สติปัญญา และในปี พ.ศ. 2533 ขยายไปยังจังหวัดต่าง ๆ และปี พ.ศ. 2538 ขยายผลการจัดการเรียน ร่วมได้ครบทุกจังหวัด และเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 กระทรวงศึกษาธิการได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีขออนุมัตินโยบายประกาศให้ “พ.ศ. 2542 เป็นปีการศึกษาเพื่อคนพิการ” โดยมี นโยบายว่า “คนพิการทุกคนที่อยากเรียนต้องได้เรียน” ทั้งนี้เพื่อเร่งรัด ปรับปรุง และขยายบริการ การศึกษาสำหรับคนพิการให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ในปี พ.ศ. 2543 กำหนดนโยบายเพิ่มเติมว่า “คนพิการ ทุกคนต้องได้เรียน โดยได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อพัฒนาตนเองและสังคม” และ

สังคม” และในปี พ.ศ. 2547 จัดทำโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม จำนวน 390 โรงเรียน ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน

การจัดการศึกษาพิเศษในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา จากประสบการณ์ทั่วโลกชี้ให้เห็นว่าการจัดการศึกษาพิเศษสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ดีที่สุด โดยการเรียนร่วมอยู่ในโรงเรียนทั่วไป แต่ทั้งนี้จะต้องอาศัยความพยายามร่วมกันทั้งฝ่ายโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ครู เจ้าหน้าที่ เพื่อน ฝายครอบครัว และอาสาสมัครกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงแพทย์ นักจิตวิทยา นักกายภาพบำบัด นักสังคมสงเคราะห์และอื่น ๆ ที่ต้องร่วมมือกันอย่างเป็นสหวิทยาการ

2.2 ความหมายของการจัดการเรียนร่วม

Kauffman and others (1975 อ้างถึงใน อภิลิทธิ เตชะกำภู, 2544) ได้ให้คำจำกัดความของการเรียนร่วมไว้ว่า เป็นการรวมเด็กพิเศษไว้กับเด็กปกติในด้านเวลา ด้านการเรียนการสอน และมีการกำหนดแบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่างบุคลากรฝ่ายบริการ ฝ่ายสอน และฝ่ายสนับสนุน ทั้งในด้านการศึกษาปกติและด้านการศึกษาพิเศษ Stephen (1982 อ้างถึงใน สุวรรณ คำฝาย, 2540) ให้ความหมายของการเรียนร่วมไว้ว่าเป็นการจัดการศึกษาให้เด็กพิการขั้นไม่รุนแรงและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความจำกัดน้อยที่สุด โดยมีพื้นฐานจากปรัชญาความเสมอภาคทางการศึกษา จัดให้มีแผนการเรียนเป็นรายบุคคล เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ ความสัมฤทธิ์ทางการเรียนและให้เขาดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข จรัล ทองปิยะภูมิ (2531) กล่าวถึงความหมายของการเรียนร่วม คือ การผสมผสานกันของการศึกษาภาคปกติกับการศึกษาพิเศษ การบริหารโรงเรียนในโครงการเรียนร่วม จึงไม่ใช่การบริหารโรงเรียนปกติที่มีเด็กพิเศษมาฝากปนอยู่ในโรงเรียน แต่การบริหารโรงเรียนในโครงการเรียนร่วมจะต้องเป็นการเอาคุณค่า ปรัชญา หลักการและกลวิธีของการศึกษาพิเศษ เข้ามาประสานงานกับศาสตร์และศิลป์ของการบริหารโรงเรียนปกติ ดังนั้น การบริหารโรงเรียนไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านกิจกรรมนักเรียน ด้านธุรการหรือในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งต้องถือว่าการเรียนร่วมเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของโรงเรียน วารี ธีระจิตร (2544) กล่าวว่า การเรียนร่วมเป็นการรวมเด็กพิเศษไว้กับเด็กปกติในด้านเวลา ด้านการเรียนการสอน และด้านสังคม ภายใต้พื้นฐานการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล รวมทั้งการปรับตัวทางสังคม เพื่อให้เด็กมีประสบการณ์ตรงและสามารถพัฒนาตนเองให้ได้มากที่สุด สำนักงานคณะกรรมการการประถม ศึกษาแห่งชาติ (2541ก) กล่าวถึงการเรียนร่วมว่า คือ การจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีความต้องการพิเศษ ได้แก่ เด็กที่มีความบกพร่องทุกประเภท และเด็กปัญญาเลิศได้เรียนร่วมกับเด็กปกติ โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน เพื่อส่งเสริมให้มีโอกาสเรียนรู้และดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

คณะอนุกรรมการคัดเลือกและจำแนกความพิการเพื่อการศึกษาระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2543) กล่าวว่า การเรียนร่วม หมายถึง การจัดให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษและเด็กพิการเข้าไปในระบบการศึกษาทั่วไป มีการร่วมกิจกรรมและใช้

เวลาว่างช่วงใดช่วงหนึ่งในแต่ละวัน ระหว่างเด็กที่มีความต้องการพิเศษและเด็กพิการกับเด็กทั่วไป การเรียนร่วมในแนวคิดใหม่ เป็นความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกัน (Collaboration) ระหว่างครูทั่วไปกับครูการศึกษาพิเศษในโรงเรียน เพื่อดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนและบริการต่าง ๆ ให้กับนักเรียนในความดูแล และสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ง) กล่าวถึงการเรียนร่วมไว้ว่า การเรียนร่วม หมายถึง การที่เด็กที่มีความต้องการพิเศษ ได้เรียนในโรงเรียนปกติใกล้บ้าน โดยไม่มีการแบ่งแยก ได้เรียนกับเพื่อนในวัยเดียวกัน การช่วยเหลือสนับสนุนอื่น ๆ จะจัดอยู่ในสภาพแวดล้อมในห้องเรียนปกติ ทั้งนี้โรงเรียนจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบให้มีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของเด็กแต่ละคนและเด็กทุกคน มีฐานะเป็นสมาชิกหนึ่งของโรงเรียน มีสิทธิ มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (2551ก) กล่าวถึงพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การเรียนร่วม หมายถึง การจัดให้คนพิการได้เข้าศึกษาในระบบการศึกษาทั่วไปทุกระดับและหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการจัดการศึกษา ให้สามารถรองรับการเรียนการสอนสำหรับคนทุกกลุ่มรวมทั้งคนพิการ ซึ่ง UNESCO (2005) ได้ให้นิยามของการเรียนร่วมว่า การเรียนร่วม เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันและตอบสนองต่อความหลากหลายของผู้เรียนที่มีลักษณะของความแตกต่างกันของผู้เรียน เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายเกี่ยวกับการเรียนรู้วัฒนธรรมและชุมชน เป็นกระบวนการที่พยายามลดการแบ่งแยกหรือการแยกออกจากกันทางการศึกษา เป็นกระบวนการที่เน้นให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรหรือเนื้อหาที่จะนำมาใช้สอนเด็กวิธีที่ครูนำมาใช้สอน ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ รวมไปถึงการวัดผลประเมินผล ซึ่งจะต้องครอบคลุมการศึกษาสำหรับเด็กทุกคน ตามความเหมาะสมกับอายุและความสามารถของเด็ก และถือเป็นการรับผิดชอบของระบบการศึกษาที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ Kliever (2007) กล่าวว่า การเรียนร่วม (inclusive education) หมายถึง การจัดการเรียนการสอนที่ยืดปรัชญาของการอยู่ร่วมกัน (inclusion) เป็นหลักนั่นคือการสอนที่ดีเป็นการสอนที่ครูกับนักเรียนช่วยกันให้ทุกคนเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชน โดยการสร้างวิสัยทัศน์ใหม่ให้กับชุมชนและโรงเรียน การอยู่ร่วมกัน (inclusion) จึงเป็นการทำให้ทุกคนเป็นสมาชิกที่ดี เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ดังนั้น การอยู่ร่วมกัน (inclusion) จึงมีความหมายรวมไปถึงกิจกรรมทุกชนิดที่จะนำไปสู่การสอนที่ดี (good teaching) ซึ่งเป็นการคิดอย่างรอบคอบเพื่อหาหนทางให้นักเรียนทุกคนสามารถเรียนได้ เป็นการกำหนดทางเลือกหลาย ๆ ทาง การให้นักเรียนทุกคนสามารถเรียนรวมกันได้ไม่ว่าเขาจะมีความบกพร่องหรือไม่ก็ตาม และ The Ition Kong Institute of Education (2007 อ้างถึงใน ผดุง อารยะวิญญู และวาสนา เลิศศิลป์, 2551) กล่าวไว้ว่า การเรียนร่วม (inclusion) เป็นปรัชญาที่มีความเชื่อว่าทุกคนเท่าเทียมกันทุกคนควรได้รับการยอมรับที่มองเห็นคุณค่าอย่างเท่าเทียมกัน บนรากฐานของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ดังนั้น บุคคลทุกคนในชุมชนไม่ว่าจะมีความบกพร่องหรือไม่ก็ตาม จะต้องมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทุกชนิด

ในชุมชน รวมทั้งกิจกรรมทางการศึกษา การให้การศึกษาดังกล่าวเรียกว่าการเรียนรู้รวม (inclusive education) เป็นการให้การศึกษแก่เด็กปกติรวมกับเด็กที่มีความต้องการพิเศษโดยไม่มีการแบ่งแยก แต่จะต้องมีระบบการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนจึงจะทำให้การเรียนรู้รวมดำเนินไปได้ ผู้บริหารและบุคลากรโรงเรียนจะต้องเข้าใจและให้ความร่วมมือในการให้การศึกษาคำนี้ถึงความแตกต่าง

จากความหมายของการเรียนรู้รวมที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การเรียนรู้รวม คือ การจัดการศึกษาบนพื้นฐานความเชื่อในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและความแตกต่างระหว่างบุคคลที่ต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคน และต้องจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เป็นการศึกษาที่ไม่มีการแบ่งแยกตั้งแต่ระดับชั้น ตลอดจนการดำรงชีวิตในสังคม จะต้องดำเนินการไปในลักษณะรวมกัน ที่ทุกคนต่างเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ทุกคนยอมรับซึ่งกันและกัน และใช้ชีวิตร่วมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยก

2.3 ปรัชญาและทฤษฎีพื้นฐานของการจัดการเรียนรู้รวม

ปรัชญาของการเรียนรู้รวม นักการศึกษาพิเศษได้เสนอปรัชญาของการเรียนรู้รวมเกิดจากพื้นฐาน 3 ประการ ดังที่ กระทรวงศึกษาธิการ (2545ก) และบังอร ต้นปาน (2535) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษา ดังนั้นการจัดระบบการศึกษาต้องจัดบริการการศึกษาให้แก่มนุษย์ทุกคน โดยไม่แบ่งแยกความบกพร่องหรือฐานะเศรษฐกิจและสังคม จึงควรจัดโครงการและปรับปรุงการปฏิบัติให้เหมาะสมกับความต้องการจำเป็นของแต่ละบุคคล

2. มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอยู่ร่วมกันในสังคม ดังนั้นการจัดเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียนและวัยเรียน เพื่อให้เด็กพิเศษอยู่ร่วมกับเด็กปกติ ย่อมเกิดคุณค่า และสร้างสรรค์สังคม เพราะเด็กเหล่านี้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน มีการยอมรับซึ่งกันและกัน เมื่อเด็กเหล่านี้เติบโตเป็นผู้ใหญ่จะไม่เกิดการแบ่งแยกความแตกต่างของมนุษย์ในสังคม

3. การเรียนการสอนในชั้นเรียนย่อมสนองความแตกต่างของบุคคล ดังนั้นการจัดเด็กพิเศษให้เข้าเรียนในชั้นเรียนรวม จึงควรได้มีการปรับปรุงการเรียนการสอนให้เป็นการสอนเพื่อบุคคลทั่วไป เพื่อให้พัฒนาความพร้อมและความรู้ความสามารถของผู้เรียนทุกคนให้พัฒนาทุกด้าน ด้วยวิธีการและกิจกรรมที่เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละบุคคล เพื่อให้เกิดศักยภาพที่จะดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสมที่สุด

ผดุง อารยะวิญญู (2539) ได้สรุปทฤษฎีพื้นฐานการเรียนรู้รวม ดังนี้

1. ในสังคมมนุษย์มีทั้งคนปกติและที่มีความบกพร่องต่าง ๆ เมื่อสังคมไม่สามารถแยกคนที่มีความบกพร่องออกจากสังคมปกติได้ ดังนั้น ไม่ควรแยกการศึกษาเฉพาะทางด้านใดด้านหนึ่ง ควรให้เด็กพิเศษเรียนด้วยกับเด็กปกติเท่าที่จะสามารถทำได้

2. เด็กพิเศษมีความต้องการและความสามารถซึ่งต่างจากเด็กปกติ ดังนั้นควรจัดรูปแบบ และวิธีการให้แตกต่างไปจากเด็กปกติ เพื่อให้เด็กมีศักยภาพในการเรียนรู้อย่างเต็มที่

3. เด็กแต่ละคนมีความสามารถแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเด็กปกติหรือเด็กพิเศษ การศึกษาจะช่วยให้ความสามารถแต่ละคน ปรากฏเด่นชัดขึ้น

4. เด็กแต่ละคนมีพื้นฐานแตกต่างกันทางการเลี้ยงดูจากครอบครัว เศรษฐกิจ สังคม สติปัญญา การศึกษาจะช่วยให้แต่ละคนได้เรียนรู้เพื่อปรับตัวเข้าหากันและให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

5. เด็กแต่ละคนมีความแตกต่างกันในด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์และสังคม การจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดเพื่อพัฒนาทุกด้านให้สูงสุดตามความสามารถของแต่ละบุคคล

วารี ธีระจิตร (2544) กล่าวว่า การจัดการศึกษาพิเศษโดยทั่วไปตั้งอยู่บนรากฐานความเชื่อหรือหลักปรัชญา ดังนี้

1. ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับบริการทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นคนพิการหรือคนปกติ เมื่อรัฐจัดการศึกษาให้แก่เด็กปกติแล้วก็ควรจัดการศึกษาให้แก่เด็กพิเศษด้วย หากเด็กพิเศษไม่สามารถเรียนในโปรแกรมการศึกษาที่รัฐจัดให้เด็กปกติได้ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการศึกษาให้สนองต่อความต้องการของเด็กพิเศษ

2. เด็กพิเศษควรได้รับการศึกษาควบคู่ไปกับการบำบัด การฟื้นฟูสมรรถภาพทุกด้าน โดยเร็วที่สุดในทันทีที่ทราบว่าเด็กมีความต้องการพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมเด็กให้พร้อมที่จะเรียนต่อไป และมีพัฒนาการทุกด้านถึงขีดสูงสุด

3. การจัดการศึกษาพิเศษ ควรคำนึงถึงการอยู่ร่วมสังคมกับคนปกติอย่างมีประสิทธิภาพ การเรียนการสอนเด็กเหล่านี้จึงควรให้เรียนร่วมกับเด็กปกติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เว้นแต่เด็กพิเศษผู้นั้นมีสภาพความพิการหรือความบกพร่องในขั้นรุนแรง จนไม่อาจเรียนร่วมได้ อย่างไรก็ตามควรให้เด็กพิเศษได้สัมผัสกับสังคมคนปกติ

4. การจัดการศึกษาพิเศษต้องปรับให้เหมาะกับสภาพความเสียเปรียบของเด็กพิเศษแต่ละประเภท โดยใช้แนวทางการศึกษาของเด็กปกติ

5. การศึกษาพิเศษและการฟื้นฟูบำบัดทุกด้าน ควรจัดเป็นโปรแกรมให้เป็นรายบุคคล ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนบางอย่าง อาจจัดเป็นกลุ่มเล็กสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องหรือมีความต้องการคล้ายคลึงกัน และอยู่ในระดับความสามารถที่ใกล้เคียงกัน

6. การจัดโปรแกรมการสอนเด็กพิเศษ ควรเน้นที่ความสามารถของเด็กและให้เด็กมีโอกาสได้ประสบความสำเร็จมากกว่าที่คำนึงถึงความพิการหรือความบกพร่อง เพื่อให้เด็กมีความบกพร่อง แต่ก็ยังมีความสามารถบางอย่างเท่ากับหรือดีกว่าคนปกติ ซึ่งจะช่วยให้เด็กสามารถปรับตัวได้ดีขึ้น

7. การศึกษาพิเศษควรมุ่งให้เด็กมีความเข้าใจ ยอมรับตนเอง มีความเชื่อมั่น มีสัญชาตญาณ และมุ่งให้ช่วยตนเองได้ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อตนเอง และสังคม

8. การศึกษาพิเศษ ควรจัดทำอย่างต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่เกิดเรื่อยไป ขาดตอนไม่ได้ และควรเน้นเรื่องอาชีพด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ง) กล่าวถึงแนวคิดและมุมมองในการจัดการศึกษาพิเศษแบบดั้งเดิมและแบบใหม่ ไว้ดังนี้

แบบดั้งเดิม (tradition approach) มองว่าอุปสรรคในการเรียนและการมีส่วนร่วมในสังคมของนักเรียนเกิดจากความพิการ หรือความบกพร่องของนักเรียน และนักเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสังคมปกติ ซึ่งเป็นมุมมองบนพื้นฐานของรูปแบบทางการแพทย์ (medical model) เน้นการประเมินเด็กโดยผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้วินิจฉัยและจัดเด็กเข้าโปรแกรมที่จัดเตรียมไว้แล้วในโปรแกรมที่คิดว่าเหมาะสม และเน้นการเปลี่ยนแปลงนักเรียนโดยการสอนเสริมวิชาที่เป็นประโยชน์กับนักเรียน โดยการบูรณาการวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ และการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มอย่างเป็นทางการ

แบบใหม่ (inclusionary approach) มองว่าอุปสรรคในการเรียนและการมีส่วนร่วมในสังคม เกิดขึ้นเนื่องจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนและบริบทแวดล้อม เช่น ผู้คน สถาบัน นโยบาย วัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นมุมมองบนพื้นฐานของรูปแบบทางสังคม (social model) เน้นที่การตรวจสอบการสอน / องค์ประกอบในการเรียนรู้ และเน้นการปรับเปลี่ยนโรงเรียนให้สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของนักเรียน เช่น การปรับหลักสูตร ตารางสอน วิธีการสอน การสนับสนุนช่วยเหลืออย่างไม่เป็นทางการ และความเชี่ยวชาญในการสอนของครูทั่วไปในสภาพแวดล้อมในห้องเรียนปกติ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนนโยบายและวัฒนธรรมในการทำงาน

จากปรัชญาและทฤษฎีพื้นฐานการเรียนร่วมดังกล่าว ได้สนองตอบการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามนุษย์ ด้วยรูปแบบที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยการเรียนรู้เพื่อการดำรงชีพร่วมกันในสังคมด้วยสันติและมีความสุข

2.4 หลักการของการจัดการเรียนร่วม

การจัดการเรียนร่วมควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ศรียา นิยมธรรม (2531) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่ช่วยให้เด็กประสบความสำเร็จในการเรียนร่วมไว้ดังนี้

1. ครูจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อเด็กเหล่านี้ มีความสัมพันธ์กับเพื่อนครู ผู้ปกครอง
2. ผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายเอื้อต่อสิ่งต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอน
3. ผู้ปกครอง เป็นผู้อบรมเลี้ยงดูเด็ก และสร้างทัศนคติที่ดีต่อเด็ก

ซึ่ง ผดุง อารยะวิญญู (2539) ได้กล่าวว่า

1. การเรียนร่วมนั้นควรเริ่มเมื่อเด็กอายุน้อย ดังนั้นควรเริ่มเรียนร่วมตั้งแต่

ในชั้นปฐมวัย

2. ให้โอกาสแก่ครูที่สอนเด็กปกติในการตัดสินใจว่าจะรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษเข้ามาเรียนร่วมในชั้นที่ตนสอนหรือไม่

3. สถานศึกษาที่จะบริการด้านการเรียนร่วมต้องมีความพร้อมด้านบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูผู้ทำหน้าที่สอนเด็กปกติและเด็กพิเศษ

4. ในการเตรียมความพร้อมของสถานศึกษานั้น ควรมีการชี้แจงทำความเข้าใจและอบรมครู เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนและนักเรียนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเรียนร่วมที่จะเริ่มขึ้นในสถานศึกษาแห่งนั้น ให้เข้าใจถึงบทบาทและความรับผิดชอบ

5. สถานศึกษาต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนอุปกรณ์อันจำเป็นในการเรียนการสอนอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

6. ควรมีแผนการศึกษาสำหรับเด็กเป็นรายบุคคล (Individual Education Program) หรือใช้ชื่อย่อว่า IEP เพราะแผนการศึกษาเป็นรายบุคคลนี้จะช่วยให้การศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษบรรลุเป้าหมายได้

7. หากไม่จำเป็นแล้วไม่ควรแยกเด็กที่มีความต้องการพิเศษออกจากเด็กปกติในแง่ของการให้บริการการเรียนการสอน ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กปกติได้เข้าใจถึงความต้องการและความสามารถของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

8. การประเมินพัฒนาการและผลการเรียนของเด็กต้องกระทำสม่ำเสมอด้วยวิธีการประเมินที่เชื่อถือได้

9. ศึกษาข้อบกพร่องของการจัดการเรียนร่วมอยู่เสมอและหาทางแก้ไขปรับปรุงให้บริการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ

Reynolds and Birch (1977 อ้างถึงใน ผดุง อารยะวิญญู, 2533) กล่าวว่าองค์ประกอบที่ทำให้การเรียนร่วมระหว่างเด็กที่มีความต้องการพิเศษกับเด็กปกติประสบผลสำเร็จมี 10 ประการ ได้แก่

1. ครูจะต้องทำงานประสานกัน และร่วมมือกันอย่างดีระหว่างครูการศึกษาพิเศษกับครูปกติ

2. หากครูที่สอนเด็กปกติมีปัญหาในการสอนเด็กที่มีความต้องการพิเศษทางโรงเรียนควรหาทางแก้ไข

3. ครูผู้สอนควรมีทัศนคติที่ดีต่อการเรียนร่วม

3.1 มีความเชื่อว่าเด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษา

3.2 ควรมีความตั้งใจในการสอน

3.3 ควรมีการวางแผนการศึกษาอย่างรอบคอบ

3.4 ควรจัดการเรียนการสอนให้มีการยืดหยุ่นได้ รวมทั้งขนาดของชั้นเรียน

ควรยืดหยุ่นตามจำนวนและความต้องการของเด็ก

3.5 ควรระลึกว่าพัฒนาการของเด็กมีความสำคัญเช่นเดียวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

4. จัดอบรมครูปกติให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

5. การเรียนร่วมควรได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารโรงเรียน

6. มีการประเมินการเรียนความก้าวหน้าในการเรียนของเด็กอย่างสม่ำเสมอ

7. ใช้แหล่งทรัพยากรจากชุมชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

8. ผู้ปกครองควรมีส่วนร่วมและรับรู้เกี่ยวกับการเรียนร่วม

9. โรงเรียนควรมีความพร้อมก่อนลงมือจัดการเรียน

10. การคัดเลือกเด็กเข้าเรียนร่วมควรพิจารณาความพร้อมของเด็กเป็นสำคัญ

ซึ่งสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (2551ข) กล่าวถึงเกณฑ์ของสำนักงาน

ก.ค.ศ. ได้กำหนดสัดส่วน ครู : นักเรียนพิการ แต่ละประเภทไว้ คือ บุคคลที่มีความบกพร่องทางการเห็น 1 : 5 คน บุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน 1 : 5 คน บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ 1 : 5 คน บุคคลที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา 1 : 4 คน บุคคลพิการซ้อน 1 : 4 คน บุคคลออทิสติก 1 : 3 คน บุคคลที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ 1 : 4 คน บุคคลที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา 1 : 4 คน และบุคคลที่มีปัญหาทางพฤติกรรมหรืออารมณ์ 1 : 4 คน

ผดุง อารยะวิญญู (2542ก) กล่าวว่า การเรียนร่วมเป็นปรัชญาเป็นแนวคิดเป็นความเชื่อของนักการศึกษาและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาพิเศษ แนวคิดนี้อาจสะท้อนหลักการต่าง ๆ ดังนี้

1. ความยุติธรรมในสังคม

ความยุติธรรมในสังคม (social justice) เด็กที่มีความต้องการพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เมื่อเด็กปกติทุกคนได้รับการศึกษาในโรงเรียนปกติ เด็กที่มีความต้องการพิเศษควรได้รับการศึกษาในโรงเรียนปกติด้วย หากกีดกันไม่ให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษเข้าเรียนปกติหลายคนมีความเชื่อว่า นั่นคือความไม่ยุติธรรมในสังคม ที่ได้ไม่มีความยุติธรรมที่นั่นจะตามมาซึ่งความสับสนวุ่นวายในภายหลัง นักการศึกษาจำนวนมากเชื่อว่า ความยุติธรรมในสังคม ซึ่งจะนำมาซึ่งความสงบสุขในสังคมนั้น มีความสัมพันธ์กับความต้องการทางสังคมของเด็ก กล่าวคือ เด็กทุกคนรวมทั้งเด็กที่มีความต้องการพิเศษทางการศึกษา ต้องการความรัก ต้องการความสนใจ ต้องการการยอมรับ ต้องการมีบทบาท และมีส่วนร่วมในสังคม เพราะมนุษย์ทุกผู้ทุกนามล้วนเป็นสัตว์สังคมทั้งสิ้น การศึกษาพิเศษในอดีตที่ผ่านมามุ่งเห็นความแตกต่างมากกว่ามุ่งเน้นความเหมือน มุ่งเน้นจุดอ่อนหรือความไม่สามารถของเด็ก แทนที่จะเน้นความสามารถ ซึ่งเด็กที่มีความต้องการพิเศษมีความสามารถมากมาย บางคนมีความสามารถมากกว่าคนปกติเสียอีก ดังนั้นแนวทางการจัดการศึกษาพิเศษจึงมุ่งเน้นความสามารถของเด็กและการยอมรับของสังคม

2. การคืนสู่สภาวะปกติ

การคืนสู่สภาวะปกติ (normalization) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีความเคลื่อนไหวในการจัดการศึกษาพิเศษในลักษณะที่เป็นการคืนสู่สภาวะปกติ ซึ่งหมายถึงการจัดสภาพการใด ๆ เพื่อให้ผู้ที่มีความบกพร่องทางด้านต่าง ๆ สามารถได้รับบริการเช่นเดียวกับคนปกติ เช่น ในด้านที่อยู่อาศัย ในอดีตคนพิการมักถูกส่งเข้าไปอยู่รวมกันในสถานสงเคราะห์ ต่อมา มีการสร้างบ้านสำหรับคนพิการขึ้นในชุมชน เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ในสังคม และเป็นส่วนหนึ่งของสังคม การสร้างสถานสงเคราะห์คนพิการในรูปแบบต่าง ๆ จึงลดลงและหันมาให้บริการแก่ผู้บกพร่องในลักษณะดังกล่าวแทน ผู้ที่มีความบกพร่องอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมกีฬา ดนตรี ศิลปะ วัฒนธรรมต่าง ๆ เช่นเดียวกับคนปกติ ความเคลื่อนไหวนี้มีขึ้นในระบบการศึกษาเช่นเดียวกัน มีการหยุดขยายงานโรงเรียนเฉพาะหรือโรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนโสตศึกษา โรงเรียนสอนคนตาบอด แต่หันมาส่งเสริมให้เด็กได้เรียนในโรงเรียนปกติ เด็กที่อยู่ในโรงเรียนเฉพาะทั้งหลายก็ถูกส่งกลับบ้านเพื่อให้เข้าเรียนในโรงเรียนใกล้บ้าน โรงเรียนพิเศษเป็นจำนวนมากจึงถูกปิดลง

3. สภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด

สภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด (least restrictive environment) หลักสำคัญประการหนึ่งในการจัดการศึกษาพิเศษก็คือการจัดให้เด็กเรียนในสภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัด น้อยที่สุด จึงจะเป็นผลดีกับเด็กมากที่สุด โดยเด็กได้รับผลประโยชน์มากที่สุด โรงเรียนเรียนร่วมเป็นโรงเรียนที่เปิดโอกาสให้กับทุกคนรวมทั้งเด็กที่มีความต้องการพิเศษทางการศึกษา ด้วยเปิดโอกาสให้ครูได้เข้าใจเด็กว่าในโลกนี้ยังมีเด็กประเภทนี้อยู่ในโลก อยู่รวมสังคมกับเรา เขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมจะทำไมเป็นเอาหูไปนา เอาตาไปไร่ ไม่ยอมเห็น ไม่ยอมรับเด็กเหล่านี้ต่อไปไม่ได้อีกแล้ว ครูและผู้ปกครองควรจะยอมรับว่า มนุษย์เรานั้นมีความหลากหลาย และความหลากหลาย คือ ความเป็นมนุษย์และความเป็นสังคมของมนุษย์ด้วยความเข้าใจอันนี้เป็นความเข้าใจพื้นฐานที่จะทำให้การเรียนร่วมประสบผลสำเร็จ ที่จะให้คนในสังคมอยู่รวมกันได้

อย่างไรก็ตามเด็กทุกคนไม่จำเป็นต้องเรียนร่วมในโรงเรียนปกติ การเลือกว่าจะเรียนร่วมในโรงเรียนปกติ หรือในโรงเรียนพิเศษควรเป็นการตัดสินใจร่วมกันของเด็ก ผู้ปกครอง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพราะอาจมีบางรายที่จำเป็นต้องเรียนในโรงเรียนพิเศษก็ได้ หากสภาพแวดล้อมดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อเด็กมากกว่าโรงเรียนเรียนร่วม นโยบายทางการศึกษาพิเศษของประเทศที่เจริญแล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ หรือญี่ปุ่น ต่างดำเนินไปในลักษณะนี้ทั้งนั้น นั่นคือให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษทางการศึกษาได้มีโอกาสเรียนรู้อิสระในสภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด

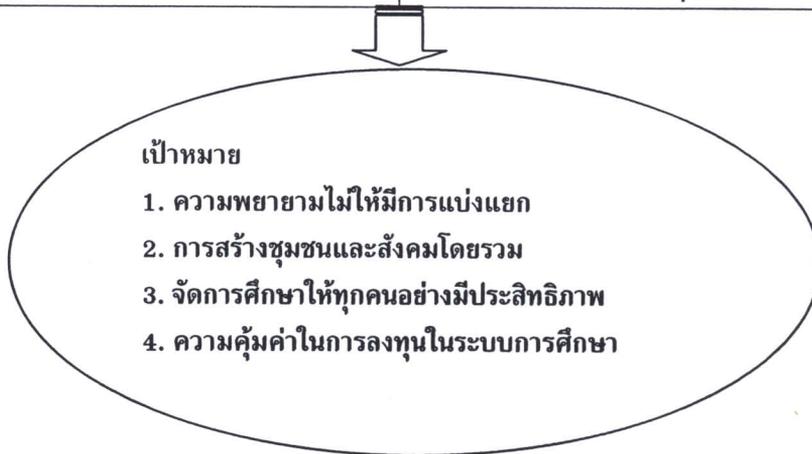
4. การเรียนรู้

การเรียนรู้ (learning) เด็กทุกคนสามารถเรียนรู้ได้ ไม่ว่าเด็กคนนั้นจะเป็นเด็กปกติหรือเด็กที่มีความต้องการพิเศษทางการศึกษาก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา หลายคนเชื่อว่าเด็กปัญญาอ่อนไม่สามารถเรียนหนังสือได้ แต่ต่อมามีการพิสูจน์ว่าเด็กปัญญาอ่อนสามารถเรียน

หนังสือได้ ที่เห็นชัดก็คือ เด็กปัญญาอ่อนประเภทสามารถเรียนได้ (educable mentally retarded children) สามารถเรียนหนังสือได้ อาจเรียนสำเร็จในชั้นประถมศึกษาหรือในระดับชั้นที่สูงกว่า หากเด็กที่มีความพร้อมและได้รับการสนับสนุนอย่างถูกต้องและถูกวิธี เด็กปัญญาอ่อน ที่มีระดับสติปัญญาต่ำมากแม้จะไม่สามารถเรียนหนังสือได้เช่นเดียวกับเด็กปกติ แต่เขาก็สามารถเรียนรู้ได้ อย่างไรก็ตาม การเรียนรู้ได้ดีกับการเรียนเก่งนั้นแตกต่างกัน เด็กที่เรียนเก่งอาจเก่ง ในเนื้อหาวิชา บางคนอาจจะเก่งจึงทำข้อสอบได้ดี จึงทำให้เด็กได้คะแนนดี และได้รับการยกย่องว่าเป็นเด็กเรียนเก่ง แต่ในขณะนี้หลักสูตรเปลี่ยนไป วิถีวัฒนธรรมเปลี่ยนไป การจัดการเตรียมการสอนเปลี่ยนไปจากเดิม ทำให้ความเก่งของเด็กได้รับการประเมินในแนวที่แตกต่างไปด้วย เด็กที่มี ความต้องการพิเศษหลายคนอาจเป็นเด็กเรียนเก่งหลายคนอาจเรียนรู้ได้ดี แต่การเรียนการสอนจะต้องจัดให้สอดคล้องกับลักษณะการเรียนรู้ของเด็ก ให้สอดคล้องกับระดับความสามารถของ แต่ละคน การสอนให้จำอย่างเดียวนั้นไม่ดี และไม่เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ที่ดีเพราะเด็กที่เรียนรู้ได้ดีในเนื้อหาวิชา อาจไม่ประสบความสำเร็จในชีวิตการงานก็ได้ การเรียนรู้ที่ดีอาจพิจารณาได้จากการที่เด็กมีความพึงพอใจในการเรียน มีความพึงพอใจในงานที่ตนเองทำ ซึ่งความพึงพอใจอาจแตกต่างกันไปในแต่ละคน ดังนั้นโรงเรียนที่จะจัดการเรียนร่วมได้ดี ส่งเสริมการเรียนรู้ได้ดี ควรปรับกระบวนการเสียใหม่ตั้งแต่ปรัชญาการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผลให้สอดคล้องกับลักษณะการเรียนรู้ที่แท้จริงของเด็ก

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545) กล่าวไว้ว่า จากการประชุม ระดับโลกเรื่องการศึกษาสำหรับผู้มีความต้องการพิเศษ: การเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา จัดโดยองค์การยูเนสโกและกระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์แห่งประเทศสเปน เมื่อวันที่ 7-10 มิถุนายน 2537 ณ เมืองซาลามันกา ประเทศสเปน โดยสรุปหลักการของการเรียนร่วมไว้ดังภาพที่ 1

ความเชื่อ	หลักการ
1. เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในการศึกษา 2. เด็กทุกคนมีคุณลักษณะความเข้าใจความสามารถความต้องการในการเรียนรู้เฉพาะตัว และมีระดับการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน	1. ยอมรับและตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของเด็ก 2. จัดบริการที่เหมาะสมกับรูปแบบและอัตราความเร็วในการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน 3. ประกันความเท่าเทียมในโอกาสทางการศึกษาโดยมีหลักสูตรที่เหมาะสม การจัดระบบองค์กร การใช้ทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 1 ความเชื่อ หลักการ และเป้าหมายในการจัดการเรียนร่วม

จากภาพที่ 1 หลักการพื้นฐานของโรงเรียนแบบเรียนร่วม ถือว่าเด็กทั้งหมดควรเรียนด้วยกัน เท่าที่เป็นไปได้ โดยไม่คำนึงถึงอุปสรรคต่าง ๆ หรือความแตกต่างใด ๆ ที่อาจจะมี โรงเรียนแบบการเรียนร่วมต้องยอมรับและตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างกันของนักเรียน ซึ่งครอบคลุมทั้งรูปแบบและระดับของการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน และประกันคุณภาพการศึกษาให้กับนักเรียนทั้งหมดโดยวิถีทางของการใช้หลักสูตร การจัดระเบียบทางการบริหาร ยุทธศาสตร์ การสอน การใช้ทรัพยากร และการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับชุมชนของโรงเรียนอย่างเหมาะสม รวมทั้งควรมีการให้การสนับสนุนและบริการที่ต่อเนื่องและเป็นลำดับขั้นเพื่อให้สอดคล้องกับลำดับขั้นของความต้อการพิเศษของเด็กที่เกิดขึ้นในโรงเรียนทุก ๆ แห่ง ภายในโรงเรียนแบบเรียนร่วม เด็กที่มีความต้องการพิเศษควรได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมในสิ่งที่คุณเขาต้องการ เพื่อประกันว่าพวกเขาจะได้รับการศึกษาที่มีประสิทธิผล การให้การศึกษาแบบการเรียนร่วมเป็นวิธีการ ที่มีประสิทธิผลที่สุดสำหรับการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างเด็กที่มีความต้องการพิเศษกับเพื่อน ๆ ของพวกเขา การให้เด็กเข้าไปอยู่ในโรงเรียนการศึกษาพิเศษ ชั้นเรียนพิเศษ หรือแผนกพิเศษภายในโรงเรียนหนึ่ง ๆ เป็นการถาวร ควรเป็นกรณียกเว้นจริง ๆ

เมื่อสามารถชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ห้องเรียนปกติไม่สามารถให้การศึกษาได้ตรงกับความต้องการทางการศึกษา หรือทางสังคมของเด็กคนนั้น หรือต้องการจัดให้เด็กคนนั้นเพื่อเป็นสวัสดิการ

ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร (2541 อ้างถึงใน จิตติมา อิมอุตม, 2543) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเรียนร่วมเรื่องการศึกษาวิจัยแนวโน้มแห่งความเป็นไปได้ของการจัดการเรียนร่วมในโรงเรียนประถมศึกษา โดยสำรวจข้อมูลความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครูผู้สอนและผู้ปกครองนักเรียนในโครงการการเรียนร่วมของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับสูง ผลการวิจัยพบว่า ทศนคติของผู้บริหารโรงเรียนต่อการจัดการเรียนร่วมเป็นไปในทางบวก ถ้าได้รับการสนับสนุนก็พร้อมที่จะทำงานได้ ผู้บริหารมีความรู้สึกเมตตา และให้ความช่วยเหลือเด็กพิการทุกครั้งเมื่อมีโอกาส ยินดีที่จะจัดการเรียนร่วม รวมถึงผู้ปกครองก็อยากให้มีการจัดการเรียนร่วมขึ้นในโรงเรียนปกติ

โดยสรุปการเรียนร่วมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ มีสิ่งสำคัญที่ควรกล่าวถึง คือ บุคลิกภาพ มโนภาพแห่งตน การติดต่อกับผู้อื่น การได้รับการปฐมนิเทศ ฝึกฝนในการติดต่อกับผู้อื่น

2.5 ประโยชน์ของการจัดการเรียนร่วม

Schindele (1981 อ้างถึงใน ประภาพร เสกศิริ, 2542) กล่าวถึงประโยชน์ของการเรียนร่วมไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ประโยชน์ในด้านการเรียนรู้ เด็กพิเศษในชั้นเรียนปกติสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนการสอนตามเนื้อหาหลักสูตรทั้งหมดพร้อมเพื่อนนักเรียนปกติ สามารถได้รับความรู้และประสบการณ์มากมายจากเพื่อน
2. ประโยชน์ในด้านปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เด็กพิเศษที่เรียนร่วมสามารถมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับเพื่อนนักเรียนปกติได้ ทำให้อคติและทัศนคติแง่ลบต่อกันหมดไป
3. ประโยชน์ในด้านประสบการณ์จริงที่พบในชีวิตประจำวันและชีวิตการทำงานในอนาคต เด็กพิเศษมีโอกาสที่จะได้รับประสบการณ์ของการทำงานร่วมกันและการแข่งขันกับผู้อื่น อันเป็นสภาพจริงของเขาที่จะต้องประสบเมื่อผ่านชีวิตการศึกษาไปแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2541ข) กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดการเรียนร่วมไว้ ดังนี้

1. ด้านการเรียน เด็กได้มีโอกาสเรียนตามระดับชั้นในโรงเรียนปกติ โดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ต้องเดินทางไปเรียนในโรงเรียนการศึกษาพิเศษที่อยู่ห่างไกลมากจนเป็นภาระของผู้ปกครอง

2. การมีชีวิตอยู่ในครอบครัวกับบิดามารดาและญาติพี่น้อง เด็กมีโอกาสประพฤติปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกของครอบครัว โดยไม่เกิดความรู้สึกว่าถูกแยกออกไปด้วยเหตุแห่งความพิการและเป็นการช่วยให้ครอบครัวเกิดความสำนึกและตระหนักในการรับผิดชอบเด็กที่มีความต้องการพิเศษโดยไม่พยายามผลักภาระให้แก่ผู้อื่น

3. การเปลี่ยนเจตคติ การที่เด็กปกติมีปฏิสัมพันธ์กับเด็กที่มีความต้องการพิเศษจะช่วยให้เด็กปกติและผู้ปกครองของเด็กปกติมองโลกได้กว้างขึ้น และเข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคลได้ดีขึ้น ทั้งยังช่วยลดความรู้สึกยึดมั่นในบุคลิกภาพหรือภาพพจน์ของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ซึ่งสังคมนิยมคิดกัน เด็กจะเรียนรู้ที่จะเข้าใจความต้องการของเพื่อนและรู้วิธีที่จะช่วยเหลือกันและอยู่ร่วมกัน เนื่องจากทุกสังคมมีทั้งคนปกติและคนที่มีความต้องการพิเศษ

4. ด้านสังคมและชุมชน เด็กจะสามารถปรับตัวและควบคุมอารมณ์ให้เข้ากับสังคมปกติได้ การอยู่ร่วมกันก็จะช่วยให้สังคมได้เรียนรู้วิธีปฏิบัติที่เหมาะสมต่อเด็กที่มีความต้องการพิเศษและผู้ปกครองของเด็กที่มีความต้องการพิเศษด้วย

5. ประหยัดงบประมาณของรัฐบาล เมื่อเด็กที่มีความต้องการพิเศษเข้าเรียนร่วมในโรงเรียนปกติได้ รัฐก็ไม่จำเป็นต้องลงทุนสร้างโรงเรียนพิเศษหรือศูนย์เฉพาะสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ เพียงแต่เพิ่มบุคลากรเฉพาะทางที่จำเป็นขึ้นในโรงเรียนปกติเท่านั้น

Buacaglia and Williams (1979) ได้อธิบายถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดการเรียนร่วมดังนี้

1. เด็กพิเศษจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ทั้งทางการเรียนและทางสังคมดีขึ้น เมื่ออยู่ดีการแบ่งแยกเด็กออกไป

2. โรงเรียนปกติช่วยเด็กพิเศษในการปรับตัวและควบคุมอารมณ์ เมื่อโตขึ้นและเข้าไปอยู่ในโลก “ที่แท้จริง” ได้ดีกว่าโรงเรียนพิเศษหรือสถานศึกษาที่แบ่งแยกออกไป

3. การได้สัมผัสกับเด็กพิเศษจะช่วยเด็กปกติให้มองโลกได้กว้างขึ้น โดยการเข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคลได้ดีขึ้น และยังช่วยลดความรู้สึกยึดมั่นในบุคลิกภาพหรือภาพพจน์ของเด็กพิเศษ ซึ่งสังคมนิยมคิดกัน

Hotchkin (1984 อ้างถึงใน สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร, 2539) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการเรียนร่วมไว้ดังนี้

1. ทางด้านการเรียน เด็กมีโอกาสได้เรียนตามระดับชั้นในโรงเรียนปกติโดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น ถ้าเด็กในโรงเรียนพิเศษครูก็จะให้ความพิเศษแก่เด็กมากไปหรือตั้งความหวังไว้ค่อนข้างต่ำ เมื่อเด็กทำอะไรไม่ได้ ครูก็มักจะปล่อย เพราะถือว่าเด็กมีความบกพร่อง ถ้าเด็กเรียนในโรงเรียนปกติเด็กก็ต้องปฏิบัติตามเด็กปกติ เช่น พยายามทำงานให้เสร็จเหมือนคนอื่น ทำให้เด็กได้รับทักษะต่างๆ มากขึ้น

2. ทางด้านสังคม เด็กสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมปกติได้ดีขึ้น มีเพื่อนมากขึ้นไม่เฉพาะแต่เพื่อนพิเศษเท่านั้น เพื่อนบ้านเข้าใจเด็กดีขึ้น ยอมให้ลูกหลานมาเล่นด้วยเพราะเด็กอยู่ในโรงเรียนเดียวกันกับลูกของตน

3. การเปลี่ยนเจตคติ เด็กปกติจะมีความเคยชินกับเด็กพิการมากขึ้น เพราะได้อยู่ร่วมกัน เรียนร่วมกัน จึงไม่เห็นว่าเด็กพิเศษเป็นมนุษย์ประหลาด น่ากลัว ขวนขวายในท่าทางและรูปร่างอีกต่อไป นอกจากนี้ยังเรียนรู้ เด็กพิเศษต้องการความช่วยเหลืออะไรบ้าง และมีความเข้าใจต่อเด็กพิเศษดีขึ้น ยอมรับและแสดงความเอื้อเฟื้อมากขึ้น

4. ประหยัดงบประมาณของรัฐ เมื่อเด็กพิเศษสามารถเรียนร่วมในโรงเรียนปกติได้ รัฐก็ไม่ต้องมีความจำเป็นที่จะสร้างโรงเรียนพิเศษเฉพาะสำหรับเด็กพิเศษ จึงเป็นการลดค่าใช้จ่าย และงบประมาณไปมาก เพียงแต่เพิ่มบุคลากรที่จำเป็นบางอย่างขึ้นในโรงเรียนปกติเท่านั้น เช่นครูสอนซ่อมเสริมหรือครูเวียนสอนหรือครูการศึกษาพิเศษ ในด้านการบริหาร ก็มีผู้บริหารของโรงเรียนปกติคนเดียว จึงเป็นการประหยัดในด้านงบประมาณของรัฐ

จึงสรุปได้ว่า การจัดการเรียนร่วมเป็นการจัดการศึกษาที่จะได้ประโยชน์ทั้งเด็กพิการและเด็กทั่วไป ทั้งในด้านประสบการณ์จริงที่พบในชีวิตประจำวัน ประสบการณ์ของการทำงานร่วมกัน รวมทั้งการแข่งขันกับผู้อื่น ซึ่งเป็นสภาพการณ์จริงที่ประสบในชีวิตจริงในสังคม ทำให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันและมีทักษะทางสังคมมากขึ้น ตลอดจนสามารถประหยัดงบประมาณของรัฐได้ด้วย

2.6 รูปแบบของการจัดการเรียนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543ก) กล่าวว่า การจัดให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษเรียนร่วมกับเด็กปกติ ทำได้หลายรูปแบบ คือ

การเรียนร่วมเต็มเวลา (mainstreaming) หมายถึง การจัดให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษได้มีโอกาสได้เรียนในชั้นเดียวกับเด็กปกติทุกอย่างตลอดเวลาที่เด็กเรียนอยู่ในโรงเรียนและได้รับบริการการเรียนการสอนและบริการนอกห้องเรียนเช่นเดียวกับเด็กปกติ

การเรียนร่วมบางเวลา (integration) หมายถึง การจัดให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษเข้าเรียนในโรงเรียนเดียวกับเด็กปกติ แต่เด็กเหล่านี้อาจถูกจัดให้อยู่รวมกันเป็นชั้นพิเศษในโรงเรียนปกติและในบางวิชาที่ไม่ใช่กลุ่มวิชาทักษะ เด็กมีโอกาสได้เรียนร่วมกับเด็กปกติ เช่น วิชาพลศึกษา ดนตรี เป็นต้น หรือเด็กอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน เช่น กิจกรรมลูกเสือ-เนตรนารี กีฬา งานแสดงต่าง ๆ โดยคาดหวังว่า เด็กที่มีความต้องการพิเศษจะมีโอกาสแสดงออกและมีปฏิสัมพันธ์กับเด็กปกติ

วาริ ธิระจิตร (2544) ได้นำเสนอรูปแบบการเรียนร่วมไว้ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การเรียนร่วมในชั้นเรียนปกติเต็มเวลา

การจัดบริการสำหรับเด็กพิเศษลักษณะนี้ จัดให้กับเด็กที่มีความพิการไม่มาก หลังจากได้รับการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสมรรถภาพในด้านที่จำเป็นก็สามารถเรียนร่วม

กับเด็กปกติได้ ทั้งนี้อาจมีอุปกรณ์ เครื่องมือพิเศษช่วยทางการศึกษา เช่น เครื่องช่วยฟัง รวมทั้งการให้บริการ แนะนำแก่ครูในชั้นเรียนปกติด้วย ในกรณีเด็กปัญญาเลิศ เด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะทางและเด็กที่มีความคิดสร้างสรรค์ ก็สามารถเรียนร่วมในลักษณะนี้ เพียงแต่ปรับโปรแกรมการสอนและวิธีการสอนให้เหมาะสมกับสภาพความสนใจและความสามารถของเด็กแต่ละประเภท

รูปแบบที่ 2 การเรียนร่วมในชั้นเรียนปกติโดยได้รับการบริการพิเศษ

การจัดบริการโดยให้เด็กพิเศษในชั้นเรียนปกติเป็นเวลาโดยได้รับการบริการต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น ได้รับการสอนเสริมบางวิชาจากครูการศึกษาพิเศษ เช่น ฝึกพูด ฝึกให้คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและการเคลื่อนไหวและโปรแกรมพิเศษของเด็กปัญญาเลิศ เป็นต้น โดยเด็กได้รับการบริการเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่ม

รูปแบบที่ 3 การเรียนในชั้นพิเศษในโรงเรียนปกติ

จัดให้แก่เด็กที่มีความบกพร่องค่อนข้างมาก รวมทั้งเด็กที่มีความสามารถค่อนข้างสูงจนไม่สามารถเรียนร่วมกับเด็กปกติได้ ควรจัดบริการพิเศษให้ เช่น กายภาพบำบัด อาชีวบำบัด การแก้ไขการพูด การฝึกฟัง ตลอดจนการเพิ่มความรู้สำหรับเด็กที่มีความสามารถสูง เป็นต้น

รูปแบบที่ 4 การจัดโรงเรียนพิเศษ

เด็กที่มีความบกพร่องมากและไม่สามารถเรียนร่วมกับเด็กปกติได้ ครูการศึกษาพิเศษที่สอนจำเป็นต้องมีความรู้พิเศษสอนประจำในโรงเรียนพิเศษ

รูปแบบที่ 5 การจัดการศึกษาพิเศษนอกโรงเรียน

การจัดการศึกษาพิเศษในโรงพยาบาลสถานพักฟื้น สถานรับเลี้ยงดูเด็ก และที่บ้าน เป็นต้น เป็นการจัดให้แก่เด็กพิการทางกายและสุขภาพหรือเด็กปัญญาอ่อน

ผดุง อารยะวิญญู (2541) กล่าวถึงการเรียนร่วมระหว่างเด็กที่มีความต้องการพิเศษกับเด็กปกติอาจกระทำได้หลายลักษณะ ต่อไปนี้เป็นวิธีจัดการเรียนร่วม ซึ่งปฏิบัติกันอยู่ในหลายประเทศและประสบความสำเร็จพอสมควร รูปแบบการจัดการเรียนร่วมมีดังนี้

1. เรียนร่วมในชั้นเรียนปกติ เป็นการจัดเด็กที่มีความต้องการพิเศษเข้าเรียนร่วมกับเด็กปกติและเรียนเหมือนกับเด็กปกติทุกประการ เด็กที่จะเข้าเรียนในลักษณะนี้ได้ควรเป็นเด็กที่มีความพิการน้อย มีความฉลาดและมีความพร้อมในด้านการเรียน ตลอดจนวุฒิภาวะทางอารมณ์และสังคม

2. เรียนร่วมในชั้นเรียนปกติและมีครูพิเศษให้คำแนะนำปรึกษา การเรียนร่วมวิธีนี้คล้ายคลึงกับวิธีแรก กล่าวคือนักเรียนมีความต้องการพิเศษเรียนร่วมกับเด็กปกติเต็มเวลา แต่มีครูการศึกษาพิเศษคอยช่วยเหลือครูประจำชั้นและครูประจำวิชา ครูการศึกษาพิเศษนี้อาจเรียกว่า ครูที่ปรึกษา ครูประเภทนี้ไม่ทำการสอนโดยตรง แต่ให้คำแนะนำแก่ครูที่สอนเด็ก เช่น แนะนำชี้แจงให้ครูที่สอนชั้นเรียนร่วมเข้าใจความต้องการและความสามารถของเด็กที่มี

ต้องการพิเศษ ช่วยกำหนดวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีสอนตลอดจนการปฏิบัติต่อเด็ก จัดสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ของเด็กและช่วยประเมินผลพัฒนาการ ในการเรียนรู้ของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ เป็นต้น

3. เรียนร่วมในชั้นเรียนปกติและรับบริการจากครูเวียนสอน เป็นการจัดเด็กที่มีความต้องการพิเศษเรียนร่วมกับเด็กปกติและรับบริการด้านการสอนเพิ่มเติมจากครูการศึกษาพิเศษ ซึ่งจะเดินทางไปตามโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก เนื่องจากมีจำนวนเด็กในแต่ละโรงเรียนไม่มากนัก (อาจประมาณ 2-3 คนต่อโรง) ครูจึงเดินทางจากโรงเรียนหนึ่งไปยังโรงเรียนหนึ่ง เมื่อครบสัปดาห์ก็วนกลับมาสอนเด็กกลุ่มเดิมในโรงเรียนเดิม จึงเรียกครูประเภทนี้ว่าครูเดินสอนหรือครูเวียนสอน

4. เรียนร่วมในชั้นเรียนปกติและรับบริการจากครูเสริมวิชา ครูเสริมวิชาการ คือ ครูการศึกษาพิเศษที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในห้องเสริมวิชาการ นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษจะเข้ามาเรียนกับครูเสริมวิชาการวันละ 1-2 ชั่วโมงหรือมากกว่านี้ ขึ้นอยู่กับความต้องการพิเศษของเด็ก เด็กทุกคนที่เข้ามาเรียนในห้องนี้จะต้องมีตารางเรียนที่กำหนดไว้แน่นอน ครูเสริมวิชาการอาจมีคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ขึ้นอยู่กับจำนวนเด็กและประเภทของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ การสอนอาจกระทำเป็นรายบุคคลหรือสอนเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ก็ได้และสอนในเนื้อหาที่เด็กไม่ได้รับการสอนในชั้นปกติหรือเนื้อหาที่เด็กมีปัญหา นอกจากนี้เด็กที่มีความต้องการพิเศษแล้ว ครูเสริมวิชาการยังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่ครูปกติในการปฏิบัติต่อเด็กประเภทนี้อีกด้วย

5. ชั้นพิเศษในโรงเรียนปกติและเรียนร่วมบางเวลา เป็นการจัดเด็กที่มีความต้องการพิเศษไว้ในชั้นเดียวกันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ มีครูประจำชั้นสอนแทบทุกวิชา ยกเว้นบางวิชาที่เด็กต้องการไปเรียนร่วมกับเด็กปกติ เช่น พลศึกษา ศิลปะ หรือกิจกรรมนอกหลักสูตรอื่น ๆ

6. ชั้นพิเศษในโรงเรียนปกติ เป็นการจัดเด็กพิเศษที่มีความบกพร่องประเภทเดียวกันไว้เป็นกลุ่มเดียวกันและเป็นกลุ่มขนาดเล็ก เด็กเหล่านี้เรียนในชั้นพิเศษตลอดเวลา ครูประจำชั้นสอนทุกวิชา การเรียนร่วมในลักษณะนี้เหมาะสำหรับเด็กที่มีความพิการค่อนข้างมาก

การจัดการเรียนร่วมในลักษณะนี้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดการเรียนร่วมในความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดการเรียนร่วม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2542) สำหรับในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ดำเนินการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กพิการเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยดำเนินการร่วมกับกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา จนกระทั่งปี 2529 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้มีการดำเนินงานโครงการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเรียนร่วมกับเด็กปกติขึ้น โดยมอบหมายให้สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครดำเนินการทดลองจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการสองประเภท คือ เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยินและเด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาขึ้น ที่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร คือ โรงเรียนพญาไท

โรงเรียนราชวินิต และโรงเรียนวัดเขตะวันธรรมาวาส ในการดำเนินโครงการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกตินี้ คณะกรรมการผู้ดำเนินงานได้ทำการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบของการดำเนินงานตลอดจนความเป็นไปได้ของการจัดโครงการเรียนร่วมในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก่อนที่จะนำผลที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการขยายผลการปฏิบัติงานการเรียนร่วมในโรงเรียนประถมศึกษาต่อไป และโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดการเรียนร่วม 3 รูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2543) คือ

1. จัดเด็กที่มีความต้องการพิเศษเข้าเรียนร่วมชั้นเรียนปกติเต็มเวลา
2. จัดเป็นชั้นเรียนพิเศษเฉพาะและเข้ารับการเรียนร่วมกับเด็กปกติ บางวิชา
3. จัดเป็นชั้นเรียนเฉพาะแต่ให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษได้มีกิจกรรมทางสังคมร่วมกับเด็กปกติในโรงเรียน

ซึ่ง ผดุง อารยะวิญญู และวาสนา เลิศศิลป์ (2551) กล่าวว่า ในการจัดรูปแบบ

การให้บริการจัดการเรียนรวมมีหลายรูปแบบ ซึ่งที่ปฏิบัติกันมากมี 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การเรียนรวมเต็มเวลา (full inclusion) หมายถึง การที่นักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ ร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนในลักษณะเดียวกับเด็กปกติ ตลอดเวลาที่อยู่ในโรงเรียน หากนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษไม่สามารถจะร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพให้ถือเป็นภารกิจของครูผู้สอน ที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีสอน วิธีจัดกิจกรรมในลักษณะที่เหมาะสมกับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ จนเขาสามารถร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนได้ ในการสอบหากวิธีการทดสอบที่ครูนำมาใช้ เป็นอุปสรรคต่อการสอบของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ ครูผู้สอนจะต้องปรับเปลี่ยน (accommodation) วิธีการสอบของครู (แต่ไม่ลดเนื้อหาวิชา) จนกระทั่งเด็กที่มีความต้องการพิเศษสามารถทำการสอบได้ เช่น เนื้อหาเดิม ข้อสอบเดิม แต่แทนที่จะให้เด็กอ่านข้อสอบเอง ครูอาจให้อาสาสมัครอ่านข้อสอบให้เด็กฟัง เป็นต้น

จำนวนเด็ก มีความสำคัญอย่างยิ่ง จำนวนเด็กที่มีความต้องการพิเศษที่จะเรียนรวมเต็มเวลาในห้องเรียนปกติ ควรมีจำนวนน้อยที่สุดที่ครูผู้สอนจะดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำนวนที่ควรจะเป็น คือ ห้องละ 1 คน จำนวนสูงสุดที่เป็นไปได้ คือ ไม่เกินห้องละ 2-3 คน หากเกินกว่านี้ จะทำให้ครูผู้สอนดูแลเด็กลำบาก อาจส่งผลกระทบต่อเด็กทำให้เด็กไม่พัฒนาเท่าที่ควร หากมีเด็กมากกว่า 1 คน ควรรับเด็กคนที่มีความบกพร่องน้อยที่สุดในห้องเรียนรวมเต็มเวลา จำนวน 1 คน ส่วนเด็กที่มีความต้องการพิเศษคนอื่นควรจัดส่งเข้ารับบริการในรูปแบบอื่น

รูปแบบที่ 2 การเรียนรวมบางเวลา (partial inclusion) ประเภทห้องเสริมวิชาการ (resource room model) เป็นการเรียนรวมกันในบางเวลาและแยกกันเรียนบางเวลา เวลาส่วนใหญ่เรียนรวมกัน เวลาส่วนน้อยเท่านั้นที่แยกกันเรียน และแยกเรียนเฉพาะวิชาที่เรียนรวมกันไม่ได้ เพราะทักษะในวิชานั้นแตกต่างกันมาก เช่น ในเด็กที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ไม่สามารถเรียนเนื้อหาวิชาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ได้เพราะทักษะของนักเรียนอยู่ใน

ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 จึงต้องแยกให้เขามาเรียนในห้องเสริมวิชาการและเรียนเนื้อหาของภาษาไทยระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 เมื่อเขามีทักษะดีแล้ว เขาจึงเรียนเนื้อหาชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ตามลำดับ เมื่อเขามีทักษะในระดับชั้นเดียวกับเพื่อนแล้วเขาสามารถเรียนร่วมกับเพื่อนได้ ก็ไม่ต้องแยกเขาออกมาเรียนในห้องเสริมวิชาการอีก เขาก็กลับไปสู่ full inclusion ดังนั้น เด็กกลุ่มนี้จึงกลายเป็นเด็กปกติในที่สุด

ควรมีการจัดตารางให้ชัดเจนว่ามีเด็กคนใดบ้างจะต้องมาเรียนในห้องเสริมวิชาการในวันใด เช่น ทุกชั่วโมงภาษาไทยนักเรียนที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ กลุ่มที่ถูกกำหนดไว้จะต้องมาเรียนในห้องเสริมวิชาการ ซึ่งมีครูสอนประจำห้องนี้อยู่แล้ว เมื่อหมดเวลาเรียนชั่วโมงภาษาไทยเด็กต้องกลับไปเรียนในห้องเรียนปกติเพื่อเรียนสาระอื่น ๆ ตามตารางสอน

รูปแบบที่ 3 การเรียนรวมเต็มเวลา (full inclusion) ประเภทมีครูผู้ช่วย (teacher-aid model) รูปแบบนี้เหมาะสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องที่รุนแรงมากกว่า 2 รูปแบบแรก ครูจะต้องจัดให้มีเด็กที่มีความต้องการพิเศษ 1 หรือ 2 หรือ 3 คน ในหนึ่งห้อง เด็กกลุ่มนี้นั่งเรียนที่โต๊ะเดียวกัน มีครูผู้ช่วยประจำอยู่ในห้องและคอยช่วยเหลือนักเรียนตลอดเวลาเรียนเนื้อหาตามที่ IEP กำหนด ครูผู้ช่วยจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ และผ่านการอบรมแล้ว อาจเป็นอาสาสมัคร หรือเป็นอัตราจ้างก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของโรงเรียน

ซึ่งรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นจุดประสงค์หลักของนักการศึกษา คือ ลดสภาพที่มีขีดจำกัดมากที่สุด ให้เด็กพิการสามารถปฏิบัติงานได้ตามสภาพจริง สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ การจัดการเรียนร่วมในลักษณะใดขึ้นอยู่กับสภาพความบกพร่องและความพร้อมของเด็ก เด็กที่มีความบกพร่องน้อยและมีความพร้อมสูงอาจจัดให้เรียนร่วมเต็มเวลา เด็กที่มีความบกพร่องมากขึ้นและมีความพร้อมน้อย อาจจัดให้เรียนในชั้นเรียนพิเศษลดหลั่นกันลงไปตลอดจนต้องคำนึงถึงความพร้อมของโรงเรียน ผู้บริหาร ครูและความร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ด้วย จึงจะช่วยให้การจัดการเรียนร่วมบรรลุผลให้ได้มากที่สุด

จากที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่า การจัดการเรียนร่วมเป็นการจัดการศึกษาระหว่างเด็กทั่วไปและเด็กพิการ โดยให้เด็กได้มีการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งครูเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมดูแลเด็กที่เรียนร่วมกันให้สามารถเรียนรู้ได้ตามศักยภาพ โดยใช้กิจกรรมวิธีการและสื่ออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับเด็ก

3. กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการในประเทศไทย มีประวัติความเป็นมาในเวลาที่ยาวนานกว่า 60 ปี และได้ดำเนินการพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับคนพิการ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในแต่ละยุคแต่ละสมัย มาโดยตลอด สำหรับในยุคปัจจุบันนี้ มีกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับคนพิการ ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพในการศึกษาสำหรับการจัดการศึกษาพิเศษหรือที่เกี่ยวกับการศึกษาของคนพิการ คือ มาตรา 43 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” มาตรา 55 ระบุว่า “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิในการรับสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ” และมาตรา 80 ระบุว่า “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ตลอดจนส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย สงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการจัดการศึกษาพิเศษหรือที่เกี่ยวกับการศึกษาของคนพิการ คือ มาตรา 49 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ... ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น” มาตรา 54 ระบุว่า “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” และมาตรา 80 ระบุว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคมการสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม (1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษাপฐมวัย เสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว ชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้”

3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับคนพิการ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ดังนี้

มาตรา 9(3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มาตรา 10 การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ



การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 13 บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้

(1) การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวให้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 22 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษา ต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ

มาตรา 28 หลักสูตรการศึกษาระดับต่าง ๆ รวมทั้งหลักสูตรการศึกษาสำหรับบุคคลตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ต้องมีลักษณะหลากหลาย ทั้งนี้ ให้จัดตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ

สาระของหลักสูตร ทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม

สำหรับหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกจากคุณลักษณะในวรรคหนึ่ง และวรรคสองแล้ว ยังมีความมุ่งหมายเฉพาะที่จะพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง และการค้นคว้าวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม

มาตรา 60 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้การศึกษในฐานะที่มี ความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา

(3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ ความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10

วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550-2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม.ป.ป.) กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 ไว้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งประกาศใช้ในปี่มหามงคนี้ เป็นแผนที่เกิดจากการระดมพลังความคิดและการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยจากทุกภาคส่วนทุกหมู่เหล่าทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มาร่วมกันดำเนินการในทุกขั้นตอนอย่างกว้างขวาง และเห็นพ้องร่วมกันอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างจริงจัง เพื่อใช้เป็นแนวทางใน การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน อันจะเป็นการเสริมสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนโดยถ้วนหน้า สมดังพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล คือ วิสัยทัศน์ประเทศไทย มุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจ มีคุณภาพ เสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืนอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี พันธกิจ (1) พัฒนาคอนให้มีคุณภาพ คุณธรรม นำความรอบรู้อย่างเท่าทัน มีสุขภาวะที่ดี อยู่ในครอบครัวที่อบอุ่น ชุมชนที่เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีภายใต้ดุลยภาพของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ (1) เพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้ คุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง ที่ขับเคลื่อนด้วยการเชื่อมโยงบทบาทครอบครัว สถาบันศาสนาและสถาบันการศึกษา เสริมสร้างบริการสุขภาพอย่างสมดุลระหว่างการส่งเสริม การป้องกัน การรักษา และการฟื้นฟูสมรรถภาพ และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป้าหมาย (1) เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพคน ให้คนไทยทุกคนได้รับการพัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ ความรู้ความสามารถ ทักษะการประกอบอาชีพและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้กับตนเองที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชนและสังคมไทย

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (5.1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ให้ความสำคัญกับ (1) การพัฒนาคอนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน โดยพัฒนาจิตใจควบคู่กับการพัฒนาการเรียนรู้ของคนทุกกลุ่มทุกวัยตลอดชีวิต เริ่มตั้งแต่วัยเด็กให้มีความรู้พื้นฐานเข้มแข็ง มีทักษะชีวิต พัฒนาสมรรถนะ

ทักษะของกำลังแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการ พร้อมก้าวสู่โลกของการทำงานและการแข่งขันอย่าง มีคุณภาพ สร้างและพัฒนากำลังคนที่เป็นเลิศโดยเฉพาะในการสร้างสรรค์นวัตกรรม และองค์ความรู้ ส่งเสริมให้คนไทยเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต จัดการองค์ความรู้สมัยใหม่ตั้งแต่ระดับชุมชนถึงประเทศ สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2) การเสริมสร้างสุขภาพคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งร่างกายและใจ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ เน้นการพัฒนาาระบบสุขภาพอย่างครบวงจร มุ่งการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ เสริมสร้างคนไทยให้มีความมั่นคงทางอาหารและการบริโภคอาหารที่ปลอดภัย ลด ละ เลิกพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ (3) การเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข มุ่งเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของคนในสังคมบนฐานของความมีเหตุผล ดำรงชีวิตอย่างมั่นคงทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน พัฒนาระบบการคุ้มครองทางเศรษฐกิจ สังคมที่หลากหลายและครอบคลุมทั่วถึง สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่ บนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม เสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังควบคู่กับการเสริมสร้างจิตสำนึกด้านสิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง และความตระหนักถึงคุณค่าและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อลดความขัดแย้ง และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล (6.1) เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งบทบาทหลักชัดเจนของภาคีพัฒนาทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสถาบันต่าง ๆ รวมถึงภาคชุมชน เพื่อสามารถดำเนินการกิจกรรมร่วมมือสนับสนุน ซึ่งกันและกันได้ ควบคู่ไปกับการสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการประยุกต์ใช้ให้กับภาคีพัฒนาทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง เพื่อมีส่วนร่วมขับเคลื่อนและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์แผนพัฒนา ฉบับที่ 10 โดยภาครัฐจัดทำและขับเคลื่อนแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ยึดโยงกับมิติของงานตามภารกิจ มิติของพื้นที่ และมิติตามวาระ งานพิเศษ และใช้กลไกกระบวนการชุมชนสร้างการบูรณาการกับแผนท้องถิ่น แผนจังหวัด / กลุ่มจังหวัด และภาคไปจนถึงแผนระดับชาติ ตลอดจนให้มีกลไกที่ปรึกษาภาคประชาชนเพื่อร่วมขับเคลื่อน ในระดับพื้นที่... (6.4) ศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้และกระบวนการการเรียนรู้เพื่อหนุนเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติโดยให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้ ที่จะช่วยสร้างกระบวนการเรียนรู้และการเผยแพร่ขยายผลให้เกิดประโยชน์ ทั้งในระดับการปฏิบัติและระดับนโยบายได้ต่อไป โดยมีประเด็นสาระงานวิจัยหลัก ๆ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

3.4 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) ได้กล่าวว่า แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ แนวนโยบายเพื่อดำเนินการ เป้าหมาย และกรอบการดำเนินงาน ไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ 1 พัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล เพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนาแนวนโยบายเพื่อดำเนินการ 1) การพัฒนาทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิตให้มีโอกาสเข้าถึง การเรียนรู้ เป้าหมาย (1) เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปีทุกคนได้รับการพัฒนาและเตรียมความพร้อมทุกด้านก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา (2) เด็กทุกคนจบการศึกษาภาคบังคับประจำปี (3) คนไทยทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปี (4) มีกำลังคนด้านอาชีวศึกษาระดับต่าง ๆ ที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาประเทศ (5) มีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานในรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย (6) ผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีมีโอกาสได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่จัดในหลากหลายรูปแบบ และ (7) มีการจัดบริการการศึกษาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบ นอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จากแหล่งเรียนรู้ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการศึกษาของประชาชนทุกคน กรอบการดำเนินงาน (1) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาและการเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัยในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง รวมทั้งผู้ที่เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาให้มีคุณภาพครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เพื่อพัฒนารากฐานพัฒนาการของทุกชีวิตอย่างเหมาะสม (3) จัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่หลากหลายเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง ตามความต้องการและความสนใจ (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อพัฒนากำลังคนทุกระดับ ในภาคการผลิตต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้ทุกคนได้ยกระดับความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพ ได้อย่างต่อเนื่อง (5) ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีความหลากหลาย และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ และตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น (6) จัดบริการการศึกษาด้วยรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษด้านต่าง ๆ (7) ส่งเสริมการจัดการศึกษาเฉพาะทางเพื่อสนองความต้องการเฉพาะโดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ และ (8) ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นที่ทางการรับรองและการเผยแผ่ศาสนาธรรม ทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ในทุกระดับและประเภทการศึกษา แนวนโยบายเพื่อดำเนินการ 2) การปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ เป้าหมาย (1) ผู้เรียนเป็นคนเก่งที่พัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ เป็นคนดีและมีความสุข (2) ครูทุกคนได้รับการพัฒนาให้มีความรู้และความสามารถในการจัดกระบวนการเรียนรู้

ที่เน้นผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด (3) ผู้บริหารสถานศึกษาและครูทุกคนได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และ (4) สถานศึกษาทุกแห่งมีการประกันคุณภาพการศึกษา กรอบการดำเนินงาน (1) การปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (2) การปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และ(3) การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา แนวนโยบายเพื่อดำเนินการ 3) การปลูกฝังและเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในระบบวิถีชีวิตที่ดีงาม เป้าหมาย (1) มีการบูรณาการด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ทั้งในเนื้อหา กระบวนการ และกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน (2) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถานศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นทุกแห่ง ร่วมคิดและร่วมดำเนินงาน เพื่อพัฒนาคนไทยทุกคนให้เป็นผู้มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม รวมทั้งค่านิยมเชิงสุนทรียภาพ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามระบบ วิถีชีวิตที่ดีงาม และ(3) คนไทยส่วนใหญ่มีค่านิยมและพฤติกรรมที่เหมาะสมตามระบบวิถีชีวิตที่ดีงาม กรอบการดำเนินงาน (1) ปฏิรูปโครงสร้างเนื้อหาของหลักสูตรในทุกระดับการศึกษาให้มีสาระของความรู้เกี่ยวกับความจริงของชีวิต และธรรมชาติ หลักธรรมของศาสนา คุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันดีงามของระบบวิถีชีวิตและเอกลักษณ์ไทย เพื่อให้บรรลุถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ต่าง ๆ ทั้งด้านจิตใจ และพฤติกรรมที่แสดงออก (2) ส่งเสริมบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถาบันวัฒนธรรม และสถาบันสังคมอื่น ให้มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมอันดีงาม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของคนไทย รวมทั้งเป็นแหล่งเรียนรู้และศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ (3) บูรณาการการศึกษาและศาสนาเข้าด้วยกันโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นทั้งความรู้และคุณธรรม เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในแก่นธรรมของแต่ละศาสนาที่ตนนับถือ เป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติได้อย่างยั่งยืน และ (4) ส่งเสริมและสนับสนุนวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ด้วยกระบวนการทางการศึกษาและฝึกอบรม

วัตถุประสงค์ 2 สร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ แนวนโยบายเพื่อดำเนินการ 5) การพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อสร้างเสริมความรู้ ความคิด ความประพฤติและคุณธรรมของคน เป้าหมาย (1) คนไทยทุกคนมีทักษะและกระบวนการในการคิด การวิเคราะห์ และการแก้ปัญหา มีความใฝ่รู้และสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องเต็มตามศักยภาพ (2) คนไทยทุกคนมีความซื่อสัตย์สุจริต รู้จักผิดชอบชั่วดี มีระเบียบวินัย ประหยัดอดออม มีจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และมีสุขภาพแข็งแรง และ (3) คนไทยทุกคนมีโอกาส และทางเลือกที่จะเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดช่วงอายุแต่ละวัยจากสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยรูปแบบและวิธีการ

ที่หลากหลาย มีคุณภาพ และยืดหยุ่นตามความต้องการ ความสนใจและความถนัดของผู้เรียน
 กรอบการดำเนินงาน (1) จัดการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น เปิดกว้าง และ
 เข้าถึงได้ง่ายสำหรับทุกคน (2) ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยพัฒนาครูและบุคลากรที่
 เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต รวมทั้งการสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
 ตลอดชีวิต (3) พัฒนาแหล่งการเรียนรู้ให้ครอบคลุมวิทยาการที่หลากหลายสำหรับการศึกษาทั้ง
 ในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย และสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ตลอดชีวิตตั้งแต่ระดับชุมชน
 จนถึงระดับชาติ (4) พัฒนาข้อมูลสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต
 และ(5) จัดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ครอบคลุมทั้งความรู้วิชาการทั่วไป ความรู้
 ด้านวิชาชีพ และความรู้ด้านศาสนา ที่อำนวยความสะดวกทั้งกับตนเองและผู้อื่น แนวนโยบายเพื่อ
 ดำเนินการ 6) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้และการเรียนรู้ของคนและ
 สังคมไทย เป้าหมาย (1) เพิ่มสัดส่วนการสนับสนุนด้านการวิจัยและการพัฒนาของประเทศจาก
 ภาครัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเพิ่มขึ้นตามสมรรถนะ
 ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และความจำเป็นเร่งด่วนในการวิจัยและพัฒนาเฉพาะเรื่อง
 โดยจัดระบบการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ (2) มีการวิจัยด้าน
 วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมศาสตร์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และมนุษยศาสตร์ ทั้งที่เป็น
 การวิจัยพื้นฐานและการวิจัยที่มุ่งการประยุกต์ใช้ประโยชน์ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น และ
 (3) มีบุคลากรเพื่อการวิจัยและพัฒนาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในอัตราที่ใกล้เคียงกับที่มี
 ในประเทศผู้นำในระดับนานาชาติ

วัตถุประสงค์ 3 พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาคน
 และสร้างสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ แนวนโยบายเพื่อดำเนินการ 8) การส่งเสริม
 และสร้างสรรค์ทุนทางสังคม วัฒนธรรม ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม บนฐานของศาสนา ภูมิปัญญา
 ท้องถิ่น/ไทย เป้าหมาย (1) สถาบันในสังคมทุกสถาบันสามารถทำหน้าที่เป็นภูมิคุ้มกันพัฒนา
 จิตใจ คุณภาพชีวิตที่ดีงามและมีความสุขของคนและสังคมไทยได้ตลอดไป และ (2) มีการฟื้นฟู
 พัฒนาและสร้างสรรค์พฤติกรรมของคนและสิ่งแวดล้อมรอบตัวให้เกิดความดีงาม เพื่อประโยชน์
 ในการพัฒนาจิตใจ และคุณภาพชีวิตที่ดีงาม และมีความสุขของคนและสังคมไทย กรอบการ
 ดำเนินงาน (1) ส่งเสริมการดำเนินงานด้านศาสนาเพื่อนำไปสู่ความสุขและความดีงามของ
 สังคมไทยและสันติสุขของโลก (2) พัฒนาส่งเสริมและสร้างสรรค์ความรู้และการเรียนรู้ด้านศิลปะ
 วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น/ไทย และทำความเข้าใจเชื่อมโยงกับภูมิปัญญาสากล (3) ส่งเสริม
 ด้านศิลปวัฒนธรรม (4) ส่งเสริมด้านสังคม วัฒนธรรม (5) ส่งเสริมการพลศึกษา นันทนาการ
 และการกีฬา และ (6) ผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านศิลปะและวัฒนธรรม
 โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่ขาดแคลน รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาศิลปิน..แนวนโยบายเพื่อดำเนินการ
 9) การจำกัด ลด ขจัดปัญหาทางโครงสร้างที่ก่อให้เกิด และหรือคงไว้ ซึ่งความยากจน ขัดสน
 ด้อยทั้งโอกาสและศักดิ์ศรีของคนและสังคมไทย เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป้าหมาย

(1) ประชากรในวัยเรียน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ซึ่งครอบคลุมถึง กลุ่มผู้ยากไร้ ผู้อยู่ห่างไกล ที่เสียเปรียบ ผู้อยู่ในกลุ่มเสี่ยง ผู้พิการและทุพพลภาพ ทั้งที่อยู่ในเมืองและชนบท มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีในรูปแบบที่หลากหลายที่จัดอย่าง มีคุณภาพและทั่วถึง

(2) ประชากรผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่มมีโอกาสในการเข้าถึงและได้รับการบริการทางการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพที่จัดอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) มีการบริหารและการจัดการศึกษาที่เป็นอิสระ สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด และ

(4) ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาคมมีความเข้มแข็ง สามารถร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่มีผลกระทบต่อชุมชนและท้องถิ่น โดยรวม

กรอบการดำเนินงาน (1) ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา ขั้นพื้นฐานสิบสองปีอย่างมีคุณภาพของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ (2) ปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ถือว่าการศึกษาเป็นการลงทุนที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจน (3) ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความหลากหลายในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป และ(4) ใช้มาตรการทางการศึกษาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมเพื่อขจัดความยากจน...นโยบายเพื่อดำเนินการ 11) การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม เพื่อพัฒนาคนและสังคมไทย เป้าหมาย (1) ทุกส่วนของสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีส่วนร่วมระดมทุนเพื่อการเรียนรู้ของคนไทยทุกคน (2) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการร่วมลงทุนจัดการด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ในระดับที่เอกชนมีศักยภาพในการจัดมากขึ้น และ(3) มีการจัดสรรทรัพยากรจากร่วมลงทุนของทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพมีความหลากหลายและสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

กรอบการดำเนินงาน (1) ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการจัดการด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมอย่างพอเพียง (2) จัดระบบและวิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมที่สร้างความเสมอภาคเป็นธรรม (3) จัดระบบการบริหารและการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมตามโครงสร้างการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร และ (4) จัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษา เพื่อประสิทธิภาพความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

สรุปได้ว่า การดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) เป็นไปอย่างบูรณาการ บรรลุวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย เป้าหมาย และกรอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้ นั้น จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มีหลักการกำหนดโครงสร้างการบริหารแผนการศึกษา โดยให้หน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา ประชาชน องค์กรประชาคม และองค์กรอิสระ/วิชาชีพ ต้องเข้ามามีส่วนร่วม

อย่างจริงจัง ภายใต้โครงสร้างที่มีกลไกการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลเป็นระยะ เพื่อแก้ไข ปรับปรุง ซึ่งเน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย เป้าหมาย แผนงาน / โครงการ

3.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550 โดยที่พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้แทน (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2550) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

“การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” หมายความว่า การเสริมสร้างสมรรถภาพหรือความสามารถของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้น หรือดำรงสมรรถภาพหรือความสามารถที่มีอยู่เดิมไว้ โดยอาศัยกระบวนการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา สังคม อาชีพ หรือกระบวนการอื่นใด เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ

“การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” หมายความว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การจัดสวัสดิการการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“องค์การคนพิการแต่ละประเภท” หมายความว่า องค์การสมาชิกระดับชาติตามประเภทความพิการที่ได้แจ้งชื่อไว้กับสำนักงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

“ผู้ดูแลคนพิการ” หมายความว่า บิดา มารดา บุตร สามी ภรรยา ญาติ พี่น้อง หรือบุคคลอื่นใดที่รับดูแลหรืออุปการะคนพิการ

“ผู้ช่วยคนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งให้ความช่วยเหลือคนพิการเฉพาะบุคคลเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจวัตรที่สำคัญในการดำรงชีวิต ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์การเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการ ที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้น ทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย

การเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะสนับสนุนให้กระทำได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณี ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ผู้กระทำการนั้นจะต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาหรือรักษาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะทำได้

มาตรา 16 คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามมาตรา 15 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอ และการวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 17 ในการใช้สิทธิตามมาตรา 16 คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ การฟ้องคดีตามมาตรา 16 วรรคสอง ไม่ว่าคนพิการเป็นผู้ฟ้องเองหรือองค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ฟ้องแทน ให้ได้รับยกเว้น ค่าฤชาธรรมเนียม

มาตรา 18 ให้สำนักงานเป็นสำนักงานทะเบียนกลาง สำหรับคนพิการในกรุงเทพมหานคร โดยมีเลขาธิการเป็นนายทะเบียนกลาง สำหรับจังหวัดอื่นให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนจังหวัดสำหรับคนพิการในจังหวัดของตนอีกหน้าที่หนึ่งโดยมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการได้รับสิทธิตามมาตรา 20 คนพิการอาจยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด ณ สำนักงานทะเบียนกลาง สำนักงานทะเบียนจังหวัด หรือสถานที่อื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่คนพิการเป็นผู้เยาว์ คนเสมือนไร้ความสามารถหรือคนไร้ความสามารถ หรือในกรณีที่คนพิการมีสภาพความพิการถึงขั้นไม่สามารถไปยื่นคำขอด้วยตนเองได้ ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาลหรือผู้ดูแลคนพิการ แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอแทนก็ได้ แต่ต้องนำหลักฐานว่าเป็นคนพิการ ไปแสดงต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัดแล้วแต่กรณีด้วย

การยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการและการออกบัตร การกำหนดสิทธิหรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิ การขอสละสิทธิของคนพิการ และอายุบัตรประจำตัวคนพิการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

มาตรา 20 คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(2) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษา

ทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบโดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(3) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ประกาศกำหนด

(4) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(5) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะ ผลลัพธ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมาย และการจัดหาทนายความว่าต่างแก่งต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(6) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กำหนดในกฎกระทรวง

(7) บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(8) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทางหรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมืออุปกรณ์ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

(9) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

(10) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ช่วยคนพิการให้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูจากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีสถานสงเคราะห์เอกชนจัดที่อยู่อาศัยและสวัสดิการ

ให้แล้ว รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษาแนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดูการจัดการศึกษาการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้พึ่งตนเองได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

คนพิการและผู้ดูแล คนพิการมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา นี้ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 21 เพื่อประโยชน์ ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศแล้วแต่กรณีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 22 ให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องใด มีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น

มาตรา 23 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมและการดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การศึกษาและการประกอบอาชีพของคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

มาตรา 24 กองทุนประกอบด้วย (5) เงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 34

มาตรา 27 ให้สมาคมสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ได้รับเงินสนับสนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจากกองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน

มาตรา 34 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการ เข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา 33 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 24(5) ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ จะต้องนำส่งเข้ากองทุน

มาตรา 37 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดลักษณะ หรือการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะบริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัดอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี หรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 38 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ที่จ้างคนพิการเข้าทำงาน มากกว่า ร้อยละหกสิบของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น โดยมีระยะเวลาจ้างเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันในปีภาษีใดมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ในปีภาษีนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 41 ให้ถือว่าบัตรประจำตัวคนพิการ ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 เป็นบัตรประจำตัวคนพิการตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 45 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

3.6 พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2551 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลทั่วไป จึงจำเป็นต้องจัดให้คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการบริการและความช่วยเหลือทางการศึกษาเป็นพิเศษตั้งแต่แรกเกิด หรือพบความพิการ ดังนั้น เพื่อให้การบริการและการให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการในด้านการศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงทุกระบบและทุกระดับการศึกษา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2551) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่อง

อื่นใดประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษา ที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไป มีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด

“ผู้ดูแลคนพิการ” หมายความว่า บิดา มารดา ผู้ปกครอง บุตร สามเณร ภรรยา ญาติ พี่น้อง หรือบุคคลอื่นใด ที่รับดูแลหรือรับอุปการะคนพิการ

“แผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล” หมายความว่า แผนซึ่งกำหนดแนวทางการ จัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ ตลอดจนกำหนดเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาเฉพาะบุคคล

“เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก” หมายความว่า เครื่องมือ อุปกรณ์ ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์หรือบริการที่ใช้สำหรับคนพิการโดยเฉพาะ หรือที่มีการดัดแปลงหรือปรับใช้ให้ตรงกับ ความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละบุคคล เพื่อเพิ่ม รักษา คงไว้ หรือพัฒนาความสามารถ และศักยภาพที่จะเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร การสื่อสาร รวมถึงกิจกรรมอื่นใดในชีวิตประจำวันเพื่อการ ดำรงชีวิตอิสระ

“ครูการศึกษาพิเศษ” หมายความว่า ครูที่มีวุฒิทางการศึกษาพิเศษสูงกว่าระดับ ปริญญาตรีขึ้นไป และปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

“การเรียนร่วม” หมายความว่า การจัดให้คนพิการได้เข้าศึกษาในระบบ การศึกษาทั่วไปทุกระดับ และหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการจัดการศึกษาให้สามารถรองรับการ เรียนการสอน สำหรับคนทุกกลุ่มรวมทั้งคนพิการ

“สถานศึกษาเฉพาะความพิการ” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนที่ จัดการศึกษาสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ ทั้งในลักษณะอยู่ประจำ ไป กลับ และรับบริการที่บ้าน

“ศูนย์การศึกษาพิเศษ” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษานอก ระบบ หรือตามอัยยาศัยแก่คนพิการ ตั้งแต่แรกเกิดหรือแรกพบความพิการจนตลอดชีวิต และ จัดการศึกษาอบรมแก่ผู้ดูแลคนพิการ ครู บุคลากรและชุมชน รวมทั้งการจัดสื่อเทคโนโลยีสิ่ง อำนวยความสะดวก บริการและความช่วยเหลืออื่นใด ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดใน ประกาศกระทรวง

“ศูนย์การเรียนเฉพาะความพิการ” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษา นอกกระบบ หรือตามอัยยาศัยแก่คนพิการโดยเฉพาะ โดยหน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชนองค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์และสถาบันทางสังคมอื่นเป็นผู้ จัด ตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา อุดมศึกษาและหลักสูตร ระยะสั้น

“องค์การคนพิการแต่ละประเภท” หมายความว่า องค์การสมาชิกระดับชาติตามประเภทความพิการที่ได้แจ้งชื่อไว้กับสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

มาตรา 5 คนพิการมีสิทธิทางการศึกษาดังนี้

(1) ได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการจนตลอดชีวิตพร้อมทั้งได้รับเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา

(2) เลือกบริการทางการศึกษา สถานศึกษา ระบบและรูปแบบการศึกษา โดยคำนึงถึงความสามารถ ความสนใจ ความถนัด และความต้องการจำเป็นพิเศษของบุคคลนั้น

(3) ได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการจัดหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ การทดสอบทางการศึกษา ที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละประเภทและบุคคล

มาตรา 6 ให้ครูการศึกษาพิเศษในทุกสังกัดมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด ให้ครูการศึกษาพิเศษ ครู และคณาจารย์ได้รับการส่งเสริมและพัฒนา ศักยภาพ องค์ความรู้ การศึกษาต่อเนื่องและทักษะในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 7 ให้สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่จัดการเรียนร่วม สถานศึกษาเอกชน การกุศลที่จัดการการศึกษาสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ และศูนย์การเรียนเฉพาะความพิการ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานได้รับเงินอุดหนุนและความช่วยเหลือเป็นพิเศษจากรัฐ หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับเงินอุดหนุนและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 8 ให้สถานศึกษาในทุกสังกัดจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล โดยให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ และต้องมีการปรับปรุงแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกระทรวง

สถานศึกษาในทุกสังกัดและศูนย์การเรียนเฉพาะความพิการอาจจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ในรูปแบบที่หลากหลายทั้งการเรียนร่วม การจัดการศึกษาเฉพาะความพิการ รวมถึงการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ การพัฒนาศักยภาพในการดำรงชีวิตอิสระ การพัฒนาทักษะพื้นฐานที่จำเป็น การฝึกอาชีพ หรือการบริการอื่นใด

ให้สถานศึกษาในทุกสังกัดจัดสภาพแวดล้อม ระบบสนับสนุนการเรียนการสอน ตลอดจนบริการเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในทุกสังกัด มีหน้าที่รับคนพิการเข้าศึกษาในสัดส่วนหรือจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดสถานศึกษาใดปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าศึกษา ให้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามกฎหมาย

ให้สถานศึกษาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนผู้ดูแลคนพิการและประสานความร่วมมือจากชุมชนหรือนักวิชาชีพเพื่อให้คนพิการได้รับการศึกษาทุกระดับ หรือบริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ

มาตรา 9 ให้รัฐจัดเงินอุดหนุน เพื่อส่งเสริมการวิจัยพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาครู บุคลากรทางการศึกษา ให้มีความรู้ความเข้าใจ ทักษะและความสามารถในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

ให้รัฐจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการและสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อกำหนด ระเบียบหรือประกาศ แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 2 การส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

มาตรา 18 ให้สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการในสถานศึกษา รวมทั้งประเมินและรายงานผลต่อคณะกรรมการ

(2) สนับสนุนให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดการเรียนร่วมแก่คนพิการในเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

(3) วิจัย และพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและการเรียนรู้ของคนพิการ

(4) ผลิต วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการจัดการศึกษา
สำหรับคนพิการ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรรเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานธุรการของกองทุน

(7) ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานทางการศึกษาสามารถผลิตและพัฒนาเทคโนโลยี
สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

(8) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา
สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการ

(9) ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษา
สำหรับคนพิการ ให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสนับสนุน กำกับ ดูแล ให้สำนัก
บริหารงานการศึกษาพิเศษปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ
ในการปฏิบัติราชการของสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และ
แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรา 19 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษา
โดยเฉพาะการจัดการเรียนร่วม การนิเทศ กำกับ ติดตาม เพื่อให้คนพิการได้รับการศึกษาอย่าง
ทั่วถึงและมีคุณภาพตามที่กฎหมายกำหนด

เพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้การสนับสนุนทรัพยากร องค์ความรู้ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ
เฉพาะด้านแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา 20 ให้สถานศึกษาเฉพาะความพิการของรัฐ มีหน้าที่จัดการศึกษาตาม
ภารกิจแก่คนพิการ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หมวด 3 กองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการ

มาตรา 21 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า กองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา
สำหรับคนพิการ ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้จ่ายในการส่งเสริมสนับสนุน
และพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยกองทุนประกอบด้วย

(1) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาจากเงินกองทุนการศึกษาสำหรับคนพิการตาม
ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกองทุนการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2546

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) เงินรายได้ที่ได้จากการออกสลากหรือการจัดกิจกรรม

- (5) ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (6) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (7) รายได้บางส่วน จากภาษีของสินค้าและบริการที่เป็นสาเหตุแห่งความพิการ

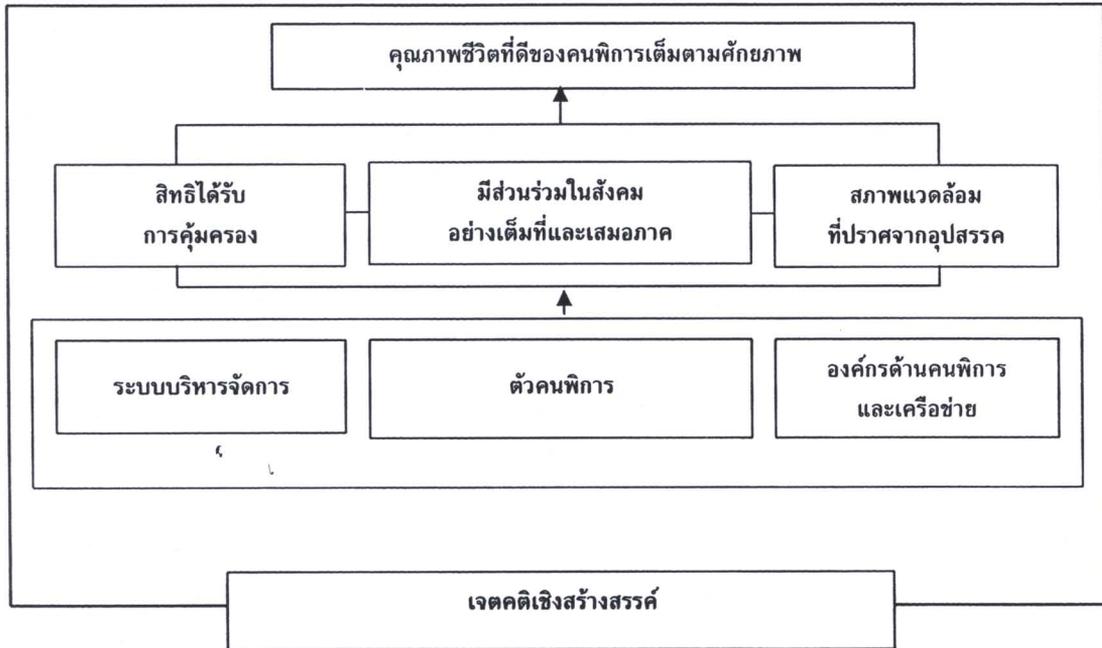
ตามที่กฎหมายกำหนดบทเฉพาะกาล

มาตรา 29 ให้ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านการอบรมวุฒิปัฒนครูการศึกษาพิเศษตามหลักสูตรที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอนุมัติก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นครูการศึกษาพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้

ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ที่ผ่านการอบรมวุฒิปัฒนครูการศึกษาพิเศษ ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอนุมัติ มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นครูการศึกษาพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้

3.7 แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2554

คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (2550) กล่าวว่า แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2554 ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบ ทิศทาง แนวทางในการดำเนินงานด้านคนพิการ ให้ภาคีภาครัฐและองค์กรเอกชนด้านคนพิการใช้เป็น แนวทางการบริหารจัดการ การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และ พันธกิจ ส่วิสัยทัศน์ของแผนที่กำหนดไว้ว่า คนพิการได้รับการคุ้มครองสิทธิ มีคุณภาพชีวิตเต็ม ตามศักยภาพ มีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และเสมอภาค ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปราศจาก อุปสรรค ด้วยการปฏิรูประบบบริหารจัดการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การสร้างความ เข้มแข็ง ให้คนพิการ องค์กรด้านคนพิการ และเครือข่าย ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในบริบทที่คนพิการ ครอบครัวคนพิการ ชุมชน สังคม ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากแนวทาง เวทนานิยม ที่เมตตาสงสารให้คนพิการเป็นผู้รับการสงเคราะห์ สุ่มิติดั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิ คนพิการ ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

จากภาพที่ 2 การนำแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ยุทธศาสตร์ซึ่งตอบสนองแต่ละพันธกิจ ได้มีการนำไปปฏิบัติสู่เป้าหมายให้คนพิการได้รับการคุ้มครองสิทธิ มีคุณภาพชีวิตที่ดีเต็มตามศักยภาพ มีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ และเสมอภาค ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปราศจากอุปสรรค ตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งได้กำหนดพันธกิจ ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ ไว้ดังนี้

พันธกิจที่ 1 ปฏิรูประบบบริหารจัดการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้เต็มตามศักยภาพ สามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการระบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและเป้าประสงค์ คือ 1) มีระบบบริหารจัดการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถทำหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายแผนงานงบประมาณด้านคนพิการอย่างบูรณาการ 2) คนพิการเข้าถึงสิทธิและโอกาสในการพัฒนาตนเองในทุกมิติของสังคม สามารถเลือกรูปแบบการบริการที่เหมาะสมตามความต้องการจำเป็นของแต่ละบุคคลและสามารถดำรงชีวิตอิสระ พันธกิจที่ 2 ส่งเสริมให้คนพิการ องค์กรด้านคนพิการ ได้รับการยอมรับและมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และเสมอภาค ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและเป้าประสงค์ คือ องค์กรด้านคนพิการและเครือข่ายมีความเข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถส่งเสริมศักยภาพ คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิคนพิการ ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างเสริมเจตคติที่ดีของคนพิการ

ครอบครัวและสังคม ที่มีต่อความพิการและคนพิการ และเป้าประสงค์ คือ สังคมยอมรับและเปิดให้คนพิการและองค์กรด้านคนพิการ มีส่วนร่วมในทุกกิจกรรมทางสังคมอย่างเต็มที่ มีประสิทธิภาพ และเสมอภาคกับคนทั่วไป

ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิและโอกาสของคนพิการ ตามปฏิญญาว่าด้วยคนพิการไทย 14 ข้อ (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550) ดังนี้

1. มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป
2. มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ภายอุปกรณ์ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
3. มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลทั่วไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
4. อุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการโดยเฉพาะให้ได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้า

การยกเว้นภาษีนำเข้า

5. มีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี
6. มีสิทธิได้รับการศึกษาตั้งแต่แรกเกิด วัสดุและบริการทางการศึกษาฟรี
7. มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนกรณีเรียนในโรงเรียนเอกชน
8. สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 200 คนขึ้นไป ต้องจ้างคนพิการ 1 คน
9. การคิดคำนวณภาษี นายจ้างมีสิทธิหักค่าแรงใช้จ่ายได้ 2 เท่าของค่าแรง

คนพิการ

10. มีสิทธิกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ
11. กิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่คนพิการมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน

ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

12. มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพในกรณีช่วยเหลือตนเองไม่ได้จริง ๆ
13. คนพิการทางด้านร่างกาย คนตาบอดข้างเดียวและคนหูหนวกมีสิทธิทำ

ใบขับขี่

14. อาคารสาธารณะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

โดยที่ประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการขอรับสิทธิของคนพิการ

ไว้ 2 ขั้นตอน คือ 1) ในส่วนกลาง จดทะเบียนคนพิการจากศูนย์บริการเบ็ดเสร็จจุดเดียวสำหรับคนพิการ อาคาร 1 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สะพานขาว เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร และ 2) ในต่างจังหวัด จดทะเบียนคนพิการจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ณ จังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ คนพิการที่จดทะเบียนแล้วจะได้สิทธิ 4 ด้าน ดังนี้ (1) การบริการทางการแพทย์ (2) การบริการทางการศึกษา (3) การบริการทางอาชีพ และ (4) การรับบริการทางสังคม โดยกฎหมายให้กระทรวงสาธารณสุขกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ของคนพิการที่จะจดทะเบียนออกเป็น 5 ประเภท คือ พิการทางการมองเห็น พิการทางการได้ยิน หรือการสื่อความหมาย พิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว พิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม และพิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมสังกัดโรงพยาบาลของกระทรวง

ทบวง กรม โรงพยาบาลของรัฐวิสาหกิจ และโรงพยาบาลอื่นที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศ กำหนดเป็นผู้วินิจฉัยความพิการพร้อมทั้งออกเอกสารรับรองความพิการ (สำนักส่งเสริมและ พิทักษ์คนพิการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและ ผู้สูงอายุ, 2550) และประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่องประเภทและ หลักเกณฑ์ความพิการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เพื่อประโยชน์ในการรับสิทธิต่าง ๆ ให้คน พิการ อาศัยยื่นคำขอมอบบัตรประจำตัวคนพิการต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัดได้ เพื่อให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและ ใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่น จากรัฐได้แก่ การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดย กระบวนการทางการแพทย์ การศึกษา การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การมีส่วนร่วมในทางสังคม สิทธิโดยผลของกฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการล่ามภาษามือ สิทธิที่จะใช้สัตว์นำทาง สิทธิการรับ เบี้ยความพิการ และการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย โดยรัฐมนตรีกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ได้ออกประกาศเรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ กำหนด ประเภทความพิการที่อาศัยยื่นคำขอมอบบัตรประจำตัวคนพิการ ไว้ 6 ประเภทความพิการ คือ ความพิการทางการเห็น ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ความพิการทาง การเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรมหรือออทิสติก ความพิการ ทางสติปัญญา และความพิการทางการเรียนรู้

3.8 แนวทางการพัฒนานักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ พ.ศ. 2546-2555

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2546) ได้สรุปจากการศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยกับการศึกษาแนวโน้มการจัดการศึกษาพิเศษ ในอนาคต ในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาพิเศษ ยุทธศาสตร์การ ให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส ลักษณะการจัดการศึกษาพิเศษในอนาคต คุณลักษณะ ของเด็กที่มีความต้องการพิเศษที่พึงประสงค์ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของหลักสูตร การพัฒนา ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง บทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษา บทบาทพ่อแม่ ผู้ปกครอง และ การปรับแนวคิดแนวปฏิบัติของการจัดการศึกษาพิเศษสู่การเรียนรู้ร่วม ไว้ดังนี้

1. นโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาพิเศษ

จากนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบายเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี กระทรวงศึกษาธิการในฐานะ เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาพิเศษ ไว้ในมาตรการที่ 7 ดังนี้ “รัฐจัดและ สนับสนุนเอกชน และองค์กรต่าง ๆ จัดการศึกษาให้กับผู้ด้อย โอกาสทุกกลุ่มเป้าหมายเป็นการเฉพาะ ทั้งการศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษในรูปแบบการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามศักยภาพและสภาพของผู้เรียน” ส่วนวิธีการที่จำเป็น

ต้องใช้จัดการศึกษาพิเศษนี้ ต้องใช้วิธีการจัดที่หลากหลายให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการ
จำเป็นพิเศษทางการศึกษาของแต่ละบุคคล รวมทั้งการอบรมครูและบุคลากรที่จัดการศึกษาพิเศษ
รวมทั้งการจัดงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน เครื่องมือต่างๆ ให้เหมาะสม

2. ยุทธศาสตร์การให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

จากรายงานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
เรื่องสถานภาพการให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร
บราซิล ฟิลิปปินส์ และออสเตรเลีย ได้สรุปข้อเสนอแนะในการกำหนดยุทธศาสตร์และรูปแบบการ
ให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ในประเทศไทย สำหรับ
กลุ่มเป้าหมายเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งมุ่งเน้นการให้บริการการศึกษา โดยยึดหลัก 4 ประการ
คือ 1) ความเสมอภาคและบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นสิทธิและความเท่าเทียมของเด็กทุกคนที่ควรได้รับ
การศึกษาในระบบโรงเรียน 2) คุณภาพการศึกษาเป็นการจัดการศึกษาให้เป็นการเรียนรู้เพื่อชีวิต
โดยจะต้องมีทั้งด้านวิชาการ และด้านดำรงชีวิตในสังคมที่สอดคล้องเหมาะสมกับความ
ต้องการของเด็กแต่ละกลุ่ม 3) การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเด็ก พัฒนาศักยภาพส่วน
บุคคลของเด็กให้มีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ มีจิตสำนึก มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม
4) ปลุกฝังและพัฒนาเด็กให้มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม เปิดโลกทัศน์ของเด็ก ให้เห็นคุณค่าของ
เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของไทย และยอมรับความแตกต่างของวัฒนธรรม ทั้งนี้ ได้กำหนด
ยุทธศาสตร์การให้บริการการศึกษาไว้ดังนี้

2.1 การรวมพลังของทุกส่วนในสังคมทุกระดับ ให้เกิดเครือข่ายการทำงาน
ที่มีประสิทธิภาพ

2.2 การปรับกระบวนการให้บริการให้เกิดความยืดหยุ่น ตอบสนองความ
ต้องการที่หลากหลายของเด็กด้อยโอกาส

2.3 พัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริการการศึกษาเด็กด้อยโอกาส
ให้มีทัศนคติทางบวก ตลอดจนการเสริมทักษะการจัดการศึกษาให้กับเด็กด้อยโอกาส

3. ลักษณะการจัดการศึกษาพิเศษในอนาคต

3.1 มีการจัดการศึกษาให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษมีโอกาสเรียนร่วมกับ
เด็กปกติทุกระดับ

3.2 รัฐสนับสนุนการจัดการศึกษาพิเศษโดยให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษ
เรียนร่วมกับเด็กปกติเพิ่มมากขึ้น

3.3 รัฐสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาพิเศษ โดยให้เด็กที่มีความต้องการ
พิเศษเรียนร่วมกับเด็กปกติ และใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3.4 การจัดการศึกษาพิเศษ ที่ยึดหลักแนวคิดการศึกษาเพื่อปวงชน

4. คุณลักษณะของเด็กที่มีความต้องการพิเศษที่พึงประสงค์

พัฒนาการด้านร่างกาย เด็กที่มีความต้องการพิเศษมีสุขภาพอนามัยดีและมีพัฒนาการทางด้านร่างกาย มีความกระตือรือร้น เชื่อมั่นในตนเองมีความสามารถทำกิจวัตรประจำวันของตนเองได้

พัฒนาการด้านสังคม เด็กที่มีความต้องการพิเศษ มีความรับผิดชอบต่องานและสังคม มีระเบียบวินัย มีการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม เคารพในเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น มีความเป็นผู้นำ

พัฒนาการด้านสติปัญญา เด็กที่มีความพิเศษแต่ละประเภทควรมีคุณสมบัติในด้านการพัฒนาศักยภาพให้สามารถอยู่ในสังคมได้

5. การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของหลักสูตร

5.1 การกำหนดมาตรฐานของหลักสูตร งานวิจัยเสนอให้ครูมีโอกาสเลือกกิจกรรมที่เหมาะสมกับเด็ก หน่วยงานที่ดำเนินงานการศึกษาพิเศษ มีแนวคิดเพื่อการพัฒนาความสามารถของเด็กที่มีอยู่ให้มีความสามารถในการช่วยตนเองให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีหลักสูตรของเด็กที่มีความบกพร่องแต่ละประเภท โดยมีจุดเน้นและกิจกรรมที่แตกต่างตามสภาพของเด็กโดยมีความยืดหยุ่นได้อย่างหลากหลาย

5.2 การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและการควบคุมคุณภาพ โดยมีระบบการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาพิเศษที่มีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการให้โรงเรียนและบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพ

6. การพัฒนาครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

ในอนาคตจะเห็นความสำคัญของการผลิตบุคลากรทางการศึกษาพิเศษเพิ่มมากขึ้นเพราะถือว่าบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการศึกษาพิเศษเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษาพิเศษ

7. บทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษา

ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาพิเศษมากขึ้น โดยมีการนำทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต และส่งเสริมให้เด็กได้เรียนรู้จากสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากขึ้น

8. บทบาทพ่อแม่ ผู้ปกครอง

พ่อแม่ ผู้ปกครอง จะเข้ามาให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาเพื่อการพัฒนาการศึกษาพิเศษทุก ๆ ด้าน มีการศึกษาและติดตามพฤติกรรมของเด็กในปกครองอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง มีความรู้ความเข้าใจในการอบรมเลี้ยงดูเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

9. การปรับแนวคิด แนวปฏิบัติของการจัดการศึกษาพิเศษสู่การเรียนรู้ร่วม

9.1 การจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ เป็นการรวมพลังระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรคนพิการ ผู้ปกครองคนพิการ และองค์กรเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการ

ประสานความร่วมมือ และสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการทุกระบบและครบวงจร

9.2 การจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ มุ่งปลูกจิตสำนึกและสร้างเจตคติที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการโดยให้สังคม ชุมชน ผู้จัดบริการและประชาชนตระหนักถึงศักยภาพความแตกต่างระหว่างและเฉพาะบุคคลรวมถึงสิทธิเท่าเทียมของบุคคลทุกคน

9.3 การจัดการศึกษาให้กับเด็ก ๆ ทุกคนในระบบการศึกษาเดียว โดยไม่แยกว่าเด็กพิการต้องไปเรียนในสถานศึกษาเฉพาะ รวมทั้งเด็กนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทุกด้าน ทั้งด้านการแพทย์ วิชาการ สื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาโรงเรียนต้องปรับเปลี่ยนหลักสูตร ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ เทคนิคการเรียนการสอน สถานที่รวมทั้งจัดให้มีบุคคลสนับสนุน

3.9 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการเรียนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการเรียนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

นโยบายการจัดการเรียนร่วมตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2547 ดังนี้

มาตรา 10 การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ การศึกษาสำหรับคนพิการ ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (ศึกษาธิการ) มีนโยบายดังนี้

1. ให้คนพิการทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี
2. ให้จัดการศึกษาให้เป็นพิเศษ
3. ให้จัดบริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มแก่เด็กพิการและครอบครัว
4. ให้ได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา
5. ให้จัดการศึกษาให้แก่คนพิการอย่างหลากหลายรูปแบบ
6. ให้ดำเนินโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนเรียนร่วมมาตรฐาน โดยใช้โครงสร้างซีท

(SEAT Framework) ในการบริหารจัดการ

7. จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล
8. ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา
9. จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็นทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง
10. จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา
11. ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกัน จากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ
12. ให้มีหลักสูตรเฉพาะคนพิการระดับมาก
13. ให้เพิ่มเนื้อหาสาระและกิจกรรมที่ต้องสอนให้แก่คนพิการเฉพาะบุคคล เพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละบุคคล
14. ให้ปรับเนื้อหาสาระทั่วไปสอดคล้องกับคนพิการแต่ละประเภท
15. ให้ใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ในการบริหารจัดการเรียนร่วม
 - S - Students (นักเรียน)
 - E - Environments (สภาพแวดล้อม)
 - A - Activities (กิจกรรมการเรียนการสอน)
 - T - Tools (เครื่องมือ)
16. ให้โรงเรียนและศูนย์การศึกษาพิเศษ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
17. เมื่อเขตพื้นที่ใดมีความพร้อม ให้สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษให้การสนับสนุนให้เขตพื้นที่นั้นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลพิการ
18. ให้สถาบันราชภัฏยกเลิกการผลิตครูการศึกษาพิเศษระดับปริญญา และให้ผลิตในระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตและระดับปริญญาโททางการศึกษาพิเศษแทน
19. สนับสนุนให้สถาบันราชภัฏ และมหาวิทยาลัยต่างผลิตครูผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เพื่อพร้อมให้บริการแก่คนพิการ
20. ให้ใช้เงินกองทุนการศึกษาเพื่อคนพิการ สนับสนุนการพัฒนาครู และผู้บริหาร
21. ให้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้คนพิการ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา พ.ศ. 2545

(19 สิงหาคม 2545) โดย 3 วิธีการ คือ ขอยืมตามรายการในบัญชี ก. ขอยืมเงินเพื่อจัดซื้อตามรายการในบัญชี ก. และ ค. และขอรับตามรายการบัญชี ข. และ ค.

22. ให้สถานศึกษาจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) ให้กับคนพิการที่ได้รับบริการทางการศึกษาพิเศษ รวมทั้งนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา

23. ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2545 โดยให้จัดสรรงบประมาณแต่ละปี เป็นเงินอุดหนุนสำหรับคนพิการตามกฎหมายกระทรวง ฯ ให้จัดสรรงบประมาณในอัตราที่มากกว่า แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินอุดหนุนด้านสื่อและวัสดุการศึกษาที่จัดสรรให้แก่นักเรียนทั่วไปต่อคนให้จัดตั้งกองทุนการศึกษาเพื่อคนพิการ โดยใช้เงินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 200 ล้านบาท และสนับสนุนการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา

24. จัดหลักสูตรอบรมผู้ที่จะให้บริการแก่คนพิการตามรหัสรายการในบัญชี ค. ของกฎกระทรวง โดยใช้เงินสนับสนุนจากกองทุนการศึกษาเพื่อคนพิการ

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550) กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์และกิจกรรมสำคัญที่เป็นจุดเน้น ในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเรียนรวมไว้ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรหลักในการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชากรวัยเรียนอย่างทั่วถึง มีคุณธรรมนำความรู้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และมีคุณภาพตามมาตรฐาน

2. พันธกิจ ขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการพัฒนาให้เป็นบุคคลที่มีคุณธรรมนำความรู้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

3. เป้าประสงค์ ประชากรวัยเรียนทุกคนทั้งปกติ พิการ และด้อยโอกาสได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามสิทธิอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ผู้เรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. กลยุทธ์ เด็กพิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาสมรรถภาพและเด็กด้อยโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีหน่วยกำกับ ประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง คือ 1) กลยุทธ์ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชากรวัยเรียนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อบรรลุให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างทั่วถึง โดยอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน โดยมีจุดเน้น คือ ทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีระบบข้อมูลที่ใช้วางแผนการศึกษาและจัดทำแผนการบริการให้ครอบคลุมทั่วถึงเพิ่มอัตราการเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ และอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และมัธยมศึกษาปีที่ 4 และลดอัตราออกกลางคันและนำเด็กตกหล่นเข้าเรียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนเด็กที่สำรวจได้ 2) กิจกรรมสำคัญที่เป็นจุดเน้นกลยุทธ์ขยายโอกาสทาง



การศึกษาขั้นพื้นฐานของประชากรวัยเรียนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง คือ สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษร่วมมือกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเสริมความเข้มแข็งให้ศูนย์การศึกษาพิเศษระดับจังหวัดและศูนย์เขตการศึกษา โรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมที่จัดตั้งไว้เดิม และขยายโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3 และ 4 3) กลยุทธ์พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ...นักเรียนเรียนร่วมทุกคนผ่านตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) และขยายโรงเรียนเรียนร่วมในระดับมัธยมศึกษาให้ครบทุกอำเภอ 4) กิจกรรมสำคัญที่เป็นจุดเน้นกลยุทธ์พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ทุกระดับ คือ สำรองและวางระบบจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ โดยขยายไปสู่โรงเรียนในพื้นที่ให้ครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 25 ส่งเสริมการพัฒนาแนวทางการจัดการเรียนรู้ตามความแตกต่างระหว่างบุคคลในห้องเรียนที่นักเรียนมีระดับความรู้ความสามารถแตกต่างกันอย่างมาก จากนโยบายข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารจัดการศึกษาสำหรับการจัดการเรียนร่วมนั้น จะเห็นว่าบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกว้างขวางขึ้น การพัฒนาเด็กพิการในลักษณะบูรณาการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานและบุคลากรอื่นในลักษณะร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบ (collaboration) ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการเรียนร่วมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องตามหลักสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา ขององค์การสหประชาชาติ คือ การจัดการศึกษาแบบให้เปล่า (Availability) การจัดการศึกษาที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Accessibility) การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ (Acceptability) และการจัดการศึกษาที่สามารถปรับให้เหมาะกับผู้เรียน (Adaptability)

4. กระบวนการบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) กำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้จริง เพื่อให้เป็นนโยบายที่มีพลังขับเคลื่อนทันสมัยปรับเปลี่ยนและนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนพิการในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ซึ่งการบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีทิศทางชัดเจน ครอบคลุมทุกองค์ประกอบของการดำเนินงาน นอกจากนี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาในการพัฒนางานโดยมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายภายใต้สภาพปัญหาและบริบทของแต่ละแห่ง ทำให้เกิดการตรวจสอบและปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับ เบญจา ชลธาร์นนท์ (2545) ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น (2548) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 (2551) ดังนี้

4.1 ด้านนักเรียน (Students: S)

โรงเรียนเรียนร่วมกับศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา / จังหวัด ต้องดำเนินการเตรียมความพร้อมนักเรียนทั่วไปและนักเรียนพิการเพื่อการเรียนร่วม ดังนี้

1) นักเรียนทั่วไป จำเป็นต้องได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความพิการของเพื่อนก่อนที่เพื่อนจะเข้ามาเรียนร่วม ครูประจำชั้นอาจต้องใช้เวลาในวันเปิดเรียนวันแรกบอกให้นักเรียนทั้งชั้นได้รับรู้และจัดกิจกรรมสถานการณ์จำลอง ช่วย让孩子ทั้งชั้นเข้าใจข้อจำกัดของเพื่อนพิการ

2) นักเรียนพิการ จำเป็นต้องได้รับบริการจากศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา / จังหวัด ก่อนเข้าเรียนร่วม เพื่อเรียนทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในชั้นเรียนร่วม ทั้งนี้ต้องให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของเด็กพิการเป็นเฉพาะบุคคล

ซึ่งมีผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) ได้ส่งเคราะห์งานด้านการจัดการเรียนร่วมสู่ภาคปฏิบัติเพื่อนำสู่นโยบายการจัดการศึกษาพิเศษอย่างมีคุณภาพสำหรับเด็กและเยาวชนพิการ ผลการศึกษา พบว่า ในด้านการเตรียมความพร้อมนักเรียนพิการ พบว่ามีโรงเรียนร้อยละ 24.62 ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ และร้อยละ 75.38 ได้ดำเนินการแล้ว โดยในจำนวนโรงเรียนที่ได้ดำเนินการแล้ว มีโรงเรียนที่ปฏิบัติได้ในระดับมากเพียงร้อยละ 19.85 และปฏิบัติได้น้อยร้อยละ 15.36 นอกนั้น ปฏิบัติได้ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 40.17 และสำหรับการเตรียมความพร้อมนักเรียนทั่วไป พบว่ามีโรงเรียนร้อยละ 21.72 ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ และร้อยละ 78.28 ที่ได้ดำเนินการแล้ว โดยในจำนวนโรงเรียนที่ได้ดำเนินการแล้วนั้น ปฏิบัติได้อยู่ในระดับมาก ระดับน้อย และระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 18.44, 24.98 และ 34.86 ตามลำดับ และศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้ศึกษาระดับการดำเนินงานและผลการดำเนินงานในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม โดยใช้โครงสร้างซีทและการบริหารโรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการของโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา 2549 ผลการศึกษาพบว่าการเตรียมความพร้อมนักเรียนที่ความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษา เฉพาะบุคคล โรงเรียนปฏิบัติได้อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 2.46 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.54 และการเตรียมความพร้อมนักเรียนทั่วไป โรงเรียนปฏิบัติได้อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 2.08 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.56

4.2 ด้านสภาพแวดล้อม (Environment: E)

โรงเรียนจำเป็นต้องบริการจัดการสภาพแวดล้อม ดังนี้

1) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ควรจัดให้นักเรียนพิการเรียนในสภาพแวดล้อมที่มีขีดจำกัดน้อยที่สุด และจัดให้นักเรียนพิการใช้สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและปลอดภัยและเข้าถึงได้ (barrier-free and accessible) คือ การจัดสภาพแวดล้อมภายนอกอาคาร เช่น บริเวณภายนอกอาคาร ประตูของตัวอาคาร ทางเชื่อมอาคาร ทางเข้าทางเดิน ทางข้าม ลานจอดรถ เก้าอี้กลางถนน ต้นไม้ ร่องน้ำ เป็นต้น และการจัดสภาพแวดล้อม

ภายในอาคาร เช่น ประตู สวิตช์ไฟ ทางลาด ระบบเตือนภัย บันได ลิฟท์ ทางเดินภายในตัวอาคาร พื้น แสงสว่าง ห้องน้ำ โตรคัพพ์ เป็นต้น ทั้งนี้การจัดสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในอาคาร ต้องจัดให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

2) บุคคลที่เกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อม (significant others) ได้แก่ พ่อแม่ ครู และบุคลากรอื่นในโรงเรียน โดยผู้บริหารโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมจะเป็นผู้นำดำเนินการ คือ จัดประชุมทุกกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน เพื่อแจ้งให้ทราบว่าโรงเรียนมีโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม และจะต้องมีการดำเนินงานอย่างไรบ้าง เป็นผู้นำสร้างบรรยากาศของการยอมรับนักเรียนพิการเรียนร่วมในโรงเรียนให้ครูและบุคลากรทุกคน แม่ค้า รวมทั้ง นักการ ยาม และคนขับรถ รับรู้และร่วมมือกันดูแลและช่วยเหลือเด็กพิการอย่างถูกวิธี จัดให้มีคณะกรรมการจัดการเรียนร่วมประจำโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร นักวิชาชีพ ครู พ่อแม่ ผู้ปกครอง และบุคคลภายนอกจากชุมชน ร่วมกันกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคคลทุกคนและผู้เกี่ยวข้องในโรงเรียน และประชาสัมพันธ์โครงการให้บุคลากรทุกคน และชุมชนทราบ เพื่อเกิดความร่วมมือกันในการทำงานเป็นคณะและชุมชนมีส่วนร่วม

ซึ่งมีผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) ได้สังเคราะห์งานด้านการจัดการเรียนร่วมสู่ภาคปฏิบัติเพื่อนำสู่นโยบายการจัดการศึกษาพิเศษอย่างมีคุณภาพสำหรับเด็กและเยาวชนพิการ ผลการศึกษาพบว่า ด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ พบว่ามีโรงเรียนที่ปฏิบัติได้อยู่ในระดับมากคิดเป็นร้อยละ 53.18 รองลงมาคือปฏิบัติได้ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 28.49 และปฏิบัติได้ในระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 13.07 สำหรับโรงเรียนที่ยังไม่มีการปรับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีความจำเป็นต้องปรับ เพราะนักเรียนที่เรียนร่วมเป็นนักเรียนที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ จึงเรียนในสภาพแวดล้อมเช่นเดียวกับนักเรียนทั่วไปได้ หากโรงเรียนมีนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการได้ยินและทางการเห็น ครูจะปรับตำแหน่งที่นั่ง เช่น ให้นั่งข้างหน้า นั่งใกล้กับโต๊ะครู หรือให้นักเรียนที่เรียนดี นั่งใกล้ ๆ เป็นต้น และด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อมของนักเรียน พบว่าส่วนใหญ่ดำเนินการในระดับมากคิดเป็นร้อยละ 41.35 รองลงมาดำเนินการได้ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 32.56 และอีกที่เหลือยังไม่ได้ดำเนินการคิดเป็นร้อยละ 8.50 และยังพบว่าในหลายโรงเรียนเรียนร่วม ยังดำเนินการโดยครูการศึกษาพิเศษเพียงคนเดียว หรือมีคณะครูร่วมดำเนินการ 2-3 คน และในการให้ผู้ปกครองของเด็กพิการอาสาเป็นวิทยากรหรือมาร่วมกิจกรรมและร่วมมือดูแลเด็กนั้น ยังดำเนินการ ได้น้อย และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 (2550) ได้ประเมินโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 ผลการประเมินพบว่า ในด้านบริบทการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ พบว่าผลการดำเนินงาน อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งใน 3

อันดับแรก ได้แก่ พ่อแม่ผู้ปกครองมีความรู้ความเข้าใจและยอมรับเกี่ยวกับความพิการและความต้องการพิเศษของเด็กพิการ การรับเด็กพิการเข้าเรียนของโรงเรียน และความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพื่อช่วยเหลือและดูแลเด็กพิการ โดยมีค่าเฉลี่ย 2.91, 2.88 และ 2.86 และค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน 0.85, 1.01 และ 0.74 ตามลำดับ และศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้ศึกษาระดับการดำเนินงานและผลการดำเนินงานในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม โดยใช้โครงสร้างซีทและการบริหารโรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการของโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา 2549 ผลการศึกษาพบว่า ด้านการจัดสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โรงเรียนปฏิบัติได้อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 2.58 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.61 และด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อมของเด็ก โรงเรียนปฏิบัติได้อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 2.38 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.57

4.3 ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน (Activities: A)

กิจกรรมการเรียนการสอน หมายถึง กระบวนการทั้งหมดเกี่ยวกับการเรียนการสอน ทั้งภายในและภายนอกห้องเรียนและโรงเรียน หมายถึงการบริหารและการใช้หลักสูตร เฉพาะสำหรับเด็กที่มีความพิการระดับมากหรือรุนแรง (severe) หลักสูตรทั่วไปแต่ปรับบางวิชา หรือหลักสูตรเพิ่มเติม เช่น เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยินจัดให้เรียนภาษามือ เด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาจัดให้เรียนรู้ทักษะชีวิตประจำวัน การดูแลสุลักษณะของตนเอง นอกจากนี้ กิจกรรมการเรียนการสอนยังหมายถึง การจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) และแผนการสอนเฉพาะบุคคล (IIP) การตรวจสอบทางการศึกษา การใช้เทคนิคการสอนพิเศษ เช่น การวิเคราะห์งาน (task analysis) การใช้ระบบเพื่อนช่วยเพื่อน การเรียนแบบร่วมมือ (cooperative learning) การสอนเสริมและการจัดการกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในชั้นเรียน เป็นต้น

อัญชลี สารรัตน์ (2550) กล่าวถึงการปรับสภาพแวดล้อมเพื่อการเรียนร่วม (accommodation for inclusive environments) ไว้ว่า การปรับสภาพแวดล้อมเพื่อการเรียนร่วม ในด้านการปรับเนื้อหาที่ใช้สอนและวิธีสอน มีหลักการ คือ การกำหนดความคาดหวังที่เป็นมาตรฐานและการจัดวางระบบหรือโครงสร้าง การปรับกิจกรรมและสื่อการสอน การให้ข้อมูลย้อนกลับและสิ่งเสริมแรง การให้งานมีความดึงดูดและน่าสนใจ ดังนี้

1. การกำหนดความคาดหวังที่เป็นมาตรฐานและการจัดวางระบบหรือโครงสร้าง คือ 1) ช่วยให้นักเรียนพัฒนาทักษะการจัดการ 2) กำหนดกฎระเบียบ หรือกำหนดการ สำหรับการทำงานทางวิชาการและกิจกรรมต่าง ๆ 3) ตัดกำหนดการทำงานที่ทำไว้อย่างดีแล้ว สำหรับการทำงานทางวิชาการและกิจกรรมต่าง ๆ 4) ปรับภาษาที่ใช้ในการสื่อสารให้ง่ายและเหมาะสมกับระดับความสามารถของเด็ก และ 5) ทำอย่างสม่ำเสมอคงเส้นคงวา

2. การปรับกิจกรรมและสื่อการสอน คือ 1) สอนนักเรียนเป็นรายบุคคล โดยเน้นการสอนอ่านที่เหมาะสมกับระดับความสามารถของนักเรียน 2) แบ่งงานหรือขอยางงาน

ออกเป็นงานย่อย ๆ 3) เริ่มต้นบทเรียนด้วยการให้สิ่งช่วยจัดมโนมติล่วงหน้า (advance organizers) 4) ใช้คอมพิวเตอร์เป็นสื่อในการเรียนการสอน 5) จัดกลุ่มเพื่อนช่วยตัว 6) ปรับกระบวนการสอบโดยอาจขยายเวลาให้มากขึ้นหรือให้นักเรียนตอบด้วยวิธีการที่แตกต่างจากเด็กปกติ เช่น ฟังข้อสอบจากเทป และ 7) ประเมินประสิทธิภาพของวิธีสอนที่จัดทำขึ้น สำหรับนักเรียนเป็นรายบุคคลหากไม่ได้ผลให้ปรับ

3. การให้ข้อมูลย้อนกลับและสิ่งเสริมแรง คือ 1) เมื่อนักเรียนทำตัวดีหรือมีพฤติกรรมที่เหมาะสม ให้ชมนักเรียนให้ทราบว่าทำดีแล้ว 2) ให้รางวัลนักเรียนสำหรับการปรับปรุงตนเอง 3) ชมนักเรียนเมื่อนักเรียนทำดีหรือเรียนได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ 4) เตือนนักเรียน เมื่อนักเรียนทำไม่ได้ถึงความคาดหวัง และ 5) กระตุ้นให้นักเรียนทำงานร่วมกับเพื่อน พัฒนาความสัมพันธ์ให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ และกระตุ้นนักเรียนปกติอื่น ๆ ให้ทำด้วย

4. การให้งานมีความดึงดูดและน่าสนใจ คือ 1) มอบหมายงานหรือให้นักเรียนทำงานที่ตรงกับความสนใจ 2) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการสอนและกิจกรรม 3) ใช้หลักสูตรและสื่อที่นักเรียนสนใจมากที่สุด และ 4) สนับสนุนให้เด็กได้ทำงานร่วมกันระหว่างมีกิจกรรมพิเศษ

ซึ่งมีผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) ได้สังเคราะห์งานด้านการจัดการเรียนร่วมสู่ภาคปฏิบัติเพื่อนำสู่นโยบายการจัดการศึกษาพิเศษอย่างมีคุณภาพสำหรับเด็กและเยาวชนพิการ ผลการศึกษาพบว่า ด้านการบริหารจัดการหลักสูตร พบว่ามีโรงเรียนที่ยังไม่ได้ปฏิบัติร้อยละ 28.63 และได้ปฏิบัติแล้วร้อยละ 71.37 โดยในจำนวนโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติแล้วนั้น ปฏิบัติได้ในระดับมากเพียงร้อยละ 14.68 ปฏิบัติได้ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 26.02 และปฏิบัติได้ในระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 30.67 ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่มีมีการจัดทำหลักสูตรเฉพาะความพิการ แต่มีการปรับวิธีการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับนักเรียนพิการที่เรียนร่วมแต่ละคน เช่น ปรับหลักสูตรให้กับนักเรียนที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาตามความยากง่ายของเนื้อหาที่เหมาะสมกับนักเรียน ปรับการฝึกพัฒนากล้ามเนื้อแก่นักเรียนที่มีความบกพร่องทางร่างกายในชั้นเรียนแทนการดึงนักเรียนออกจากชั้นเรียนเพื่อมารับการฟื้นฟูเพราะจะทำให้นักเรียนเรียนไม่ทันเพื่อน เป็นต้น ด้านแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีการจัดทำในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 47.48 รองลงมาได้จัดทำในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 33.63 ได้จัดทำใน ระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 9.35 และอีกที่เหลือยังไม่ได้จัดทำคิดเป็นร้อยละ 9.54 และยังพบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่มอบให้เป็นหน้าที่ของครูเพียงคนเดียวจัดทำ IEP และยังจัดทำ IEP ให้นักเรียนพิการ ไม่ครบทุกคน รวมทั้งยังไม่ครอบคลุมในสาระสำคัญทั้งองค์ประกอบในการจัดทำและวิธีการจัดทำ นอกจากนี้พบว่าบางโรงเรียนครูยังไม่มีความรู้ในการจัดทำ IEP ส่วนด้านการนำ IEP ไปใช้นั้นพบว่ามีการนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนโดยรวมมีอยู่กับครูประจำชั้น แต่ยังไม่ใช้ประโยชน์ จาก IEP ได้ไม่มากทั้งเรื่องการตรวจสอบนักเรียนและการวางแผนการสอน การจัดการเรียนรู้และการใช้ IEP ในการประเมินความก้าวหน้า

นักเรียนเพื่อการพัฒนาและการปรับปรุง IEP ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ด้านแผนการสอนเฉพาะบุคคล (IIP) พบว่ามีโรงเรียนที่ยังไม่ได้จัดทำ IIP คิดเป็นร้อยละ 23.80 และที่ได้จัดทำแล้วคิดเป็นร้อยละ 76.20 โดยในจำนวนโรงเรียนที่ได้จัดทำแล้วนั้นที่ปฏิบัติได้อยู่ในระดับมากและระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 18.50 เท่ากัน นอกนั้นปฏิบัติได้อยู่ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 39.20 อย่างไรก็ตาม ครูผู้สอนที่ยังไม่ได้จัดทำให้เหตุผลว่าเนื่องจากมีจำนวนนักเรียนพิการมาก ยังไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำ มีภาระงานมากและอยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำ

สำหรับด้านการตรวจสอบทางการศึกษา พบว่า โรงเรียนที่ไม่มีมีการปฏิบัติคิดเป็นร้อยละ 6.67 และที่ได้ปฏิบัติแล้วคิดเป็นร้อยละ 93.33 โดยในจำนวนโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติแล้วนั้นส่วนใหญ่ปฏิบัติได้ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 50.63 นอกนั้น ปฏิบัติได้ในระดับมากและระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 21.44 และ 21.26 ตามลำดับ ซึ่งยังพบว่าการประเมินนักเรียนยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน และบางโรงเรียนมีปัญหาในการคัดแยก / คัดกรอง เนื่องจากขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการค้นหาและตรวจสอบความบกพร่องของนักเรียนพิการแต่ละประเภท ส่วนในด้านเทคนิคการสอน พบว่าโรงเรียนที่ยังไม่ได้ใช้เทคนิคการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนคิดเป็นร้อยละ 11.64 ที่ดำเนินการได้เหมาะสมคิดเป็นร้อยละ 88.36 โดยในจำนวนโรงเรียนที่ดำเนินการได้เหมาะสมนั้น ที่สามารถปฏิบัติได้ ในระดับมากคิดเป็นร้อยละ 28.48 ปฏิบัติได้ในระดับปานกลางและระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 45.79 และ 14.09 ตามลำดับ ในด้านการรายงานความก้าวหน้านักเรียน พบว่า มีโรงเรียนที่ยังไม่ได้ปฏิบัติ คิดเป็นร้อยละ 24.31 และโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติแล้วสามารถปฏิบัติได้อยู่ในระดับมาก ระดับปานกลาง และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 10.13, 33.33 และ 32.23 ตามลำดับ และยังพบว่าการรายงานที่ได้ดำเนินการไปนั้นยังมีรูปแบบไม่สมบูรณ์ ในด้านการประกันคุณภาพ พบว่ามีโรงเรียนที่ปฏิบัติได้ในระดับมาก ระดับปานกลาง และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 36.86, 37.67 และ 13.82 ตามลำดับ และที่เหลืออีกร้อยละ 11.65 ยังไม่ได้ปฏิบัติ ซึ่งยังพบว่าโรงเรียนมีการปฏิบัติในเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (SAR) ทุกปีการศึกษา แต่ยังไม่ได้จัดทำในส่วนของการจัดการเรียนร่วม และมีการสอนและประเมินผลตามแผน IEP แต่พบว่ายังดำเนินการไม่ชัดเจน ในด้านการรับนักเรียนพิการเข้าเรียน พบว่ามีโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติในระดับมาก ระดับปานกลางและระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 45.53, 33.72 และ 14.94 ตามลำดับ ซึ่งโรงเรียนที่ยังไม่ได้ปฏิบัติโดยไม่ได้ประกาศรับสมัครคนพิการ เข้าเรียน และในด้านการจัดตารางเวลาให้บริการสอนเสริม พบว่ามีโรงเรียนที่ยังไม่ได้ปฏิบัติร้อยละ 17.36 และโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติได้ในระดับมาก ระดับปานกลาง และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 32.55, 32.01 และ 18.08 ตามลำดับ และพบว่าส่วนใหญ่ยังไม่มีมีตารางการสอนเสริมที่ชัดเจนและมีปัญหาเรื่องเวลาที่จะจัดสอนเสริมในแต่ละเนื้อหาสาระการเรียนรู้ ซึ่งมีหลากหลายวิชาและมีระดับความยากต่าง ๆ กัน และศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้ศึกษาระดับการดำเนินงานและผลการดำเนินงานในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม โดยใช้โครงสร้างชี้ทและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการของโรงเรียนแกนนำ

จัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา 2549 ผลการศึกษาพบว่า ในด้านกิจกรรมการเรียนการสอนที่โรงเรียนปฏิบัติได้ที่อยู่ในระดับมาก คือ การจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนนอกห้องเรียนและในชุมชนการประกันคุณภาพการศึกษา และการรับนักเรียนพิการเข้าเรียน นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ นอกจากนี้ Sakes (1987) ศึกษาพบว่า ครูผู้สอนเด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาจะสามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้ดี มีความสามารถในการสอนขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในตนเองของครูในการสอนเด็กประเภทนี้ เช่น ครูที่มีวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีทางการศึกษาพิเศษหรือผ่านการอบรมมาโดยเฉพาะ

4.4 ด้านเครื่องมือ (Tools: T)

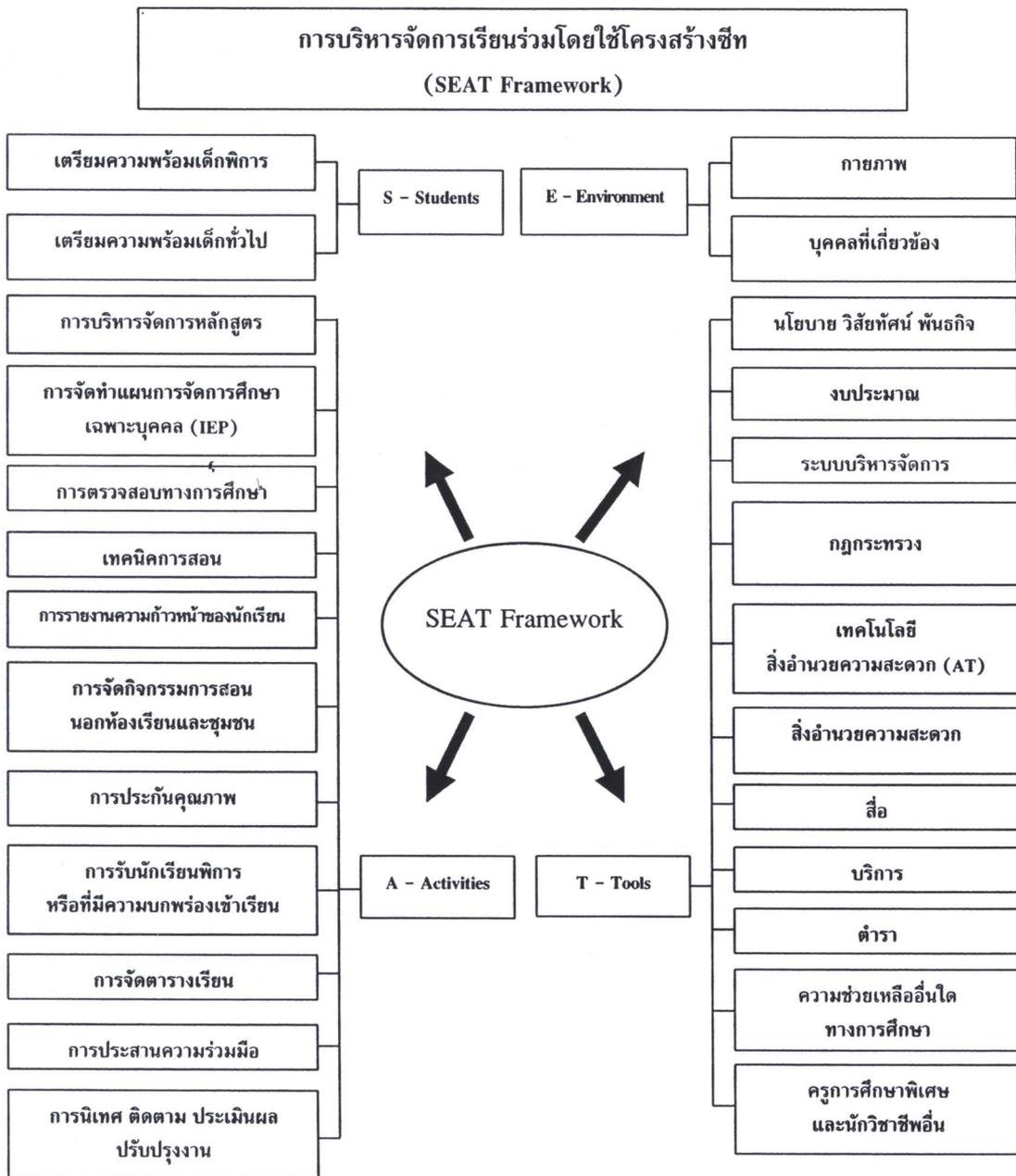
เครื่องมือมีความหมายกว้างขวาง หมายถึง สิ่งที่นำมาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเรียนร่วม สิ่งที่จะช่วยให้นักเรียนพิการเกิดการเรียนรู้และดำรงชีวิตอิสระได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น 1) งบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณให้ศูนย์การศึกษาพิเศษเขตการศึกษา / จังหวัด รับผิดชอบในการบริหารจัดการต่อโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม 2) วิสัยทัศน์/พันธกิจ/ยุทธศาสตร์/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม โดยกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและรัฐบาล 3) บริการ เช่น บริการสอนเสริม กายภาพบำบัด กิจกรรมบำบัด 4) สื่อ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก และ 5) ระบบการบริหารจัดการ ผู้บริหารโรงเรียนต้องนำเสนอเรื่องการจัดการเรียนร่วม จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนโดยนำเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเรียนร่วมประจำโรงเรียนให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดการเรียนร่วม กำหนดแนวทางการดำเนินงาน จัดสรรงบประมาณ กำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในโรงเรียน กำหนดรูปแบบในการจัดการเรียนร่วม และร่วมมือกับหน่วยงานและบุคลากรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งมีผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) ได้สังเคราะห์งานด้านการจัดการเรียนร่วมสู่ภาคปฏิบัติเพื่อนำสู่นโยบายการจัดการศึกษาพิเศษอย่างมีคุณภาพสำหรับเด็กและเยาวชนพิการ ผลการศึกษาพบว่า ด้านนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจ พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่จัดทำนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจได้ในระดับมากคิดเป็นร้อยละ 41.71 และปฏิบัติได้ในระดับปานกลางและระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 37.17 และ 15.78 ตามลำดับ ในด้านงบประมาณ พบว่าโรงเรียนได้ปฏิบัติแล้วคิดเป็นร้อยละ 66.61 และปฏิบัติได้ในระดับมาก ระดับปานกลาง และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 14.52, 25.41 และ 26.68 ตามลำดับ ในด้านระบบบริหารจัดการ พบว่ามีโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติแล้วคิดเป็นร้อยละ 87.59 และปฏิบัติได้ในระดับมาก ระดับปานกลาง และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 32.29, 31.81 และ 23.49 ตามลำดับ สำหรับด้านสื่อ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อยู่ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ 39.93 และปฏิบัติได้ในระดับมาก และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 20.33 และ 27.59 ตามลำดับ และยังไม่ได้ปฏิบัติคิดเป็นร้อยละ 12.15 และด้านบุคลากรทางการศึกษาพิเศษ พบว่าโรงเรียนปฏิบัติได้ในระดับมาก และระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 24.19

เท่ากัน และนอกนั้นปฏิบัติได้ในระดับ ปานกลางคิดเป็นร้อยละ 46.24 และยังพบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่มีบุคลากรในโรงเรียนที่มีประสบการณ์ทำงานแต่ไม่ได้จบการศึกษาพิเศษ จึงจำเป็นต้องได้รับการอบรม ศึกษาดูงาน และจัดหาบุคลากรมาเพื่อดูแลช่วยเหลือในด้านการจัดการเรียนการสอน การฝึกทักษะเฉพาะด้าน การฝึกกิจกรรมบำบัดและการฝึกกายภาพบำบัด เพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นพิเศษของนักเรียนพิการเป็นการเฉพาะบุคคล และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 (2550) ได้ประเมินโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1 ผลการประเมินด้านปัจจัยการจัดการเรียนร่วมพบว่า นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน / โครงการ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมโรงเรียนปฏิบัติได้อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 2.77 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.82 และศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้ศึกษาระดับการดำเนินงานและผลการดำเนินงานในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม โดยใช้โครงสร้างซีทและการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการของโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา 2549 ผลการศึกษาพบว่า ในด้านเครื่องมือโรงเรียนปฏิบัติได้อยู่ในระดับปานกลาง ทุกรายการ

จากกระบวนการบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ข้างต้น จะเห็นว่าสิ่งที่สำคัญคือการนำกรอบโครงสร้างซีทสู่การปฏิบัติจริงในโรงเรียนเรียนร่วม โดยปรับเปลี่ยนและสร้างเสริมการดำเนินงานให้ครบทุกด้านให้เกิดผลเชิงประจักษ์และจัดทำรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานของการจัดการเรียนร่วม และขยายผลการจัดการศึกษาโดยมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนทุกระดับ

กระบวนการบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) ซึ่งมีรายละเอียด ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 การบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework)

5. มาตรฐานการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วม

มาตรฐานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วมที่นำเสนอมีอยู่ 2 ส่วน คือ มาตรฐานการจัดการศึกษาพิเศษโรงเรียนเรียนร่วมสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และมาตรฐานการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐานสำหรับ 4 ประเภทความพิการ ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

5.1 มาตรฐานการศึกษาพิเศษโรงเรียนเรียนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545จ) ได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาพิเศษโรงเรียนเรียนร่วม สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

1. ด้านคุณภาพนักเรียน มี 2 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 นักเรียนมีพัฒนาการตามศักยภาพ ตัวบ่งชี้ คือ นักเรียนมีพัฒนาการตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 2 บุคคลในโรงเรียนและชุมชนมีความพึงพอใจต่อพัฒนาการของนักเรียน ตัวบ่งชี้ คือ บุคคลในโรงเรียนและชุมชนมีความพึงพอใจต่อพัฒนาการของนักเรียน

2. ด้านการเรียนการสอน มี 3 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 วางแผนพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคล ตัวบ่งชี้ คือ วางแผนพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคลโดยจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล

มาตรฐานที่ 2 จัดกิจกรรมพัฒนานักเรียนเพื่อการเรียนร่วม ตัวบ่งชี้คือ 1) จัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมและหรือฟื้นฟูสมรรถภาพนักเรียนเพื่อการเรียนร่วม 2) จัดบรรยากาศที่ส่งเสริมการเรียนร่วม 3) จัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่ส่งเสริมการเรียนร่วม และ 4) จัดกิจกรรมส่งเสริมความสามารถตามศักยภาพรายบุคคล

มาตรฐานที่ 3 จัดกิจกรรมพัฒนานักเรียนเพื่อการเรียนร่วม ตัวบ่งชี้คือ วัดและประเมินผลตามสภาพที่แท้จริงเพื่อพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคล

3. ด้านการบริหารจัดการ มี 7 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 สำรวจและจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาพิเศษ ตัวบ่งชี้คือ สำรวจและจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาพิเศษ

มาตรฐานที่ 2 ดำเนินการรับเด็ก คัดแยก ส่งต่อและจัดเข้าเรียน ตัวบ่งชี้คือ ดำเนินการรับเด็ก คัดแยก ส่งต่อและจัดเข้าเรียน

มาตรฐานที่ 3 ส่งเสริมบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านการศึกษาพิเศษ ตัวบ่งชี้คือ 1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาครูการศึกษาพิเศษ 2) สนับสนุนให้ครูการศึกษาพิเศษใช้กระบวนการวิจัยในการพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน และ 3) ส่งเสริมและสร้างขวัญกำลังใจ ให้แก่บุคลากรด้านการศึกษาพิเศษ

มาตรฐานที่ 4 ส่งเสริมการใช้งบประมาณสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาพิเศษ ตัวบ่งชี้คือ 1) ส่งเสริมการใช้งบประมาณสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาพิเศษ และ 2) ใช้งบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานที่ 5 จัดกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษในการเรียนร่วม ตัวบ่งชี้คือ จัดกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษในการเรียนร่วม

มาตรฐานที่ 6 สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนร่วม
ตัวบ่งชี้คือ สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนร่วม

มาตรฐานที่ 7 นิเทศและประเมินผลการจัดการเรียนร่วม ตัวบ่งชี้คือ

1) นิเทศติดตามการปฏิบัติงานการจัดการเรียนร่วมภายในโรงเรียน และ 2) ประเมินผลการจัดการเรียนร่วม

4. ด้านปัจจัย มี 1 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 บุคลากรมีคุณสมบัติเหมาะสมและเอื้อต่อการจัดการเรียนร่วม
ตัวบ่งชี้คือ 1) ครูการศึกษาพิเศษมีความรู้ความเข้าใจ เจตคติที่ดี และปฏิบัติต่อ นักเรียนอย่างถูกต้อง 2) ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้ ความเข้าใจ และเจตคติที่ดีต่อการจัดการเรียนร่วม และ 3) ผู้ปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจ เจตคติที่ดีและมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนร่วม

5.2 มาตรฐานการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการ (2551) ได้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องใช้มาตรฐานการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐาน สำหรับ 4 ประเภทความพิการ คือ ประเภทความพิการทางการเห็นทางการได้ยิน ทางร่างกาย และทางสติปัญญา เพื่อการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกาศเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2551 ดังต่อไปนี้

5.2.1 อุดมการณ์ของการจัดการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ บุคคลดังกล่าวข้างต้นมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษตั้งแต่แรกเกิดหรือแรกพบความพิการ อุดมการณ์ของการจัดการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐาน จึงมุ่งเน้นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเยาวชนไทย ผู้มีความพิการ ให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในฐานะเป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของโลก ทั้งนี้ เพื่อเป็นรากฐานที่พอเพียงสำหรับการพัฒนาศักยภาพของผู้พิการ ซึ่งในที่นี้ หมายถึง ความพิการ 4 ประเภท คือ ความพิการทางการเห็น ความพิการทางการได้ยิน ความพิการทางร่างกาย และความพิการทางสติปัญญา ให้ดำรงชีวิตด้วยตนเองอยู่ในครอบครัวและสังคมได้อย่างมีความสุข รวมทั้งเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพได้ตามศักยภาพ และเป็นผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียนตลอดชีวิต อันจะเป็นการเสริมรากฐานสังคมไทยให้เป็นสังคมที่แข็งแกร่ง มีความเป็นประชาธิปไตย มีความสมานฉันท์เอื้ออาทร เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในอนาคต

5.2.2 หลักการสำคัญของการจัดการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐาน

ในการจัดการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาที่จัดสำหรับผู้พิการ เฉพาะ 4 ประเภทความพิการ ดังกล่าวข้างต้น ยึดหลักที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ ดังนี้

1) หลักการพัฒนาผู้เรียนอย่างเต็มศักยภาพและสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของผู้เรียนแต่ละบุคคล ตามที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม เป็นผู้มีจริยธรรมในการดำเนินชีวิต สามารถประกอบอาชีพได้ตามศักยภาพ อยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชน และสังคมได้อย่างมีความสุข สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ และมีความเป็นประชาธิปไตย

2) หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นไทย ให้มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นและประเทศไทย มีความรู้และทักษะพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตเต็มตามศักยภาพ มีความขยัน อดทน ประหยัด มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ (ตามประเภทความพิการ) เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีทั้งครอบครัว ชุมชน สังคมไทยและสังคมโลก

3) หลักการแห่งความเสมอภาค คนไทยทั้งปวงต้องมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงเท่าเทียม ควบคู่ไปกับการมีคุณภาพ โดยไม่เลือกชั้นวรรณะหรือความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรม

4) หลักการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับผู้พิการ ร่วมกับสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาพิเศษ คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาที่จัดการเรียนร่วม สถานศึกษาเฉพาะความพิการ และศูนย์การศึกษาพิเศษ เพื่อเสริมสร้างเอกลักษณ์ศักดิ์ศรี และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5) หลักการแห่งความสอดคล้อง อุดมการณ์และมาตรฐานการศึกษาพิเศษ เพื่อประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาเฉพาะความพิการ (4 ประเภทความพิการ) กับสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ และสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัย

ซึ่งมีมาตรฐานการศึกษาพิเศษขั้นพื้นฐานประเภทความพิการทางการเห็นทางการได้ยิน ทางร่างกาย และทางสติปัญญา ดังนี้

1. มาตรฐานด้านคุณภาพผู้เรียน มี 8 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) มีวินัย มีความรับผิดชอบ และปฏิบัติตามหลักธรรมเบื้องต้นของศาสนาที่ตนนับถือ 2) มีความซื่อสัตย์สุจริต 3) มีความกตัญญูกตเวที 4) มีเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเสียสละเพื่อส่วนรวม 5) ประหยัด รู้จักใช้ทรัพย์สินของส่วนตน และส่วนรวม

อย่างคุ่มค่า และ 6) ภูมิใจในความเป็นไทย เห็นคุณค่าภูมิปัญญาไทย นิยมไทย และดำรงไว้ซึ่งความเป็นไทย

มาตรฐานที่ 2 ผู้เรียนมีจิตสำนึก ในการอนุรักษ์และพัฒนาลิ่งแวดล้อม มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) รู้คุณค่าของสิ่งแวดล่อมและตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล่อม และ 2) เข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมกิจกรรม / โครงการอนุรักษ์และพัฒนาลิ่งแวดล้อม

มาตรฐานที่ 3 ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกันแยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็นและทางร่างกาย คือ 1) มีทักษะในการจัดการและทำงานให้สำเร็จ 2) เพียรพยายาม ชยัน อดทน ละเอียดยรอบคอบในการทำงาน 3) ทำงานอย่างมีความสุข พัฒนางานและภูมิใจในผลงานของตนเอง 4) ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และ 5) มีความรู้สึกที่ดีต่ออาชีพสุจริตและหาความรู้เกี่ยวกับอาชีพที่ตนสนใจ

ประเภทความพิการทางการได้ยิน คือ 1) สามารถวางแผนทำงานตามลำดับขั้นตอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) รักการทำงาน สามารถปรับตัวและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และ 3) มีความรู้สึกที่ดีต่ออาชีพสุจริตและหาความรู้เกี่ยวกับอาชีพที่ตนสนใจ

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) ทำงานตามลำดับขั้นตอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 2) ช่วยเหลือตนเองในชีวิตประจำวันและมีทักษะชีวิต/ทักษะการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่น

มาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์ มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) สามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุปความคิดรวบยอด คิดอย่างเป็นระบบและมีการคิดแบบองค์รวม 2) สามารถคาดการณ์ กำหนดเป้าหมาย และแนวทางการตัดสินใจได้ 3) ประเมินและเลือกแนวทางการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาอย่างมีสติ และ 4) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มองโลกในแง่ดี และมีจินตนาการ

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) มีความรู้ความสามารถตามที่กำหนดไว้ในแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล 2) สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และ 3) มีจินตนาการและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) มีระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยตามเกณฑ์ 2) มีผลการทดสอบรวบยอดระดับชาติเฉลี่ยตามเกณฑ์ 3) สามารถสื่อความคิดผ่านการพูด เขียน หรือนำเสนอด้วยวิธีต่าง ๆ 4) สามารถใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารได้ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และ 5) สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการเรียนรู้

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) มีระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยตามเกณฑ์ 2) สามารถสื่อความคิดผ่านการพูด เขียนได้ หรือนำเสนอด้วยวิธีต่าง ๆ ตามศักยภาพ 3) สามารถใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารได้ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศตามศักยภาพ และ 4) สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) มีนิสัยรักการอ่าน สนใจแสวงหาความรู้จากแหล่งต่าง ๆ รอบตัว 2) ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน สนุกกับการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ 3) สามารถใช้ห้องสมุด ใช้แหล่งความรู้และสื่อต่าง ๆ ทั้งภายในและนอกสถานศึกษา

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) มีนิสัยรักการอ่าน สนใจแสวงหาความรู้จากแหล่งต่าง ๆ รอบตัวอย่างเหมาะสม และ 2) ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน สนุกกับการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง

มาตรฐานที่ 7 ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) มีสุขนิสัยในการดูแลสุขภาพ และออกกำลังกายสม่ำเสมอ 2) มีน้ำหนัก ส่วนสูง และมีสมรรถภาพทางกายตามความบกพร่องแต่ละระดับและประเภทความพิการ 3) ไม่เสพหรือแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งเสพติดให้โทษและหลีกเลี่ยงสภาวะที่เสี่ยงต่อความรุนแรง โรคภัย อุบัติเหตุ และปัญหาทางเพศ 4) มีความมั่นใจ กล้าแสดงออกอย่างเหมาะสม และให้เกียรติผู้อื่น และ 5) มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อเพื่อน ครู ผู้อื่น และชอบมาโรงเรียน

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) รู้จักดูแลสุขภาพ และป้องกันตัวเองไม่ให้เกิดอุบัติเหตุได้อย่างเหมาะสม 2) มีสมรรถภาพทางกายตามเกณฑ์มาตรฐานสมรรถภาพทางกายตามความบกพร่องแต่ละระดับและประเภทความพิการ 3) ไม่เสพหรือแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งเสพติดให้โทษและหลีกเลี่ยงสภาวะที่เสี่ยงต่อความรุนแรง โรคภัย อุบัติเหตุ และปัญหาทางเพศ 4) มีความมั่นใจ กล้าแสดงออกอย่างเหมาะสม และให้เกียรติผู้อื่น และ 5) มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อเพื่อน ครู ผู้อื่น และชอบมาโรงเรียน

มาตรฐานที่ 8 ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรีและ กีฬา มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) สนใจ และเข้าร่วมกิจกรรมด้านศิลปะ 2) สนใจและเข้าร่วมกิจกรรมด้านดนตรี/นาฏศิลป์ โดยไม่ขัดหลัก ศาสนา 3) สนใจและเข้าร่วมกิจกรรมด้านกีฬา/นันทนาการ และ 4) สนใจและเข้าร่วมกิจกรรม ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีที่ดีงามของท้องถิ่นและของไทย

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ ชื่นชมและชอบกิจกรรมด้านศิลปะ หรือด้านดนตรี/นาฏศิลป์ หรือด้านกีฬา นันทนาการหรือกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม

2. มาตรฐานด้านการเรียนการสอน มี 2 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 9 ครูมีคุณธรรม จริยธรรม มีวุฒิ / ความรู้ความสามารถตรงกับ งานที่รับผิดชอบ หมั่นพัฒนาตนเองเข้ากับชุมชนได้ดี และมีครูพอเพียง มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุก ประเภทความพิการ คือ 1) มีคุณธรรมจริยธรรม และปฏิบัติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ 2) มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชน 3) มีความมุ่งมั่นและอุทิศตนในการสอน และพัฒนาผู้เรียน 4) มีการแสวงหาความรู้และเทคนิควิธีการใหม่ ๆ รับฟังความคิดเห็น ใจกว้าง และยอมรับการเปลี่ยนแปลง 5) จบการศึกษาระดับปริญญาตรีทางการศึกษาหรือเทียบเท่าขึ้นไป และครูประจำชั้น/ประจำกลุ่มผ่านการอบรมครูสอนการศึกษาพิเศษตามหลักสูตรที่ ก.ค. กำหนด หรือจบ ป.บัณฑิตการศึกษาพิเศษ หรือปริญญาตรีทางการศึกษาพิเศษ 6) สอนตรงตามวิชาเอก-โท หรือตรงตามความถนัด และ 7) มีจำนวนครูตามเกณฑ์ (หมายรวมทั้งครูและบุคลากรสนับสนุน)

มาตรฐานที่ 10 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมี ประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตัวบ่งชี้มีทั้งเหมือนกันของทุกประเภทความพิการและ ที่แตกต่างกัน แยกเป็น

ตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) มีความรู้ความเข้าใจ เป้าหมาย การจัดการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) มีการวิเคราะห์ศักยภาพของ ผู้เรียนและเข้าใจผู้เรียนเป็นรายบุคคล 3) มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียน เป็นสำคัญ 4) มีความสามารถใช้เทคโนโลยีในการพัฒนาการเรียนรู้ของตนเองและผู้เรียน 5) มีการประเมินผลการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับสภาพการเรียนรู้ที่จัดให้ผู้เรียนและอิง พัฒนาการของผู้เรียน 6) มีการนำผลการประเมินมาปรับเปลี่ยนการเรียนการสอนเพื่อพัฒนา ผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ 7) มีการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนและนำผลไปใช้พัฒนา ผู้เรียน

มีเฉพาะประเภทความพิการทางการเห็น คือ 8) มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง ทักษะความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและการเคลื่อนไหว (orientation and mobility: O & M) ทักษะการดำรงชีวิตประจำวัน (activity daily living: ADL) และสามารถนำมาบูรณาการสอน ในรายวิชาอื่นรวมทั้งการดำรงชีวิตได้ และ 9) มีความสามารถในการใช้อักษรเบรลล์

มีเฉพาะประเภทความพิการทางการได้ยิน คือ 8) สามารถสอนการใช้ภาษา มือและอ่านริมฝีปาก (speech reading)

3. มาตรฐานด้านการบริหารและจัดการศึกษา มี 7 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 11 สถานศึกษามีวิสัยทัศน์ ปรัชญาและวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาแสดงเอกลักษณ์ของสถานศึกษา และดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) วิสัยทัศน์ระบุจุดเน้นการพัฒนาสู่อนาคต และสะท้อนเอกลักษณ์ของสถานศึกษา 2) แผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ปรัชญา และวัตถุประสงค์เฉพาะของการจัดการศึกษา และเชื่อมโยงกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ และ 3) ระดับการพัฒนาบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาคุณภาพประจำปีของสถานศึกษา

มาตรฐานที่ 12 ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม มีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา ตัวบ่งชี้คือ 1) มีคุณธรรม จริยธรรม และปฏิบัติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ 2) มีความคิดริเริ่ม มีวิสัยทัศน์ และเป็นผู้นำทางวิชาการ 3) มีความสามารถในการบริหารงานวิชาการและการจัดการ และ 4) มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เกี่ยวข้องพึงพอใจ

มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีการจัดองค์กร โครงสร้างระบบการบริหารงาน และพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบครบวงจร มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) มีการจัดองค์กร โครงสร้างและระบบการบริหารงานที่มีความคล่องตัวสูงและปรับเปลี่ยนได้เหมาะสมตามสถานการณ์ 2) มีการจัดการข้อมูลสารสนเทศอย่างเป็นระบบครอบคลุมและทันต่อการใช้งาน 3) มีระบบการประกันคุณภาพภายในที่ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง 4) มีการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และ 5) ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องพึงพอใจผลการบริหารงาน และการพัฒนาผู้เรียน

มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษามีการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานมีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา 2) มีการบริหารเชิงกลยุทธ์ และใช้หลักการมีส่วนร่วม 3) มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพัฒนาสถานศึกษา 4) มีรูปแบบ การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และ 5) มีการตรวจสอบและถ่วงดุล

มาตรฐานที่ 15 สถานศึกษามีการจัดหลักสูตร และกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น 2) มีรายวิชา/กิจกรรมที่หลากหลายให้ผู้เรียนเลือกเรียนตามความสนใจ 3) มีการส่งเสริมให้ครูจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้ที่ตอบสนองความถนัดและความสามารถของผู้เรียน 4) มีการส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมจัดการเรียนรู้ และสื่ออุปกรณ์การเรียนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ 5) มีการจัดระบบการบันทึก การรายงานผล และการส่งต่อข้อมูล

ของผู้เรียน 6) มีระบบการนิเทศการสอนและนำผลไปปรับปรุงการสอนอย่างสม่ำเสมอ และ 7) มีการนำแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการเรียนการสอน

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) มีหลักสูตรและเนื้อหาสาระการเรียนรู้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางและความต้องการของผู้เรียนที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาและท้องถิ่น 2) มีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญสอดคล้องกับพัฒนาการและศักยภาพของผู้เรียน 3) มีการส่งเสริมให้ครูจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคลที่ตอบสนองความถนัดและความสามารถของผู้เรียน 4) มีสิ่งอำนวยความสะดวกและสื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา 5) มีการจัดระบบการบันทึก การรายงานผล และการส่งต่อข้อมูลของผู้เรียน 6) มีระบบการนิเทศการสอนและนำผลไปปรับปรุงการสอนอย่างสม่ำเสมอ และ 7) มีการนำแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการเรียนการสอน

มาตรฐานที่ 16 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) มีการจัดและพัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือผู้เรียนที่เข้มแข็งและทั่วถึง 2) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมและตอบสนองความสามารถทางวิชาการและความคิดสร้างสรรค์ของผู้เรียน 3) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมและตอบสนองความสามารถพิเศษ และความถนัดของผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ 4) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมค่านิยมที่ดีงาม 5) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมด้านศิลปะ ดนตรี/นาฏศิลป์ และกีฬา/นันทนาการ 6) มีการจัดกิจกรรมสืบสานและสร้างสรรค์ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาไทย และ 7) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) มีการจัดและพัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือผู้เรียนที่เข้มแข็งและทั่วถึง 2) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมความสามารถทางสติปัญญาของผู้เรียนอย่างหลากหลาย 3) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมค่านิยมที่ดีงาม 4) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมด้านศิลปะ ดนตรี/นาฏศิลป์ และกีฬา/นันทนาการ 5) มีการจัดกิจกรรมสืบสานและสร้างสรรค์ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาไทย และ 6) มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย

มาตรฐานที่ 17 สถานศึกษามีการจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มศักยภาพ มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีอาคารสถานที่ที่เหมาะสม 2) มีการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้เรียน 3) มีการให้บริการเทคโนโลยีสารสนเทศทุกรูปแบบที่เอื้อต่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม 4) มีห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ ห้องสมุด พื้นที่สีเขียว และสิ่งอำนวยความสะดวกพอเพียงและอยู่ในสภาพใช้การได้ดี และ 5) มีการจัดและใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกสถานศึกษา

4. มาตรฐานด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ มี 2 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 18 สถานศึกษามีการสนับสนุนและใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาในท้องถิ่น มีตัวบ่งชี้ของแต่ละประเภทความพิการแตกต่างกัน แยกเป็น

ประเภทความพิการทางการเห็น ทางการได้ยิน และทางร่างกาย คือ 1) มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาในท้องถิ่น และ 2) สนับสนุนให้แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญา และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรระดับสถานศึกษา

ประเภทความพิการทางสติปัญญา คือ 1) มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาในท้องถิ่น และ 2) สนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

มาตรฐานที่ 19 สถานศึกษามีการร่วมมือกันระหว่างบ้าน องค์กรทางศาสนา สถาบันทางวิชาการและองค์กรภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาวิธีการเรียนรู้ในชุมชน มีตัวบ่งชี้เหมือนกันทุกประเภทความพิการ คือ 1) เป็นแหล่งวิทยาการในการแสวงหาความรู้และบริการชุมชน และ 2) มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า มาตรฐานการศึกษาพิเศษได้ระบุถึงคุณภาพของผู้เรียนที่คาดหวัง การจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการและปัจจัย ในการจัดการศึกษาพิเศษ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียน

จากการศึกษาปรัชญา แนวคิด หลักการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการข้างต้นนี้ ผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดและขอบเขตเนื้อหา สำหรับการวิจัยข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น โดยยึดขอบเขตของเนื้อหาตามกรอบแนวคิดการบริหารจัดการศึกษาโครงการโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โครงสร้างซีท (SEAT Framework) คือ ด้านนักเรียน ด้านสภาพแวดล้อม ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน และด้านเครื่องมือ ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัดของการบริหารจัดการเรียนร่วม ตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่จะกล่าวถึงในหน้า 140

6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับควมมีประสิทธิผลของโรงเรียน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น มีประเด็นสำคัญ คือ

ความหมายของประสิทธิผล แนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน และลักษณะความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน ดังนี้

6.1 ความหมายของประสิทธิผล

ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ (effectiveness) มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายทัศนะดังเช่น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2546) ให้ความหมายว่า หมายถึง ผลสำเร็จผลที่เกิดขึ้น Daft (2003) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ระดับของการบรรลุสู่เป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ และ Drucker (1983 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2542) กล่าวไว้ว่าองค์ประกอบการปฏิบัติงานที่สำคัญสองประการ คือ ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ โดยความมีประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการใช้ทรัพยากรในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์การได้ดี (do the things right) ส่วนความมีประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการกำหนดจุดหมายขององค์การได้อย่างเหมาะสมถูกต้องทิศทางและทำให้บรรลุผล (do the right things and goals attainment) ชูชีพ พิพัฒน์ศิริ (2540) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพซึ่งเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ กล่าวคือ เป็นการวัดว่ากิจกรรมสามารถดำเนินไปให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ อีรวัดน์ พิเชษฐวงศ์ (2541) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลไว้ คือ ประสิทธิภาพเป็นการบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างโครงการกับวัตถุประสงค์ของโครงการ บุญชู โสตา (2543) กล่าวว่า ประสิทธิภาพเป็นการประเมินว่าโครงการนั้น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนหรือไม่ ถ้าบรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่าเกิดประสิทธิผลแล้ว (effectiveness is goal achievement) เมตต์ เมตต์การุณจิต (2547) กล่าวว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่า คำทั้งสองคำนี้มีความใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือ ประสิทธิภาพเป็นการทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยยึดหลักการประหยัดทรัพยากร สำหรับประสิทธิผลก็คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์เช่นกัน แต่การปฏิบัติอาจจะไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะยึดเป้าหมายของงานเป็นหลัก ทิศนา แคมมณี (2547) ให้ความหมายว่า หมายถึง การดำเนินงานได้ผลตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ และ Downson (1996); Fidler & Bowles (1991); ธงชัย สันติวงษ์ (2538) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้สอดคล้องกัน คือ ผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การหรือระดับความสามารถของการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าว่าได้ออกให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งในด้านผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ตามพันธกิจอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

6.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน

การบริหารงานในปัจจุบันเป็นโลกของการแข่งขันที่มีองค์การเป็นจำนวนมาก ในสังคม องค์การที่มีชีวิตอยู่ได้คือ องค์การที่สามารถดำเนินงานเป็นที่ยอมรับของสังคมและถือเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ เพราะประสิทธิผลจะบ่งบอกถึงความสามารถขององค์การและแสดงถึงความจำเป็นที่สังคมจะต้องมีองค์การเหล่านั้นอยู่ (วันชัย มีชาติ, 2549) ซึ่งมีนักการศึกษาได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลขององค์การไว้หลากหลาย เช่น Gaertner & Ramnarayan (1983) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นผลมาจากการดำเนินงานหรือผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การที่บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goals and objectives) ขององค์การ โดย Lock & Crawford (2000) ; Robbins (1996) กล่าวว่า ประสิทธิผล หมายถึง ระดับ (degree) ที่องค์การดำเนินการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งแนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การมีมิติที่หลากหลาย แต่การวัดประสิทธิผลขององค์การจากการบรรลุเป้าหมาย (goal attainment approach) หรือวัตถุประสงค์ เป็นแนวคิดที่มีความเชื่อว่าองค์การทุกองค์การมีเป้าหมายของตนเอง ระดับความสำเร็จขององค์การจึงสามารถวัดได้จากระดับของการบรรลุเป้าหมายขององค์การตามที่ได้ตั้งไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลจึงได้แก่องค์การที่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายขององค์การ การวัดประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดนี้จะให้ความสำคัญกับผลผลิต (output) ขององค์การ ซึ่งแตกต่างกันออกไป องค์การที่จะเลือกใช้แนวคิดนี้ในการวัดประสิทธิผลขององค์การจะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ 1) องค์การมีเป้าหมายที่แท้จริง (ultimate goal) หรือเป้าหมายสูงสุดขององค์การที่จะทำให้สามารถนำมาใช้ วัดความสำเร็จได้ 2) เป้าหมายขององค์การจะต้องมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของสมาชิกในองค์การ 3) เป้าหมายขององค์การจะต้องไม่มากเกินไปเพราะการมีเป้าหมายมาก จะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้ 4) เป้าหมายขององค์การจะต้องเป็นที่ยอมรับร่วมกันของสมาชิกในองค์การ กล่าวคือ สมาชิกส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยกับเป้าหมายดังกล่าว และ 5) เป้าหมายจะต้องสามารถวัดได้ (Stephen P. Robbins, 1990) และ วันชัย มีชาติ (2549) ได้กล่าวว่า การวัดประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย (ends) มากกว่าวิธีการในการปฏิบัติงาน (means) และเห็นว่าองค์การเป็นหน่วยงานที่มีเหตุผล มีเป้าหมายของตนเองและจะแสวงหาวิธีการที่ดีในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งแนวคิดการวัดประสิทธิผลขององค์การจากเป้าหมายจะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารโดยวัตถุประสงค์ (management by objective) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายขององค์การร่วมกับผู้บริหารด้วย

โรงเรียนเป็นองค์การประเภทหนึ่ง ดังนั้น ประสิทธิผลของโรงเรียน จึงมีความหมายเดียวกับประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งองค์ความรู้เรื่องประสิทธิผลขององค์การเกิดจากการศึกษาและวิเคราะห์วินิจฉัยองค์การอย่างลึกซึ้ง ทำให้เกิดการนิยามและการตีความหมายที่หลากหลาย นักวิชาการได้ให้ความหมายประสิทธิผลขององค์การไว้แตกต่างกัน ตามลักษณะ

องค์การและมุมมองของนักวิชาการ (สัมฤทธิ์ กางเพ็ง, 2551) โดยนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลของโรงเรียน คือ ศิริชัย กาญจนาวาสี (Kanjanawasee, 1989) กล่าวว่า ประสิทธิผลของโรงเรียนเป็นความสามารถของโรงเรียนในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติที่ทำให้นักเรียนเกิดพัฒนาการด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ส่วน Hoy & Miskel (2001) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า โรงเรียนที่มีประสิทธิผลนั้นจะต้องอาศัยกระบวนการ input process และ output โดยในแต่ละกระบวนการก็จะมีเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพ (criteria effectiveness) และทั้งสามกระบวนการจะต้องคำนึงถึงกลุ่มประชาชนที่มีสิทธิ์มีเสียงในโรงเรียน ระยะเวลา ตัวชี้วัดที่หลากหลาย และ Hoy & Miskel (2005) ให้ความหมายว่า หมายถึง การที่โรงเรียนสามารถผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง พัฒนานักเรียนให้มีทัศนคติทางบวก สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม และแก้ปัญหาได้ นอกจากนี้ Hrinco (1992) ได้ทำการวิจัยเรื่องมโนทัศน์ของประสิทธิผลองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนด้านมโนทัศน์ประสิทธิผลองค์การ ผลการวิจัยพบว่าแบบจำลองประสิทธิผลองค์การที่พบในวรรณกรรมส่วนมากจำแนกได้ 3 ประเภท คือ 1) แบบจำลองการบรรลุเป้าหมาย (a goal attainment model) เป็นแบบจำลองที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดและถูกใช้เป็นตัวพิจารณาประสิทธิผลองค์การ กล่าวคือองค์การจะมีประสิทธิผล ก็ต่อเมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การนั้น ๆ 2) แบบจำลองการแสวงหาทรัพยากรเข้าสู่ระบบ (a system resource model) เป็นแบบจำลองที่วัดประสิทธิผล จากความสามารถขององค์การในการแสวงหาทรัพยากรที่หายาก และมีข้อจำกัดเข้าสู่องค์การนั้น ๆ และ 3) แบบจำลองวิวัฒนาการ (an ecological model) เป็นแบบจำลองที่มององค์การในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของสังคม การที่จะตัดสินว่าองค์การนั้น ๆ มีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อองค์การนั้นอยู่รอดและมีการเติบโต และวิโรจน์ สารรัตน์ (2553) ให้ทัศนะไว้ว่า โรงเรียนที่มีประสิทธิผล (effective school) หรือความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน (school effectiveness) เป็นคำที่ยากจะให้นิยามได้อย่างชัดเจนว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง เป็นเรื่องที่ต้องมีการอภิปรายหรือถกเถียงกันไม่รู้จบ หากมองในทัศนะของผู้ปกครองโรงเรียนที่มีประสิทธิผลก็อาจหมายถึง เด็กของฉันมีความสุขหรือไม่ เด็กของฉันได้คะแนนดีหรือไม่ เด็กของฉันปฏิบัติตนเหมือนฉันหรือไม่ โรงเรียนสะอาดสะอ้านดีหรือไม่ โรงเรียนเป็นปกติดีหรือไม่ ครูเอาใจใส่เด็กดีหรือไม่ ที่โรงเรียนมีคนที่คุณชอบและเชื่อถือหรือไม่ หรือเราควรจะมีมือกับโรงเรียนดีหรือไม่ เป็นต้น ในทัศนะของครูก็อาจมองว่าเด็กทุกคนได้เรียนรู้หรือไม่ ฉันควรให้เด็กของฉันเรียนที่นี้หรือไม่ โรงเรียนมีสภาพเป็นชุมชนหรือไม่ คณะครูเอาใจใส่เด็กและมีความผูกพันกับภารกิจหน้าที่ดีหรือไม่ ผู้บริหารให้การสนับสนุนดีหรือไม่ มุ่งการพัฒนาเพียงใด และฉันควรอยู่ในโรงเรียนนี้อีกต่อไปหรือไม่ เป็นต้น หรือในทัศนะของผู้บริหารอาจมองว่า โรงเรียนเป็นที่นิยมกันหรือไม่ เราเป็นอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่น เด็กมาเรียนโรงเรียนนี้กันหรือไม่ เรามีคณะครูที่ดีหรือไม่ หรือผู้ปกครองบ่นตำหนิหรือไม่ เป็นต้น

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนมีความเกี่ยวข้องกับระดับความสำเร็จหรือ การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) ตลอดจนผลกระทบ (impacts) ซึ่งครอบคลุมถึงผลผลิตที่เกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ และความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติ ผู้ปกครอง และผู้รับบริการอื่น

6.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ Pollack, Chrispeels & Watson (1987) ได้จำแนกองค์ประกอบ ความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนออกเป็น 3 องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ 1) บรรยากาศและ วัฒนธรรมโรงเรียน 2) การปฏิบัติการเรียนการสอน และ 3) โครงสร้างและกระบวนการองค์การ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของภาวะผู้นำ (leadership) ที่ส่งผลต่อองค์ประกอบทั้งสาม ด้วยซึ่ง Hrinco (1992) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องมนทัศน์ของประสิทธิผลองค์การ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนด้านมนทัศน์ประสิทธิผลองค์การ พบว่า ตัวแบบประสิทธิผล องค์การที่พบในวรรณกรรม ส่วนมากจำแนกได้ 3 ประเภท คือ ตัวแบบการบรรลุเป้าหมาย (a goal attainment model) ตัวแบบการแสวงหาทรัพยากรเข้าสู่ระบบ (a system resource model) และตัวแบบวิวัฒนาการ (an ecological model) โดยที่ Heneveld (1995) ได้เสนอตัว แบบความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน (model of school effectiveness) ไว้ว่า ในรูปแบบของ กระบวนการเชิงระบบ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ได้แก่ กลุ่มปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย 1) การสนับสนุนด้านปัจจัยป้อนเข้าต่าง ๆ (supporting inputs) เช่น นโยบายและการเงิน หลักสูตร มาตรฐาน และการประเมินผล ตำรา/วัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และครู 2) ผู้ปกครอง และชุมชน (parents & community) เช่น ทศนคติ ต่อโรงเรียน การส่งเสริมการบริหารจัดการและการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และกลุ่มปัจจัยภายใน โรงเรียน (within school factors) ได้แก่ 1) วัฒนธรรมโรงเรียน เช่น ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล คุณภาพของครู ระเบียบวินัย การบริหารหลักสูตร และความคาดหวังสูง 2) กระบวนการเรียน การสอนในห้องเรียน เช่น เวลาการเรียนรู้ ในห้องเรียน วิธีการสอนที่หลากหลาย การประเมินผลอย่าง สม่ำเสมอและต่อเนื่อง 3) สภาพของผู้เรียน (children's condition) เช่น สุขภาพ และความ พร้อมในการเรียนรู้ และ 4) ด้านผลลัพธ์ (outcomes) เช่น การเข้าถึงและการบรรลุความสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ความต่อเนื่องของการศึกษา

Cheng (1996) ได้เสนอตัวแบบประสิทธิผลของโรงเรียน (models of school effectiveness) ซึ่งปรับปรุงจากตัวแบบของ Cameron (1984) มี 8 ตัวแบบ (model) คือ 1) ตัวแบบ เป้าหมาย (goal model) 2) ตัวแบบทรัพยากรปัจจัยป้อน (resource-input model) 3) ตัวแบบ กระบวนการ (process model) 4) ตัวแบบความพึงพอใจ (satisfaction model) 5) ตัวแบบการ ดำเนินงานถูกต้องตามหลักการ (legitimacy model) 6) ตัวแบบเน้นการดำเนินงานที่ยังไม่บรรลุผล (ineffectiveness model) 7) ตัวแบบการเรียนรู้ขององค์การ (organizational learning model) และ

8) ตัวแบบการบริหารคุณภาพโดยรวม (total quality management model) สำหรับ Hoy & Miskel (2001, 2005) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนตามระบบสังคมแบบเปิด (open social-systems) ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ สภาพแวดล้อม มนุษย์ และทรัพยากรที่สำคัญ ภารกิจและเป้าหมาย วัสดุวิธีการและเครื่องมือ ด้านกระบวนการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การเรียนการสอน โครงสร้างโรงเรียน บุคลากร วัฒนธรรมและบรรยากาศ และนโยบายทางการเมืองและด้านผลผลิต ซึ่งเป็นเป้าหมายขององค์การ ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ความพึงพอใจในงาน การขาดงาน การออกกลางคันของนักเรียน และคุณภาพโดยรวม ซึ่งทั้งหมดอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอก และยังได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การที่มีประสิทธิผลของโรงเรียน ไว้ว่า ต้องพิจารณาจากหลายส่วนโดยได้จำแนกแนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพขององค์การออกเป็น 3 ทัศนะ คือ

1) แนวคิดรูปแบบที่เน้นการบรรลุเป้าหมาย (goal model) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การตามรูปแบบที่เน้นการบรรลุเป้าหมาย (goal model of organizational effectiveness) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เป้าหมายระดับองค์การ (official goals) เป็นเป้าหมายที่มีรูปแบบแน่นอนชัดเจนที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งส่วนมากจะสอดคล้องกับพันธกิจ และภารกิจของโรงเรียน ส่วนประเภทที่สอง เป้าหมายระดับปฏิบัติการ (operative goals) เป็นเป้าหมายที่กำหนดภารกิจและกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ผลที่ได้สะท้อนไปถึงความคาดหวังขององค์การในอนาคต และการตั้งเป้าหมายขององค์การนั้น ยังมีข้อตกลงเบื้องต้นในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นองค์การที่มีประสิทธิผล 4 ประการ คือ การตั้งเป้าหมายต้องเป็นเป้าหมายที่ได้มาจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขององค์การ เป้าหมายที่ตั้งไว้จะต้องครอบคลุมภารกิจในการบริหารองค์การทั้งหมด เป้าหมายจะต้องชัดเจน และมีความเข้าใจตรงกันกับผู้ที่มีส่วนร่วมและที่เกี่ยวข้อง และเป้าหมายจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ

2) แนวคิดรูปแบบที่เน้นทรัพยากรเชิงระบบ (system-resource model) จากข้อวิจารณ์ของรูปแบบที่เน้นการบรรลุเป้าหมายทำให้มองเห็นว่ารูปแบบประสิทธิผลขององค์การที่เน้นเป้าหมายยังไม่เพียงพอ รูปแบบที่เน้นทรัพยากรเชิงระบบจึงถูกเสนอเพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งเกี่ยวกับแนวคิดประสิทธิผลขององค์การ โดยให้นิยามประสิทธิผลว่าเป็นศักยภาพขององค์การในการรักษาความได้เปรียบในการถือครองทรัพยากรที่มีค่าในภาวะที่ขาดแคลน และให้ความสนใจต่อศักยภาพขององค์การในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากร นอกจากนี้ยังถือว่า โรงเรียนที่มีประสิทธิผลนั้นจะเน้นความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ความยั่งยืนและความสามารถในการแสวงหาความได้เปรียบ ด้านทรัพยากรให้มากที่สุด ดังนั้น เกณฑ์สำหรับการวัดประสิทธิผล คือ ศักยภาพขององค์การในการถือครองทรัพยากร โดยรูปแบบนี้มีข้อตกลงเบื้องต้นและหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ (Yuchtmann & Scashoc, 1967; Goodman & Pennings, 1977) 1) องค์การเป็นระบบเปิดจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอก 2) การพัฒนาปรับปรุงองค์การทุกระบบมีความสอดคล้องกัน 3) องค์การจะมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และ

4) ความต้องการในการใช้ทรัพยากรขององค์การทุกขนาดต่างมีความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน

3) แนวคิดรูปแบบการบูรณาการระบบที่เน้นเป้าหมายและทรัพยากรเชิงระบบ (integrate goal and system-resource model of effectiveness) Goodman & Pennings (1977); Steers (1977) และ Campbell (1977) การใช้เป้าหมายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เป้าหมายจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรม โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การ เป้าหมายจะเป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่เน้นระบบทรัพยากร เห็นว่าเป้าหมายจะเป็นสิ่งที่หลากหลาย เปลี่ยนแปลงไม่คงที่ และจะเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาอันสั้น ยิ่งกว่านั้นการบรรลุเป้าหมายระยะสั้นบางเป้าหมายอาจแสดงถึงพื้นฐานใหม่เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายอื่นที่ตามมา

March (1965 cited in Owens, 2001) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิผลไว้ว่า ในองค์การใดองค์การหนึ่งนั้นจะประกอบไปด้วยปัจจัยภายใน 4 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านภาระงาน 2) ปัจจัยด้านโครงสร้าง 3) ด้านเทคโนโลยี และ 4) ปัจจัยด้านคน ซึ่งทั้งสี่ปัจจัยนี้จะไม่หยุดนิ่ง จะผันแปรไปตามกาลเวลา คือ จากเวลาหนึ่งไปสู่อีกเวลาหนึ่ง จากองค์การหนึ่งไปสู่อีกองค์การหนึ่งทั้งสี่ปัจจัยนี้ มีความสัมพันธ์กันสูงมาก ซึ่ง Purkey & Smith (1983 cited in Hoy & Miskel, 2005) ได้สรุปปัจจัยโรงเรียนที่มีประสิทธิผล 13 ปัจจัย คือ 1) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำทางด้านการเรียนการสอน 2) หลักสูตรมีจุดหมายที่ดี ชัดเจน 3) เป้าหมายโรงเรียนชัดเจนและคาดหวังสูง 4) มีการทำงานตรงตามเวลา 5) ให้ความสำคัญการบรรลุผลสำเร็จด้านวิชาการ 6) มีบรรยากาศดี เป็นระเบียบเรียบร้อย 7) มีความสำนึกในความเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน 8) มีการส่งเสริมสวัสดิการและความมั่นคงของบุคลากร 9) มีการพัฒนาบุคลากร 10) มีระบบการวางแผนแบบมีส่วนร่วม 11) มีการบริหารที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน 12) มีผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม และ 13) การได้รับสนับสนุน และรางวัลบุญธิมา (2542) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อผลสำเร็จของการนำหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้นไปปฏิบัติในโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดเชียงราย พบว่า คุณภาพการสอนของครูมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำหลักสูตรไปปฏิบัติ ซึ่งอธิบายได้ว่าคุณภาพการสอนหรือการปฏิบัติงานของครูเป็นความสามารถของครูในการจัดการเรียนการสอนด้วยการชี้แนะ การมีส่วนร่วม การเสริมแรง การให้ข้อมูลย้อนกลับและแก้ไขข้อบกพร่องในการเรียนของนักเรียน ดังนั้นคุณภาพการปฏิบัติงานของครู จึงถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการนำหลักสูตรไปใช้ให้เกิดประสิทธิผล

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยป้อนเข้า (input) คือ วัสดุทัศนัย เป้าหมาย พันธกิจ ภาระงาน โครงสร้าง เทคโนโลยี ทรัพยากร บุคลากร การสนับสนุนของชุมชน และความเชื่อในศักยภาพนักเรียน และปัจจัยด้านกระบวนการ (process) คือ การบริหารจัดการ ยุทธวิธี ภาวะผู้นำ กระบวนการเรียนรู้ การให้ข้อมูลป้อนกลับ การมีส่วนร่วม การตัดสินใจ และบรรยากาศสภาพแวดล้อม

6.4 ลักษณะความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน

ลักษณะความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน (school effectiveness) นั้น ซึ่งมีนักวิชาการ และนักการศึกษาได้พยายามให้คำนิยามและอธิบายไว้อย่างหลากหลาย เช่น Mortimore (1991 อ้างถึงใน Myers, 1996) ได้ให้ความหมายว่าโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ (effective school) คือ โรงเรียนซึ่งมีความก้าวหน้าทางการเรียนของนักเรียนมากขึ้นกว่าที่คาดหวังไว้ในตอนที่เข้ามาเรียน Sammons et al. (1995 อ้างถึงใน Myers, 1996) กล่าวว่าโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ คือ โรงเรียนที่มีการเพิ่มมูลค่าพิเศษให้แก่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่นที่รับนักเรียนเข้ามาเหมือน ๆ กัน สอดคล้องกับ Pratt (1994) ได้กล่าวถึงแนวทางการนำหลักสูตรไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลว่า การที่โรงเรียนจะเกิดประสิทธิผลได้หรือไม่ั้น หลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ดังนี้ 1) ต้องสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นในโรงเรียน 2) มีการประชุมและปรึกษาหารือกันเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ 3) มีการสร้างเป้าหมายและขอบเขตในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน 4) พัฒนาปัจจัยที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน 5) มีการฝึกอบรมภายในอย่างเป็นระบบ 6) ไม่คาดหวังว่าทุกคนจะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลง 7) มีการติดต่อระหว่างบุคลากร 8) มีการกำหนดเวลาและทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ 9) จะต้องปฏิบัติงานอย่างไม่สิ้นหวัง และ Lemlech (1994); Ames & others (1995) ได้กล่าว ความสำเร็จของการนำหลักสูตรไปใช้นั้นประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ ๆ 2 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านผู้บริหาร (Administrator) ผู้บริหารจะต้องดูแลเรื่องการจัดวางแผนการจัดตารางเวลา การกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในโรงเรียน ตลอดจนต้องประชุมและนิเทศครูเกี่ยวกับการนำหลักสูตรไปใช้ในชั้นเรียน 2) ปัจจัยด้านผู้สอน (teacher) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือระดับการพัฒนาการสอนของครู และคุณภาพของการสอนหรือการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นแล้วผู้สอนต้องมีความยืดหยุ่นในการนำวัสดุอุปกรณ์ไปใช้ในการเรียนการสอน และจะต้องสามารถนำวัสดุอุปกรณ์เก่ามาปรับใช้ในการเรียนการสอนได้ และ Sergioanni (2001) ได้ให้ความหมายของ effectiveness school ไว้สองนัย คือ 1) ความหมายทั่วไป (common mean) หมายถึง ความสามารถในการทำให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ ซึ่งในความหมายนี้โรงเรียนจะมีประสิทธิผลจึงขึ้นอยู่กับความพอใจของแต่ละกลุ่ม และ 2) ความหมายในเชิงเทคนิค (technical mean) ในวงการศึกษ effectiveness school หมายถึงโรงเรียนที่มีนักเรียนซึ่งมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีในทักษะพื้นฐานและความสามารถด้านอื่นที่วัดหรือประเมินผลโดยแบบทดสอบมาตรฐาน รวมทั้งด้านการบริหารจัดการ การสอนของครูและควมมีภาวะผู้นำก็รวมอยู่ในความหมายนี้ด้วย

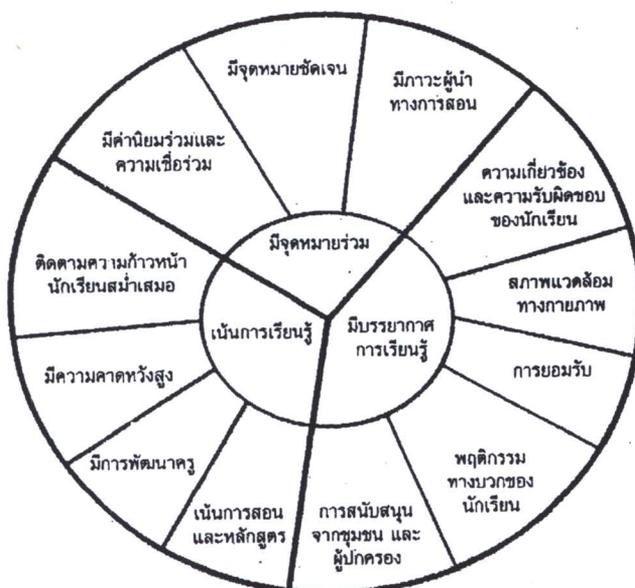
Mott (1972 cited in Hoy & Miskel, 2001) ได้สร้างตัวแบบ (model) เกี่ยวกับการรับรู้ประสิทธิผลขององค์การ (perceived organizational effectiveness) โดยการรวมเอาผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่สำคัญ 5 ประการ คือ ปริมาณของผลผลิต (quantity of product) คุณภาพของผลผลิต (quality of product) ประสิทธิภาพ (efficiency) ความสามารถในการ

ปรับตัว (adaptability) และความยืดหยุ่น (flexibility) โดยให้เหตุผลว่า เกณฑ์ทั้ง 5 เหล่านี้เป็นตัวกำหนดความสามารถขององค์กรในการระดมพลังสำหรับปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย และการปรับเปลี่ยนโรงเรียนที่มีประสิทธิผลจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนสูงขึ้นก่อให้เกิดเจตคติในทางบวกของนักเรียนที่มากกว่า ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ดีกว่า และสามารถแก้ปัญหาภายในได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้ยึดรูปแบบที่เน้นเป้าหมาย และระบบทรัพยากร ขณะที่ Woods & Orlik (1994) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับโรงเรียนที่มีประสิทธิผลไว้ว่าควรมีลักษณะดังนี้ คือ 1) ความคาดหวังสูงการสอนที่ท้าทายความสำเร็จในหลายด้าน 2) บริบทและวัฒนธรรมโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม 3) การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาหลักสูตรให้มีผลต่อคุณภาพการเรียนการสอน 4) พัฒนาในวิชาชีพมีความผูกพันระยะยาวเพื่อความเติบโตพัฒนาทางสติปัญญา 5) จิตสำนึกชุมชน การตัดสินใจร่วมและการวางแผนร่วมกันเพื่อมีพันธะผูกพัน 6) ชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างระเบียบเชิงสังคมเป็นแนวทางในการจัดกิจกรรมของครูและนักเรียน 7) มีการตรวจสอบภายในในระบบการประเมินนโยบายและการปฏิบัติของโรงเรียนจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และ 8) สามารถรับการตรวจสอบได้จากผู้ตรวจสอบ ภายนอกใช้ดัชนีและเหตุการณ์เป็นตัวชี้วัด Hoy & Miskel (2001, 2005) นำเสนอตัวชี้วัดสำคัญด้านผลลัพธ์ของโรงเรียนที่แสดงถึงคุณลักษณะของความสำเร็จของโรงเรียนไว้ 3 ประการ ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ (academic achievement) ความพึงพอใจในงานของครู (job satisfaction) และการรับรู้ต่อประสิทธิผลของโรงเรียนทั้งหมด (overall perceptions of school effectiveness) และได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมว่าโรงเรียนเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นระบบเปิด ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) และผลผลิต (output) โดยตัววิเคราะห์องค์ประกอบของกระบวนการภายใน 5 ประการ ได้แก่ การเรียนและการสอน โครงสร้าง บุคคล วัฒนธรรม และบรรยากาศ ตลอดจนนโยบายทาง การเมืองที่มีความเกี่ยวข้องปฏิสัมพันธ์กัน และถูกกำหนดโดยอำนาจของสภาพแวดล้อมภายนอก ส่วนผลผลิตของโรงเรียนนั้นจะประกอบด้วย ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานของนักเรียน ครู และผู้บริหาร ทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ ซึ่งสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิผลของโรงเรียนได้

Chrispeels (1990) ที่ได้ศึกษาประสิทธิผลของโรงเรียนโดยการศึกษาเฉพาะกรณีในโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 8 แห่ง โดยทำการวิเคราะห์ระดับประสิทธิผลของโรงเรียนทั้ง 8 แห่ง การวิจัยดังกล่าวศึกษาเกี่ยวกับ 1) วัฒนธรรมและบรรยากาศในโรงเรียน 2) หลักสูตรและการสอน 3) ภาวะผู้นำของครูใหญ่ ผู้วิจัยใช้เวลาในการศึกษา 5 ปี ทำการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ใช้แบบสอบถาม ผลของการทดลอง และแบบบันทึกข้อมูล ผลจากการศึกษาพบว่า 1) การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการหลักสูตรและครูได้ทำงานร่วมกันมีความจำเป็นสำหรับการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลของนักเรียน 2) โรงเรียนที่มีประสิทธิผลนั้นครูใหญ่ต้องมีภาวะผู้นำ และ 3) ต้องมีการวางแผนการพัฒนาบุคลากรที่ดี

Shepherd (1991) ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจ ขอบเขตการยอมรับทางวิชาการ ความพึงพอใจในงาน และประสิทธิผลองค์การโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของครู ในกระบวนการตัดสินใจมีความสัมพันธ์กับขอบเขตการยอมรับวิชาชีพและระดับความพึงพอใจของครู รวมทั้งสัมพันธ์กับประสิทธิผลของโรงเรียนหรือไม่ ผลการวิจัย พบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับขอบเขตการยอมรับวิชาชีพ ความพึงพอใจงานกับประสิทธิผลองค์การ หรืออาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์สื่อการเรียนการสอนและวิธีการสอนมีผลต่อขอบเขต การยอมรับวิชาชีพและผลต่อความพึงพอใจของครู รวมทั้งมีผลต่อประสิทธิผลองค์การ

Halton (1992 อ้างถึงในวิโรจน์ สารรัตนะ, 2553ข) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับโรงเรียนที่มีประสิทธิผลว่า ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ 1) การมีจุดหมายร่วม 2) เน้นการเรียนรู้ และ 3) มีบรรยากาศการเรียนรู้ โดยแต่ละองค์ประกอบมีองค์ประกอบย่อยออกไปอีก ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 โรงเรียนที่มีประสิทธิผลในทัศนะของ Halton

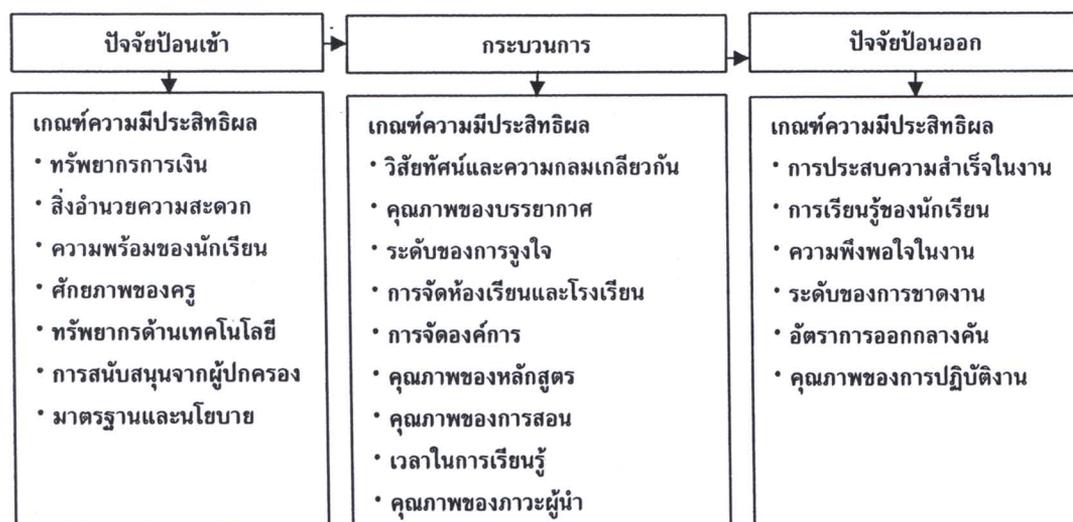
จากแนวคิดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน จะเห็นว่าปัจจัยกระบวนการ ผลผลิต และการมองแบบองค์รวม (holistic) ซึ่งสามารถสรุปเป็นตัวบ่งชี้สำหรับการวัดประสิทธิผลของโรงเรียนได้สองลักษณะคือ ตัวบ่งชี้ทั่วไป และตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของโรงเรียนที่สอดคล้องกับ สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2551) สรุปได้ดังนี้ ตัวบ่งชี้ทั่วไป ได้แก่ ปริมาณของผลผลิต คุณภาพของผลผลิต ประสิทธิภาพ ความสามารถในการปรับตัว ความยืดหยุ่น / อีสระ

หลากหลาย การพัฒนาทักษะอาชีพ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาวิชาชีพครู การมีส่วนร่วมของชุมชน ความสามารถจัดการทรัพยากร สภาพ/บรรยากาศขององค์การ ความเป็นผู้นำทางวิชาการ การนิเทศติดตามผล การประเมินกิจกรรมวิชาการ ความคาดหวังสูง บริบท/วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม การปรับปรุงหลักสูตร มีวิสัยทัศน์และพันธกิจร่วม การรวมพลังการเรียนการสอนที่มีความหมาย/การเสริมแรง ความสามารถในการประสานงาน ความผูกพันต่อองค์การ และความสามารถในการแก้ปัญหา และตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของโรงเรียน ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ความพึงพอใจของครู การรับรู้ประสิทธิผล คุณลักษณะของนักเรียน ความเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ การบรรลุเป้าหมาย / ผลผลิต จำนวนผู้เข้าเรียนและจำนวนผู้ลาออก / ออกกลางคัน

Caldwell & Spinks (1990) ได้กล่าวถึงเกณฑ์ประเมินความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน 6 ด้าน จำนวน 43 รายการ ดังนี้ 1) ด้านหลักสูตร คือ โรงเรียนมีจุดหมายปลายทางการศึกษาที่ชัดเจน โรงเรียนมีแผนงานที่ได้รับการวางแผนไว้อย่างสมดุลและเป็นระบบสามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้ โรงเรียนมีแผนงานพัฒนานักเรียนในมิติทักษะที่ต้องการและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในกิจกรรมของนักเรียนในระดับสูง 2) ด้านการตัดสินใจ คือ บุคลากรมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายของโรงเรียนในระดับสูง คณะครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับโรงเรียนในระดับสูง และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับโรงเรียนในระดับสูง 3) ด้านทรัพยากร คือ โรงเรียนมีทรัพยากรอย่างเพียงพอที่จะช่วยให้ครูทำการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโรงเรียนมีครูที่มีความสามารถและมีแรงจูงใจ 4) ด้านภาวะผู้นำ คือ มีผู้บริหารที่สามารถแบ่งสรรหน้าที่และทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ จัดสรรทรัพยากรได้สอดคล้องกับความต้องการทางการศึกษา ตอบสนองและสนับสนุนความต้องการของครู ใส่ใจต่อการพัฒนาในวิชาชีพของครู กระตุ้นคณะครูให้มีการพัฒนาวิชาชีพและใช้ครูที่มีทักษะ มีความตระหนักถึงสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในโรงเรียนในระดับสูง สร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานทางการศึกษา ชุมชนครูและนักเรียน มีรูปแบบการบริหารที่ยืดหยุ่น มีความพยายามที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จัดให้มีข้อมูลย้อนกลับสำหรับครูในระดับสูง และมีการตรวจสอบแผนงานอย่างต่อเนื่องและวัดความก้าวหน้าตามจุดมุ่งหมาย 5) ด้านบรรยากาศ คือ โรงเรียนกำหนดค่านิยมที่สำคัญผู้บริหาร ครู นักเรียน แสดงความผูกพันและจงรักภักดีต่อจุดหมายและค่านิยมของโรงเรียน โรงเรียนจัดสภาพแวดล้อมที่รื่นรมย์ ตื่นเต้นและท้าทายต่อครูและนักเรียน มีบรรยากาศการยอมรับและเชื่อถือซึ่งกันและกันของครูกับนักเรียน มีบรรยากาศความไว้วางใจและการสื่อสารแบบเปิดในโรงเรียน มีความคาดหวังในโรงเรียนว่านักเรียนทุกคนจะทำดี มีพันธะที่เข้มแข็งที่จะให้มี การเรียนรู้เกิดขึ้นในโรงเรียน ผู้บริหาร ครูและนักเรียนมีความคาดหวังในความสำเร็จระดับสูง นักเรียนมีขวัญกำลังใจในระดับสูง นักเรียนมีความยอมรับนับถือผู้อื่นและความเป็นเจ้าของผู้อื่น จัดให้นักเรียนมีความรับผิดชอบต่อโรงเรียน มีความเป็นระเบียบวินัยที่ดีในโรงเรียน ผู้บริหารอาวุโส มีโอกาสเล็กน้อยที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องวินัยของนักเรียน อัตราการขาดเรียนของนักเรียนต่ำ อัตราการพักการเรียนของนักเรียนต่ำ อัตราความประพฤติเหลวไหลของ

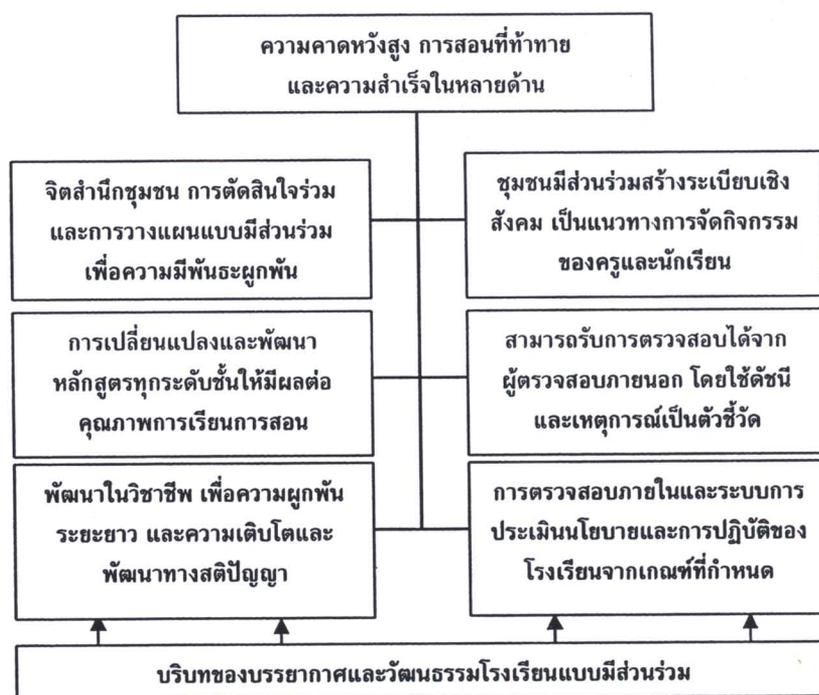
นักเรียนต่ำ ครูมีขวัญกำลังใจในระดับสูง ครูมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและน้ำใจความเป็นกลุ่มในระดับสูง และการย้ายของครูมีเพียงเล็กน้อย และ 6) ด้านผลลัพธ์ คือ อัตราการออกกลางคันของนักเรียนต่ำ คะแนนทดสอบ แสดงถึงความสำเร็จในระดับสูง และความสำเร็จในการศึกษาต่อหรือการทำงานทำของนักเรียนอยู่ในระดับสูง นอกจากนั้นยังกล่าวถึงเกณฑ์ประเมินความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในโรงเรียนอีก 12 ประการดังนี้ 1) ด้านกระบวนการ คือ ความต้องการได้รับการกำหนดและจัดลำดับความสำคัญ ได้คำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นและโรงเรียน ทรัพยากรการเงินถูกจัดสรรตามลำดับความต้องการทางการศึกษา คณะครูผู้ปกครองและนักเรียนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ผู้มีส่วนร่วมมีความพึงพอใจในกระบวนการการมีส่วนร่วมนั้น มีการประเมินผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรนั้นอย่างชัดเจน มีการจัดทำเอกสารการเงินแก่บุคลากรเพื่อความเข้าใจอยู่เสมอ มีการกำหนดระเบียบการเพื่อการติดตามและควบคุมการใช้จ่ายที่เหมาะสม และสามารถถ่ายโอนประเภทของเงินเมื่อความต้องการเปลี่ยนไป และ 2) ด้านผลลัพธ์ คือ จุดมุ่งหมายทางการศึกษาที่จัดในลำดับสูงได้รับการตอบสนองจากแผนการจัดสรรทรัพยากรนั้นในทุกด้าน ใช้จ่ายจริงเป็นไปตามที่ประมาณการไว้ แต่ยืดหยุ่นได้เมื่อความต้องการเปลี่ยนไป และมีความเข้าใจและยอมรับกันทั่วไปในผลลัพธ์จากการจ่ายงบประมาณ

Hoy & Miskel (2001 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2553ข) ได้พัฒนาเกณฑ์การประเมินความมีประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยให้คำนึงถึงหลักการสำคัญสามประการคือ 1) หลักการเรื่องเวลา ซึ่งเห็นว่าควรให้มีการประเมินความมีประสิทธิภาพทั้งระยะสั้นและระยะยาว 2) หลักการเรื่องความเป็นพหุขององค์ประกอบในการประเมิน โดยประเมินจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย และ 3) หลักการเรื่องความเป็นพหุของเกณฑ์ โดยคำนึงถึงความเป็นระบบที่จะต้องประเมินทั้งปัจจัยป้อนเข้า กระบวนการและปัจจัยป้อนออก ดังแสดงในภาพที่ 5



ภาพที่ 5 รูปแบบความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนของ Hoy & Miskel

สำหรับ Woods & Orlik (1994) ได้เสนอแผนภาพแสดงองค์ประกอบสำคัญ
ลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิผลในบริบทของบรรยากาศและวัฒนธรรมโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม
ดังแสดงในภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิผลตามทัศนะของ Woods & Orlik

ซึ่ง Reynolds, M.C. and Birch, J. (1997 อ้างถึงใน อูบล เล่นวารี, 2542)
ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่ทำให้การเรียนร่วมระหว่างเด็กพิการและเด็กทั่วไปประสบผลสำเร็จ คือ

1. ควรมีการเตรียมความพร้อมของการจัดการเรียนร่วมก่อนการดำเนินการ
2. การคัดเลือกเด็กเข้าเรียนต้องคำนึงถึงความพร้อมของเด็กเป็นสำคัญ
3. การเรียนร่วมต้องได้รับการสนับสนุนและการแก้ปัญหา จากผู้บริหาร

โรงเรียน

4. ผู้ปกครองและชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนร่วม
5. ควรใช้แหล่งทรัพยากรในชุมชนให้มากที่สุด
6. โรงเรียนควรมีความพร้อมทั้งด้านอาคารสถานที่ บุคลากร สื่อ และได้รับความร่วมมือจากชุมชน

ความร่วมมือจากชุมชน

7. ควรมีการอบรมครูที่สอนเด็กทั่วไปในโรงเรียนเรียนร่วม และผู้เกี่ยวข้องให้เข้าใจก่อนการดำเนินการ

8. มีการประสานงาน ปรึกษาหารือ แก้ปัญหาและร่วมมือกันอย่างดีระหว่างครู ปกติและครูการศึกษาพิเศษ

9. ครูผู้สอนต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการเรียนร่วม เช่น เชื่อว่าเด็กทุกคนพัฒนาได้ และมีสิทธิได้รับการศึกษา ครูควรตั้งใจสอนและวางแผนการสอนอย่างรอบคอบ จัดการเรียนการสอนให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพความต้องการของผู้เรียน รวมทั้งพึงระลึกอยู่เสมอว่าการพัฒนา ด้านอารมณ์และสังคม มีความสำคัญเช่นเดียวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

10. ประเมินผลความก้าวหน้าทางการเรียนของนักเรียนอย่างสม่ำเสมอ

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2552) กล่าวถึงองค์ประกอบ สำคัญ ที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพการจัดการเรียนร่วม ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ โอกาสในการเข้ารับการ ศึกษา การเข้าถึงการศึกษา การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของสถานศึกษา ความร่วมมือ ของชุมชนและเครือข่าย และคุณภาพการจัดการศึกษาเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้การเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรียนร่วมโดยใช้โครงสร้างซีท เพื่อให้มีการบริหารจัดการเรียน ร่วมครอบคลุมทุกองค์ประกอบ ทั้งนี้โรงเรียนสามารถปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารจัดการตาม บริบทของโรงเรียนได้โดยความร่วมมือจากเครือข่ายทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกสถานศึกษา ซึ่งแสดงถึงกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นและคมชัดในการดำเนินงานทั้งในระดับชั้นเรียนร่วมและ ในโรงเรียนทั้งระบบ และการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการใช้โรงเรียนเป็นฐาน เนื่องจาก ความเข้มแข็งของโรงเรียนต่างกัน จุดเริ่มต้นจึงต้องหาจุดแข็งที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานไปได้ ในขณะที่โรงเรียนอื่นบางโรงเรียนมีครูสอนเข้มแข็งและบางโรงเรียนผู้บริหารเข้มแข็ง ทั้งนี้บทบาท ดังกล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายของโรงเรียน ซึ่งต้องเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยมีความเข้มแข็ง ในทุกรูปแบบจากในโรงเรียนและนอกโรงเรียน ซึ่งถึงแม้โรงเรียนมีอิสระบังคับบัญชาในเรื่องการ บริหารจัดการตนเองได้ แต่มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายทุกส่วน ซึ่งต้องทำงานควบคู่กันไปโดยมี ระบบที่ชัดเจนจึงจะเกิดผลสำเร็จ

จากทรรศนะของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่า การที่จะพัฒนาโรงเรียนให้มี ประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญหลาย ๆ ประการ คือ ความเป็นผู้นำ หลักสูตร การเรียนการสอน ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในโรงเรียนและอื่น ๆ อีกหลายประการ ซึ่งองค์ประกอบ เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยภายในโรงเรียน ซึ่งจะต้องมีการเชื่อมโยงประสานสัมพันธ์กันในการทำงานอยู่ ตลอดเวลา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาเรียนร่วมเพื่อให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องเตรียม ในเรื่องทัศนคติ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องของเด็กพิการให้แก่ผู้บริหาร ครู พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน บุคลากร และเด็กทั่วไปในโรงเรียน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นก่อนดำเนินการ

7. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย

ในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ต่างให้ความสำคัญกับเรื่องนโยบาย โดยเฉพาะผู้บริหาร ที่จะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนโยบาย เพราะจะต้องนำพองค์การไปสู่ความสำคัญตามเป้าหมาย ดังนั้นนโยบายคืออะไร นโยบายมีความสำคัญอย่างไร ลักษณะของนโยบายที่ดี และองค์ประกอบของนโยบายมีอะไรบ้าง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

7.1 ความหมายของนโยบาย

นโยบาย (policy) มีความหมายที่ยืดหยุ่นสูง นิยามได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับโอกาสและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2553ก) ที่มีหลากหลายทัศนะดังเช่น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) กุลธน ธนาพงศธร (2540) กล่าวว่านโยบายหมายถึง อุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่นำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวม ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุดแล้ว วิทยากร เชียงกุล (2547) ให้ความหมายว่านโยบาย หรือแผนการดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายบางอย่าง พงศ์เทพ สุธีรวิทย์ (2548) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยส่วนรวมเห็นว่าเป็นหรือเชื่อว่า ควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น โดยเป็นแนวทางที่เป็นสัมมาทริฎิภายใต้พื้นฐานแห่งศีลธรรมและความสมดุลทางเศรษฐกิจ โดยที่ ศิริอร ชันธหัตถ์ (2539) ประชุม รอดประเสริฐ (2545) ศิริวิมล ใจงาม (2547) และคณิง สายแก้ว (2549) ได้แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันว่า นโยบายเป็นกรอบหรือเปรียบเสมือนเครื่องมือสำหรับผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ เป็นแนวทางในอันที่จะปฏิบัติภารกิจที่รับมอบหมาย และช่วยให้ผู้บริหารสามารถประสานความพยายาม ในการทำหน้าที่ของสมาชิกภายในองค์การว่าได้ตามนโยบายหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) สรุปว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกทำหรือไม่ทำ (public policy is whatever governments choose to do or not to do) เพราะถือว่ามีผลกระทบต่อสังคมเหมือนกัน Greenwood (1965) Haimann & Scott (1974) Terry (1977) กล่าวว่านโยบายคือหลักและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ วิโรจน์ สารรัตนะ (2545) ได้กล่าวถึงนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic policies) ว่าเป็นข้อความที่ใช้เป็นกรอบแนวความคิด หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นข้อความแสดงถึงกฎพื้นฐาน (ground rule) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันส่วน Greenwood (1965) Haimann & Scott (1974) Anderson (1975) Terry (1977) และ Dye (1981) กล่าวว่านโยบายคือหลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง และบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ Jansson (1994) ให้ความหมายนโยบายว่า เป็นกลยุทธ์ที่เลือกสรรแล้วนำไปสู่การแก้ปัญหา

ดังนั้นนโยบายเปรียบเสมือนแนวทางการแก้ปัญหา การกำหนดนโยบายจึงเป็นความพยายามขององค์กร เพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลในองค์กร และ International Livestock Research Institute (ILRI) (1995 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2553ก) กำหนดไว้ว่า นโยบายหมายถึง 1) เป็นแนวทางหรือวิธีการเพื่อการปฏิบัติที่รัฐบาล หรือสถาบัน หรือกลุ่ม หรือบุคคล เลือกจากทางเลือกหลาย ๆ ทางเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ และโดยปกติจะสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจ ในปัจจุบันและในอนาคต 2) การตัดสินใจหรือชุดของการตัดสินใจนั้นจะออกแบบเพื่อให้แนวทาง การปฏิบัตินั้นบรรลุผลสำเร็จ 3) การตัดสินใจหรือชุดของการตัดสินใจดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติด้วย 4) แผนงานที่ได้รับการวางแผนนั้นจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา (desired objectives) และวิถีทาง (means) เพื่อการบรรลุผล ซึ่งสอดคล้องกับนิยามที่ วิโรจน์ สารรัตนะ (2550) และ วิโรจน์ สารรัตนะ และประยุทธ์ ชูสอน (2548) ได้กล่าวถึงว่านโยบาย หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลงองค์กรหรือของสังคม ทิศทางดังกล่าวอาจจะอธิบายถึงเรื่องอะไร เพื่ออะไร อย่างไร และเพียงใดของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันได้จำแนกความหมายของนโยบายออกเป็น 3 กลุ่มความหมาย โดยกลุ่มแรก หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงกิจกรรมหรือการกระทำ (activity or action) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งในที่สุดจะแปรรูปออกมาเป็นแผนงานโครงการที่กำหนดขึ้น ข้อความเชิงนโยบายในความหมายนี้ จะบอกถึงเป้าหมายปลายทางของกิจกรรม แนวทางการปฏิบัติ และคุณประโยชน์ของกิจกรรมหรือการกระทำที่กำหนดนั้น กลุ่มความหมายที่สอง หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงแนวทางหรือวิธีการ (strategy or means) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเพื่อเป็นเครื่องชี้แนะและกำหนดแนวทางปฏิบัติ จากปัจจุบันสู่อนาคต กลุ่มความหมายที่สาม หมายถึงข้อความที่บอกให้ทราบถึงคุณค่าและการตัดสินใจ (value and decision) ที่ได้เลือกสรรแล้ว ซึ่งนโยบายประเภทนี้จะบ่งบอกทางเลือกที่มีหลายทางว่าทางเลือกใดดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดและจากแนวคิดที่กล่าวว่านโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารนั้น นอกจากนี้ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2550) ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะไว้ว่า คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย ภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะ จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

R. M. Timuss (1974 อ้างถึงใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2524) ได้ให้ความหมายนโยบายสังคมไว้ว่า คือ นโยบายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน D.Harris, (1987) เห็นว่านโยบายสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิต (life chances) ของพลเมืองทุกคนในสังคม โอกาสแห่งชีวิตได้แก่โอกาสที่ประชาชน

พลเมืองจะได้รับการคุ้มครองในฐานะสมาชิกของชุมชนอย่างเต็มที่ ดังนั้น นโยบายสังคมต้องเป็นสิ่งที่เอื้อให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สิ่งใดที่ประชาชนขาดแคลนอันเป็นเหตุทำให้เขาขาดการมีส่วนร่วมกับสังคม ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทางวัตถุ หรือความรู้ การศึกษา อาชีพ การมีรายได้ ตลอดจนการบริการสังคมต่าง ๆ นโยบายสังคมต้องจัดทำให้บริการอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการ เพื่อว่าประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่ L. Doyal and I. Gough (1991) เห็นว่าในยุคที่มีวัฒนธรรมการแข่งขันและเศรษฐกิจแข่งขัน เป็นกระแสหลักที่รุนแรง นโยบายสังคมควรจะเป็นสิ่งที่ช่วยพิทักษ์สิทธิและประโยชน์ (advocate) ของประชาชนในการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพสูงด้านต่าง ๆ อย่างทัดเทียมกัน เช่น บริการด้านการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมอื่น ๆ นโยบายสังคมในยุคปัจจุบันต้องคำนึงถึงการตอบสนองความพึงพอใจขั้นสูง (optimise need-satisfaction) ของประชาชนด้วย และกิติพัฒน์ นนทปัทมศุข (2548) กล่าวว่านโยบายสังคมมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการว่าจะกระทำได้อย่างไร นโยบายต้องเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่า สิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนั้น ต้องเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แก้ไขได้ หรือทำให้มีสถานะที่ดีขึ้นได้ และนโยบายเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นความตั้งใจ (ตลอดจนอุดมการณ์) ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่เป็หนทางแก้ไขปัญหา เป็นการสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของผู้ที่ตั้งใจจะแก้ปัญหา

ติน ปรัชญพฤทธิ (2550) ให้ความหมายว่า แนวทางที่มีลักษณะเป็นคำพูด ลายลักษณ์อักษรหรือเป็นนัย ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อบ่งชี้ถึงข้อจำกัดและทิศทางของการกระทำ ทางด้านการจัดการ นโยบายในอีกความหมายหนึ่งนั้น หมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ประชุม รอดประเสริฐ (2543) ได้อธิบายถึงลักษณะของนโยบายว่า นโยบายมีลักษณะเป็นไปได้หลายฐานะ คือ มีลักษณะเป็นทั้งปรัชญา เป็นทั้งอุดมคติ หรืออุดมการณ์ เป็นสังคมศาสตร์ เป็นการวางแผน และเป็นสิ่งมหัศจรรย์หรือสิ่งที่น่าฉงน ขึ้นอยู่กับมุมมอง หากเชื่อว่าการบริหารกิจการใด ๆ ย่อมต้องอาศัยซึ่งความถูกต้องและมีเหตุมีผล เป็นหลักอย่างหนึ่งในการดำเนินงานอาจสรุปวิเคราะห์ได้ว่านโยบายมีฐานะเป็นปรัชญาหรือเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญา หากนโยบายเป็นสิ่งที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุถึงความหวังหรือความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวถือว่านโยบายมีฐานะเป็นอุดมการณ์ ส่วนนโยบายที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อความอยู่ดีมีสุขหรือกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคมโดยรวม แสดงว่านโยบายนั้น มีฐานะเป็นสังคมศาสตร์ และถ้านโยบายที่เขียนแนวปฏิบัติซึ่งระบุมรรควิธี (means) ระเบียบวิธี (methods) และหลักการ (principles) ที่ได้เลือกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าประสงค์ ที่ต้องการ (desired ends) และการวางแผน คือ กระบวนการในการตัดสินใจเลือกสรรแนวทางในการปฏิบัติให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ก็สรุปได้ว่านโยบายมีฐานะเป็นการวางแผนด้วย หรือนโยบายบางชนิด ถูกกำหนดขึ้นในช่วงแห่งเวลาวิกฤติก่อให้เกิดความตื่นตระหนก ฉงนสนเท่ห์ หรือความประหลาด

ใจแก่คนทั่วไป เช่น นโยบายปรับค่าเงิน นโยบายปันส่วนน้ำมัน นโยบายประกาศสงคราม นโยบายนั้นก็มีฐานะเป็นสิ่งที่ประหลาดมหัศจรรย์ และเรื่องวิทย์ เกษมสุวรรณ (2550) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลตั้งใจทำเพื่อการแก้ปัญหาสาธารณะ ซึ่งเป็นเครื่องมือของการปกครองสมัยใหม่ แต่ก็หมายรวมถึงการเลือกที่จะไม่ทำของรัฐบาล...ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะยังหมายความรวมถึงการเลือกไม่ทำ ซึ่งมีผลตรงกันข้ามคือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วย เพียงแต่การเลือกไม่ทำอาจสังเกตได้ยาก เพราะไม่ได้ปรากฏในกระบวนการนโยบาย นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมองว่านโยบายสาธารณะไม่ใช่ นโยบายของรัฐบาลอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงนโยบายของภาคสังคมและบทบาทของภาคสังคมด้วย

สรุปได้ว่า นโยบาย คือ แผนหรือกรอบการตัดสินใจในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งของผู้บริหารได้พิจารณาแล้วว่าเหมาะสม เป็นหนทางแห่งการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยนโยบายจะเป็นกรอบกว้าง ๆ หรืออาจมีความชัดเจนเพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อเป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติด้วย อาจรวมถึงหลักเกณฑ์วิธีการ กลยุทธ์ และยุทธวิธี เพื่อเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติในอันที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามนโยบายนั้น ๆ ซึ่งนโยบายมีหลายสถานะ โดยนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการในโรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม ย่อมเป็นทั้งปรัชญา เป็นอุดมคติหรืออุดมการณ์ เป็นสังคมศาสตร์และเป็นการวางแผน

สำหรับการวิจัยนี้ ได้สรุปนิยามของนโยบายว่า นโยบายเปรียบเสมือนเครื่องมือสำหรับผู้บริหารเพื่อใช้ในการตัดสินใจหรือให้ผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบแนวคิดหรือวิถีทางในการดำเนินการเพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยนโยบายจะเป็นกรอบกว้าง ๆ หรืออาจมีความชัดเจนเพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทาง เป้าหมายการพัฒนาองค์การและนำมาเป็นกรอบชี้้นำการปฏิบัติ และเป็นเครื่องชี้ นำ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติจากปัจจุบัน สู่อนาคต เพื่อบอกให้ทราบถึงคุณค่า และกระบวนการการตัดสินใจ (value and decision) ที่ได้คัดสรรทางเลือกที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด ครอบคลุมภารกิจทุกด้านที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง มีหลักและแนวทางการดำเนินงานที่ประกันความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

7.2 ความสำคัญและลักษณะของนโยบายที่ดี

ประชุม รอดประเสริฐ (2543) กล่าวว่า นโยบายที่ดีย่อมทำให้การตัดสินใจถูกต้องและดีตามไปด้วย และยอมทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

- 1) ช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง
- 2) เป็นกรอบควบคุมชั้นพื้นฐานของการบริหารงาน
- 3) ทำให้เกิดความแน่นอนและการประสานงานในการปฏิบัติงาน และ
- 4) ช่วยลดเวลาที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ

Massie and Douglas (1981 อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2543) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายไว้หลายประการดังนี้ 1) นโยบายช่วยให้ประหยัดเวลา กล่าวคือ นโยบายเป็นสิ่งที่คิดหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จึงไม่จำเป็นต้องเสียเวลาคิดใหม่ ลองผิดลองถูกใหม่ 2) นโยบายก่อให้เกิดการประสานงาน เพราะในองค์การหนึ่งย่อมมีหลายหน่วยงานย่อยเมื่อปฏิบัติตามนโยบายเดียวกันย่อมต้องมีการประสานงานเพื่อความถูกต้อง 3) นโยบายช่วยให้องค์การเกิดความมั่นคง และสามารถลดความเครียดของสมาชิกภายในองค์การได้ เพราะทุกคนเข้าใจถึงทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน 4) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับ และแต่ละบุคคลกล้าที่จะตัดสินใจ เพราะทุกคนทราบถึงพิธีและขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนเอง สามารถตัดสินใจได้ 5) นโยบายจะทำหน้าที่เป็นโครงร่างที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารระดับต้น และจะเป็นตัวที่ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถมอบหมายหน้าที่ให้กับผู้บริหารระดับต้นเหล่านั้นได้ตรงตามความรู้ความสามารถ 6) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรม และเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น

นโยบายและการบริหารมีความสัมพันธ์กันเพราะนโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทาง การบริหารงาน และเป็นข้อมูลที่ผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจสั่งการ ดังนั้นนโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารในลักษณะดังนี้ คือ 1) นโยบายช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าใครจะทำอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร (who get what, when and how) (Laswell & Kaplan, 1970) และใช้ปัจจัยอะไรบ้าง นโยบายช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่างๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงานเครื่องชี้ทิศทางและหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นต้องยึดถือ 2) นโยบายช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์การเข้าใจภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจ ให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ซ้ำภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ในองค์การเดียวกัน 3) นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมีเป้าหมายทำให้ประหยัดเงิน เวลา บุคลากร รวมถึงความสามารถ หรือศักยภาพ (potential) ของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายขององค์การหรือหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ, 4) นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดี และความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา 5) นโยบายช่วยให้เกิดการพัฒนากิจการทางบริหารเพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้น (think for) แทนการคิดปฏิบัติตาม (think by)

นอกจากนี้ ประชุม รอดประเสริฐ (2545) วิโรจน์ สารรัตน์ (2543) กาญจนา พงษ์ใหม่ (2541) Massie & Douglas (1981) กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายกับการบริหารในทัศนะที่ตรงกันหลายประการดังนี้ คือ 1) นโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดล่วงหน้า ช่วยลดการใช้ความคิดที่จะพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ มากมายให้ลดน้อยลงและช่วยประหยัดเวลา 2) ช่วยให้การประสานงาน การตัดสินใจของผู้บริหารในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน 3) ช่วยให้เกิดความมั่นใจในองค์การ ลดความสับสนของสมาชิกเพราะสมาชิกเข้าใจเป้าหมายและทิศทาง การปฏิบัติงาน 4) ช่วยกระตุ้นให้การตัดสินใจของผู้บริหารเป็นไปอย่างมีพลัง ลดความไม่แน่ใจว่าการตัดสินใจสอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารระดับสูงหรือไม่ 5) เป็นกรอบการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา

ช่วยให้การมอบหมายอำนาจ ทำได้ดีขึ้น 6) ช่วยให้เกิดความเสมอภาค ยุติธรรม เทียบธรรม ความถูกต้อง และมีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากมีการตัดสินใจที่สอดคล้องกัน และวรเดช จันทรศร (2551) กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือแผนงานหรือโครงการหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหา (ทั้งระยะสั้นและระยะยาว) แต่ที่ผ่านมามักส่งเสริมและผลักดันนโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บังเกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติกันยังมีเพียง ส่วนน้อย อีกทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุที่ไม่แน่ชัด จนเป็นผลทำให้นโยบาย แผนงานหรือโครงการต้องล้มเลิกไปในที่สุด ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อผลเสียหายต่อประเทศชาติหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจคือสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ สิ้นเปลืองเวลาในการดำเนินนโยบายที่ผ่านมามากแต่ต้องล้มเหลวและล้มเลิกไป ตลอดจนสิ้นเปลืองบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานและการดำเนินนโยบายดังกล่าว

การบริหารงานสถานศึกษาจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายที่ดี ดังที่วีโรจน์ สารรัตนะ (2553ก) กล่าวไว้ดังนี้ คือ 1) นโยบายที่ดีต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลประโยชน์แก่องค์กรหรือประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด 2) นโยบายที่ดีควรได้มาจากการกลั่นกรองถึงความสำคัญหรือความต้องการ 3) นโยบายที่ดีควรครอบคลุมภารกิจทุกด้านในแต่ละด้านนั้นควรมีความสอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ควรขัดแย้งกัน 4) นโยบายที่ดีควรประกอบด้วยเป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดี ดำเนินการได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด 5) นโยบายที่ดี นอกจากจะมีเนื้อหาเป็นหลักในการทำงานแล้ว เนื้อหาดังกล่าวควรจะเป็นหลักในการประเมินความสำเร็จได้ดีด้วย และควรคำนึงถึงทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ 6) นโยบายที่ดีจะเป็นข้อความที่ชัดเจน ถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติได้โดยง่ายและมีความเข้าใจได้ตรงกัน และกล่าวว่า อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดว่าคุณลักษณะที่ดีที่เหมาะสมของนโยบายในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง อาจถือเอาทัศนคติของบุคคลเป็นที่ตั้ง เพราะนโยบายสามารถมองได้จากหลายแง่มุม แง่มุมหนึ่งอาจเป็นที่ยอมรับของบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นที่ยอมรับของอีกบุคคลหนึ่งหรืออีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นคุณลักษณะที่ดีของนโยบายอีกประการหนึ่ง คือ การถือเสียงข้างมากหรือเป็นทัศนคติของ กลุ่มคนส่วนใหญ่โดยอนุโลม ที่อาจมีคนอื่นกลุ่มหนึ่งหรือจำนวนน้อยใจมตคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ไปตามทัศนคติหรือตามเหตุผลของบุคคลกลุ่มนั้น

Terry (1977) ให้ความเห็นว่านโยบายที่ดีมีลักษณะพึงประสงค์ควรมีลักษณะดังนี้ 1) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้ 2) กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง ไม่ใช่ข้อมูลที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสที่ไม่แน่นอน แต่ในการกำหนดนโยบายบางครั้งควรคำนึงถึงความคิดเห็นข้อเสนอแนะ และปฏิกริยาต่าง ๆ จากภายนอกบ้าง 3) ได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะ

ดำเนินการ โดยการกำหนดวิธี และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแก่การดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่แจ้งรายละเอียดของกลวิธีในการปฏิบัติควรเปิดกว้างไว้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติ พิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น และทรัพยากรที่มีอยู่

4) กำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่า นโยบายใดควรทำก่อนควรทำหลัง โดยการจัดลำดับตามความสำคัญและความจำเป็น

5) เป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน

6) มีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ หมายถึงขอบเขตของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ

7) เป็นจุดร่วมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ กล่าวคือหน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตน และสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปได้เสมอ

8) กำหนดขึ้นโดยให้คลุมไปถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายไว้เพื่อเหตุการณ์ในอนาคตจะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และงานที่กำลังจะทำในระยะเวลาอันใกล้ กับงานที่จะต้องทำในอนาคต มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

9) สอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ กล่าวคือจะต้องสอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชน ลักษณะของนโยบายที่ดีตามที่คณะดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของประชุม รอดประเสริฐ (2545) และ Mondy (อ้างถึงในประชุม รอดประเสริฐ, 2545) กล่าวว่่านโยบายที่ดีมีคุณลักษณะดังนี้

- 1) นโยบายที่ดีต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การและสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้
- 2) นโยบายที่ดีต้องกำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง
- 3) นโยบายที่ดีต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมี การดำเนินงานและกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน
- 4) นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยส่วนรวมและต้องมีการประสานงานร่วมกัน
- 5) นโยบายที่ดีต้องเป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่าย และเป็นลายลักษณ์อักษร
- 6) นโยบายดีต้องมีขอบเขตและระยะเวลาการใช้ และควรมีความยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการและสอดคล้องกับระเบียบที่ถูกต้อง
- 7) นโยบายที่ดีต้องครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 8) นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ
- 9) นโยบายดีต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล
- 10) นโยบายดีต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้และต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะ ๆ

และ ประเวศ วะสี (2547) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดี คือ นโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และประโยชน์สุขของมวลชน ควรมีกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy process: PPP) ซึ่งเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม กระบวนการทาง

ศีลธรรม เพื่อสนองพระปฐมบรมราชโองการให้แผ่นดินนี้มีธรรมครองและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม อ่ำพล จินดาวัฒนะ (2548) กล่าวว่า ในแต่ละสังคมมีนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่เฉพาะที่เป็นนโยบายทางการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ นโยบายของรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาของชาติ หรือนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชน และสังคมด้วย นโยบายสาธารณะในความหมายนี้ จึงมีใช้นโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดมาจาก รัฐบาล หรือราชการเพียงเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะ ในความหมายนี้คือ “ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะทำต่อไปในทิศทางนั้น” และวันชัย วัฒนศัพท์ (2547) อ้างถึงใน จุฬากรณ์ มาเสถียรวงศ์, (2549) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมว่า ‘เป็นนโยบายที่กำหนดออกไป โดยเป็นที่น่าเข้าใจและยอมรับ เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงว่าด้วยสันติวิธี

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ เพราะเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าใครจะทำอะไร เมื่อไร ที่ไหน และอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการหรือสังคมโดยรวม มีความเป็นไปได้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ที่สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และนโยบายที่ดีต้องมีความชัดเจน กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่ต้องเป็นจริง ที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว ไม่ใช่เป็นข้อมูลที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนตัว มีการเรียงลำดับความสำคัญและความจำเป็น เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายให้ทุกคนในหน่วยงานเข้าใจตรงกัน ตลอดจนมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้เป็นจุดร่วมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ของสังคมโดยรวม นอกนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

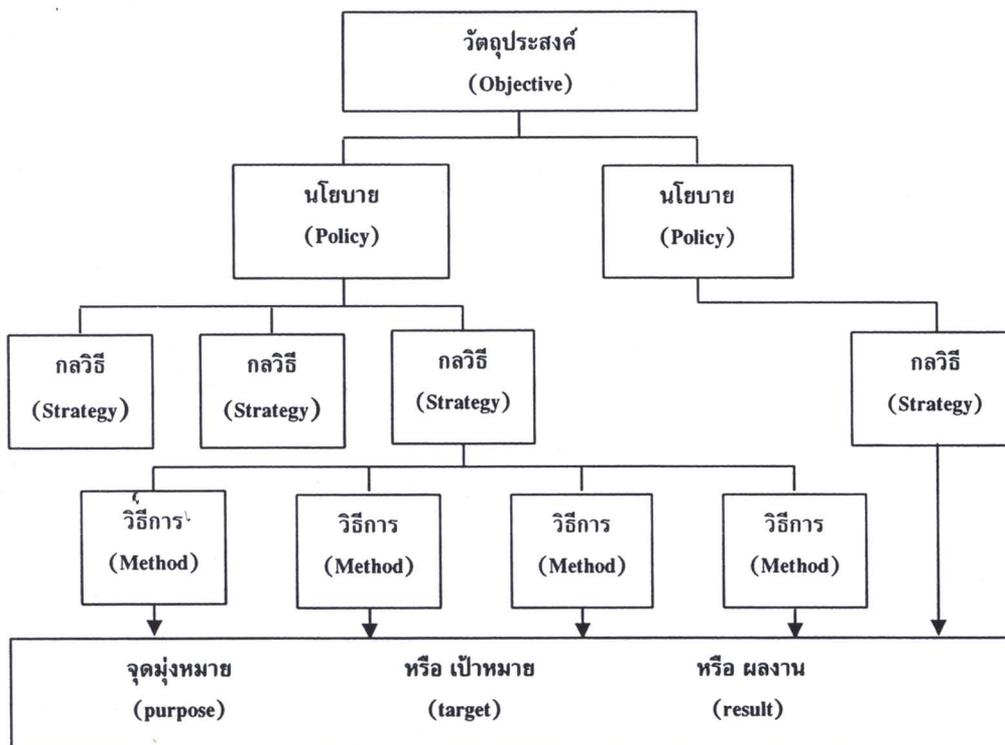
7.3 องค์ประกอบของนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2550) กล่าวว่า นโยบาย (policy) เป็นข้อความที่บอกให้ทราบถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือของสังคม ทิศทางดังกล่าวอาจจะอธิบายถึงเรื่องอะไร เพื่ออะไร อย่างไร และเพียงใด ของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และแนวทางของนโยบาย (policy means) นโยบายจะขาดองค์ประกอบสำคัญส่วนใดส่วนหนึ่งมิได้ เช่น มีเพียงวัตถุประสงค์ไม่บอกแนวทาง สิ่งที่กำหนดนั้นก็ไม่นับเป็นนโยบาย จะมีค่าเพียงเป็นความปรารถนาเท่านั้นเป็นต้น และบางครั้งนโยบายที่ดีอาจจำเป็นต้องมีองค์ประกอบส่วนที่ 3 คือ กลไกของนโยบาย (policy mechanism) อีกด้วย กลไกของนโยบายจะช่วยให้เห็นว่า การจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามแนวทางที่ชี้แนะไว้จะต้องมีกลไกอะไรบ้างเป็นเครื่องมือ กลไกนโยบายนี้หมายรวมถึงตั้งแต่ระเบียบ กฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ หน่วยงานที่ปฏิบัติ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติ ซึ่ง เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) กล่าวถึงมิติของนโยบายสาธารณะในฐานะ

ทฤษฎีหรือตัวแบบ (as a theory or model) ไว้ว่า นโยบายสาธารณะทุก ๆ นโยบายมีฐานคิดว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้และก่อให้เกิดผลลัพธ์ ฐานคิดนี้มีความหมายในเชิงทฤษฎีหรือตัวแบบว่า นโยบายมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อกัน เช่น นโยบายเป็นผลมาจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งหรือหลายสาเหตุ และในขณะเดียวกันนโยบายก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามมา ถ้าหากเราสามารถคิดในรูปประโยค “ถ้า X, แล้ว Y (if X, then Y)” ซึ่งเป็นประโยคที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลแล้ว ก็แสดงว่าเรากำลังคิดถึงนโยบายสาธารณะในแง่ทฤษฎีหรือตัวแบบ

Friedrich (1963 อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2543) อธิบายถึงองค์ประกอบของนโยบายว่าประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ เป้าหมาย (target) ของสิ่งที่ต้องการกระทำ วิธีทาง (means) ในการดำเนินงาน และปัจจัย (resources) สนับสนุนการกระทำตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ 1) เป้าหมาย (target) เป็นองค์ประกอบสำคัญสิ่งแรกในการกำหนดนโยบายเพื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป้าหมายอาจเป็นทั้งจุดประสงค์ (purpose) และผลงานที่เกิดขึ้นในที่สุด (ended result) ในลักษณะที่เป็นการทำอะไร ได้อะไร เพื่ออะไร 2) วิธีทางในการดำเนินงาน (means) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของนโยบาย เพราะหากไม่กำหนดวิธีทางในการดำเนินงานไว้ นโยบายที่กำหนดขึ้นอาจไม่บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ วิธีทางที่จะสามารถทำให้นโยบายดำเนินการได้ ยังรวมไปถึงกลยุทธ์ (tactics) และกลวิธี (strategies) ต่าง ๆ อีกด้วย 3) ปัจจัย สนับสนุน (resources) ในการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอกได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หรือแม้แต่สภาพดิน ฟ้า อากาศ ซึ่งมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบาย ส่วนปัจจัยภายในได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการในการกำหนดนโยบาย ซึ่งหากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแม้เพียงอย่างเดียวนโยบายก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ และ International Livestock Research Institute (ILRI) (1995 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2553ก) ที่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายที่สำคัญ 2 องค์ประกอบ คือ 1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives) และ 2) เครื่องมือของนโยบาย (policy instruments) โดยวัตถุประสงค์ของนโยบายหมายถึง “จุดหมาย” (ends) ที่เป็นที่คาดหวังให้บรรลุผล และเครื่องมือของนโยบายหมายถึง “วิธีทาง” (means) ที่จะทำให้บรรลุผลในจุดหมายนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์หนึ่ง ๆ อาจมีวิธีทางหรือทางเลือก (alternatives) เพื่อการปฏิบัติที่หลากหลาย หรือในทางกลับกัน วิธีทางหรือทางเลือกหนึ่งอาจสะท้อน เพื่อการบรรลุจุดหมายเกินกว่าหนึ่งจุดหมายได้

สำหรับโครงสร้างของนโยบายนั้น เนื่องจากนโยบายใด ๆ เกิดขึ้นจากความ ต้องการของสังคมหรือวัตถุประสงค์ของสังคม การที่จะทำให้นโยบายบรรลุถึงความสำเร็จย่อมต้องมีมาตรการหรือกลวิธีที่แน่ชัด ตามที่ ประชุม รอดประเสริฐ (2548) ได้อธิบายโครงสร้างเชิงองค์ประกอบของนโยบายไว้ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 โครงสร้างเชิงองค์ประกอบของนโยบาย

จากภาพที่ 7 อธิบายได้ว่า ในการกำหนดนโยบายเพื่อสิ่งใดก็ตาม สิ่งแรกที่ต้องมีคือ วัตถุประสงค์ (objective) ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง และเป็นข้อความที่แสดงออกถึงอุดมการณ์หรือปรัชญาในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เป็นไปตามความมุ่งหวัง วัตถุประสงค์หนึ่ง ๆ ประกอบด้วย จุดมุ่งหมาย (purpose) หรือจุดหมาย (aim) หรือเป้าหมาย (target หรือ goal) เป็นจำนวนมาก ซึ่งจุดมุ่งหมาย จุดหมาย หรือเป้าหมาย ก็คือผลงานสุดท้าย (ultimate result) ของวัตถุประสงค์นั่นเอง วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายอาจมีความหมายอย่างเดียวกันหรือแตกต่างกันก็ได้ กรณีที่เหมือนกัน ก็คือ เป็นสิ่งที่ต้องการไปถึงหรือต้องการกระทำให้สำเร็จ แต่ในส่วนที่แตกต่างคือวัตถุประสงค์เป็นความมุ่งหมายกว้าง ๆ บ่งชี้ถึงประโยชน์หรือความสำคัญของผลที่ได้รับ ส่วนจุดมุ่งหมายจะมีลักษณะเฉพาะเจาะจงว่าสิ่งใดที่ต้องจัดทำ เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์แล้วต้องมีนโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์หนึ่งอาจมีหลายนโยบาย หรือหลายช่องทาง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องเลือกและตัดสินใจใช้นโยบายที่มีความเป็นไปได้ ถูกต้อง มีเหตุมีผล และประหยัดทั้งเวลา ทุนทรัพย์ และกำลังงาน การที่จะทำให้นโยบายดำเนินงานได้ต้องมียุทธศาสตร์หรือกลวิธี (strategy) หรือบางครั้งก็ใช้คำว่า มาตรการ (procedures) และหนึ่งยุทธศาสตร์อาจมีหลายกลวิธี และกลวิธีจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้ก็ต้องอาศัยวิธีการ (method) ซึ่งเป็นวิถีทางหรือแนวทางเฉพาะที่กำหนดขึ้นเพื่อการดำเนินงาน กลวิธีหนึ่ง ๆ อาจประกอบด้วยวิธีการที่มีมากกว่าหนึ่งวิธีการขึ้นไป

จากการศึกษาองค์ประกอบของนโยบายอาจกล่าวได้ว่านโยบายและกลยุทธ์ต่างเป็นประเภทของแผนงาน (types of plan) อันเป็นผลที่ได้จากกระบวนการวางแผน (planning) ดังที่ กิ่งพร ทองใบ (2547) กล่าวว่า การวางแผนเป็นหน้าที่ทางการบริหาร (managerial functions) หมายถึงกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในอนาคตขององค์การ เพื่อให้เป็นแนวทางในการหาวิธีดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ 1) จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต 2) จะต้องเป็นการกระทำ และ 3) จะต้องเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องจนสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการวิเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันเข้ากับอนาคตด้วยการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เรียกว่า กลยุทธ์ ส่วนแนวทางในการตัดสินใจดำเนินงานระหว่างทางเลือกทั้งหลาย เรียกว่านโยบาย ดังนั้นกลยุทธ์และนโยบายจึงเป็นแผนระยะยาวขององค์การที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังที่ David (2000) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ของการกำหนดกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินกลยุทธ์ ที่มุ่งเน้นการบูรณาการหน้าที่ทางการจัดการ ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดการองค์การ การนำและการควบคุมประเมินผลจึงต้องมีการพัฒนาแผนระยะยาวขององค์การบนพื้นฐาน การวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน การตัดสินใจวางแผนกลยุทธ์ที่ดีต้องมองระยะยาว 5-10 ปี และเป็นแผนที่มุ่งการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ดังที่ เสนาะ ตีเยาว์ (2546) และ กิ่งพร ทองใบ (2547) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการคิดวิเคราะห์ เพื่อให้ได้วิธีการที่ดีที่สุดขององค์การ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ คือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือวิสัยทัศน์ (objective or vision) 2) การระบุทิศทางหรือภารกิจ (mission) 3) การกำหนดเป้าหมาย 4) การพัฒนากลยุทธ์ 5) การกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับ Wheelen and Hunger (2000) ได้กำหนดไว้ 4 ประการ คือ 1) การระบุภารกิจหลัก 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ 3) การพัฒนากลยุทธ์ 4) การกำหนดนโยบาย และกล่าว ทองขาว (2548) กล่าวถึงองค์ประกอบของการนำกลยุทธ์สู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) วิสัยทัศน์ 2) พันธกิจ 3) เป้าหมาย 4) ยุทธศาสตร์ 5) มาตรการดำเนินการ และ 6) การประเมินผล และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545ก) กล่าวว่าตัวชี้วัดความสำเร็จ (indicator) เป็นเครื่องมือหรือสิ่งที่บ่งบอกความสำเร็จของงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วว่าสำเร็จหรือไม่ และถ้าสำเร็จจะมีมากน้อยเพียงไร ซึ่งตัวชี้วัดจะบ่งบอกสภาพความสำเร็จทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และข้อมูลตัวชี้วัดความสำเร็จทั้งการวัดผลผลิต (output) และการวัดผลลัพธ์ (outcomes) ในด้านตัวชี้วัดผลผลิต (output indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมและ/หรือจำนวนผู้ได้รับการบริการ ส่วนตัวชี้วัดผลลัพธ์ (outcomes indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการ

ดำเนินงานอันหมายถึงแผนงานโครงการ โดยเทียบเคียงกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อันเป็นผลที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมดำเนินการ นอกจากนี้ วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2542) ได้กล่าวถึงตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (input indicators) ตัวชี้วัด ผลผลิต (output indicators) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (outcomes indicators) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (efficiency indicators) ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (cost effectiveness) ตัวชี้วัดปริมาณงาน (workload indicators) และข้อสนเทศเชิงอธิบาย (explanatory information)

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดโครงสร้างเชิงองค์ประกอบของนโยบายไว้ 5 องค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัด ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ในองค์ประกอบต่าง ๆ จึงขอเสนอรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบดังนี้

1. วิสัยทัศน์ (vision) มีผู้ให้นิยามไว้หลายทัศนะดังนี้ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548ก) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ (vision) เป็นข้อความที่แสดงถึงสภาพที่พึงปรารถนาหรือที่เป็นไปได้ของโรงเรียนในอนาคต เป็นส่วนที่แสดงถึงพลังผลักดันแห่งอำนาจที่น่าประทับใจ เป็นพลังที่เกิดจากความรู้สึก นึกคิดในหัวใจของผู้คน เป็นส่วนที่สะท้อนภาพให้เห็นถึงสิ่งที่สมาชิกต้องการ สร้างสรรค์ เป็นส่วนที่แสดงถึงความมั่นคงใจของสมาชิกที่ต้องการให้เกิดขึ้น จากที่กล่าวมา วิสัยทัศน์จึงเป็นส่วนที่แสดงถึงความสร้างสรรค์และความมั่นคงใจร่วมกันของสมาชิกในองค์การ เพื่อความเป็นเจ้าของและเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลร่วมกัน เมื่อเป็นเช่นนั้น การกำหนด วิสัยทัศน์จึงจะไม่ใช่เรื่องเฉพาะของผู้บริหารฝ่ายเดียวอย่างที่เคยเป็นมา แต่จะเป็น “วิสัยทัศน์ ร่วม” (shared vision) ที่เกิดจากการกำหนดร่วมกันของสมาชิกในองค์การในรูปที่เหมาะสม เสนาะ ตีเขารว (2546) ได้ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์เป็นความตั้งใจอย่างกว้าง ๆ รวมทั้งทุกอย่างที่เกี่ยวกับอนาคตหรือคิดไปข้างหน้า แสดงให้เห็นความทะเยอทะยานที่จะนำไปสู่อนาคตทั้งวิธีการ และเป้าหมายอย่างชัดเจนในปัจจุบัน บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ (2547) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์ เป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้าง ซึ่งเป็นความต้องการในอนาคต Quigley (1993 อ้างถึงใน บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547) กล่าวว่า วิสัยทัศน์เป็นกุญแจสำคัญของการเป็นผู้นำ เป็นเสมือนแผนที่ประกอบการเดินทางไปสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต และยังเป็นคู่มือแนะนำวิธีการเดินทางไปสู่จุดมุ่งหมาย และวิสัยทัศน์ที่ดีควรมีลักษณะเปิด (opened) และ กิ่งพร ทองใบ (2547) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์เป็นการกำหนดจุดหมายปลายทางที่องค์การแสวงหาเพื่อการบรรลุผลสำเร็จของการดำเนินการ การอยู่รอดและการพัฒนา วัตถุประสงค์ที่ต้องกำหนดในการวางแผนกลยุทธ์ เป็นวัตถุประสงค์ร่วม และเป็นวัตถุประสงค์หลักกว้าง ๆ ระยะยาวขององค์การ

จากนิยามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าวิสัยทัศน์เป็นภาพหรือสิ่งที่พึงปรารถนา ที่องค์การใช้เป็นทิศทางที่จะนำไปสู่การกำหนดภารกิจที่มีความชัดเจน เพื่อขึ้นนำสิ่งที่ต้องการ ต้องการจะทำและจะเป็นในอนาคต วิสัยทัศน์ทำให้เกิดวิธีการใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาและ สิ่งท้าทายที่เกิดขึ้น วิสัยทัศน์จึงเป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์

ดังนั้นในการสร้างวิสัยทัศน์จึงต้องครอบคลุมภารกิจ (mission statement) และวัตถุประสงค์ (objective) ซึ่ง พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการสร้างวิสัยทัศน์ประกอบด้วย 1) ข้อมูลจากการวิเคราะห์ทบทวนภารกิจ 2) จัดกลุ่มภารกิจหลักขององค์กร 3) ระบุนโยบายตอบสนองต่อความคาดหวังผลงานซึ่งครอบคลุมการจัดรูปแบบขององค์กรและระบบการบริหารจัดการ 4) กำหนดค่านิยมองค์กร (corporate values) ในรูปของจรรยาบรรณ (ethics) ความเชื่อ (beliefs) กฎเกณฑ์ (rules) สำหรับกำหนดพฤติกรรมและแนวปฏิบัติของบุคลากร ส่วนณัฐพงศ์ เกษมาริช (2546) กล่าวว่ากระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ประกอบด้วย 1) ค่านิยม (values) เพื่อกำหนดค่านิยมหลักและความหมายเชิงปฏิบัติ 2) การตรวจสอบ (scanning) เพื่อวินิจฉัยสภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร 3) พันธกิจ (mission) เพื่อสร้างความชัดเจนและจุดประสงค์หลักขององค์กร 4) การสร้างวิสัยทัศน์ (visioning) เพื่อสร้างภาพที่ชัดเจนสำหรับอนาคตที่ต้องการให้เป็นไป และ 5) การลงมือปฏิบัติ (implementation) เพื่อสร้างแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และวงจรการตอบสนองต่อการปฏิบัติตามค่านิยม วิสัยทัศน์และพันธกิจ ที่วางไว้ และ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548ก) กล่าวว่ากำหนควิสัยทัศน์ของโรงเรียนอาจอาศัยข้อเสนอแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือนำมาผสมกันได้ โดยให้มีความเกี่ยวข้องจากคณะครู จากสมาชิกในชุมชน ในบางกรณีอาจรวมทั้งนักเรียนด้วย และเมื่อกำหนดแล้วจะเป็นวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) ที่ติดตรึงอยู่ในห้วงความคิดของบุคคลเหล่านั้นอยู่เสมอ เพื่อให้เขาเกิดความรู้สึกว่าจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนการปฏิบัติ ได้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่พวกเขาได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมา สำหรับเทคนิคการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์อาจใช้หลักความมีฉันทามติ (consensus) จากกลุ่มต่าง ๆ ที่แต่ละกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ ต่างกำหนดข้อความ แสดงความเชื่อหรือวิสัยทัศน์ของกลุ่มของตนนำมาอภิปรายเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน แล้วกำหนดเป็นข้อความแสดงถึง “วิสัยทัศน์ร่วมของโรงเรียน”

2. พันธกิจหรือภารกิจ (mission) มีนักวิชาการได้ให้นิยามไว้ในหลายทัศนะ ดังนี้ บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ (2549) ให้นิยามว่า พันธกิจเป็นสิ่งที่องค์กร หรือกิจการตั้งใจที่จะบรรลุภายในขอบเขตที่ชัดเจนอันหนึ่ง ทั้งนี้ภายหลังจากที่ได้ทำการประเมินสถานการณ์และกำหนควิสัยทัศน์แล้ว กิ่งพร ทองใบ (2547) ให้นิยามว่า พันธกิจ คือ ข้อความที่แสดงถึงแนวทางหลักในการอยู่รอดขององค์กร โดยระบุถึงหน้าที่ที่องค์กรต้องทำ ลักษณะของการดำเนินงาน และปรัชญาการบริหารองค์กร และ วิโรจน์ สารรัตนะ (2548ก) กล่าวถึงพันธกิจทางการศึกษาไว้ว่า พันธกิจเป็นข้อความที่แสดงถึงหน้าที่ของโรงเรียนที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป็นข้อความที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เป็นส่วนที่จะทำให้เกิดการวางแผนว่า ควรจะเป็นไปในทิศทางใด เป็นสิ่งที่สมาชิกในองค์กรจะต้องรับรู้และเข้าใจ และเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลสำเร็จ ใช้เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติเกิดความภาคภูมิใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของในองค์กร และเป็นตัวที่จะทำให้เป็นที่รับรู้ถึงค่านิยม และอนาคตขององค์กรจากบุคคลภายนอก

จากนิยามที่ได้กล่าวมาแล้วสรุปว่า พันธกิจ หมายถึง ภาระหน้าที่ที่องค์กรหรือสถานศึกษาต้องปฏิบัติ ซึ่งแสดงลักษณะของงานหรือกิจกรรมตามกรอบภาระหน้าที่ การกำหนดกรอบภาระหน้าที่หรือขอบเขตเพื่อเสนอแนะการกำหนดทิศทางการกลยุทธ์ เป็นข้อความที่มุ่งเป้าหมายหรือทางเลือกที่เป็นไปได้แล้วนำมาร้อยเรียงให้เป็นข้อความภารกิจหลักขององค์กร ดังนั้นในการกำหนดพันธกิจสถานศึกษาต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ ลูกคำของเราคือใคร บริการของเราคืออะไร เราจะแข่งขันที่ไหน วัตถุประสงค์ของเราคืออะไร ความเชื่อ ค่านิยม และปรัชญาคืออะไร ความได้เปรียบของเราคืออะไร ความรับผิดชอบของเราคืออะไร ทักษะที่เรามีต่อบุคลากรคืออะไร และองค์ประกอบของภารกิจประกอบด้วย 1) เครื่องมือ อุปกรณ์ วัตถุดิบ เทคนิควิธีการ กระบวนการผลิต และการบริการขององค์กรอย่างมีคุณภาพ 2) จุดมุ่งหมายในการดำเนินงาน ซึ่งอาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของแต่ละองค์กร 3) การกำหนดหลักการในการดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงาน ตลอดจนหล่อหลอมความรู้สึกร่วมกันและทัศนคติของผู้ร่วมงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (พวงรัตน์ เกสรแพทย์, 2543) การกำหนดพันธกิจขององค์กรทางการศึกษาในบางระดับมีการกำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษาจะกำหนดพันธกิจไว้ 4 ด้าน คือ ด้านการสอน ด้านการวิจัย ด้านบริการสังคม และด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและการตรวจสอบเอกสารแผนงานของโรงเรียนจำนวนหนึ่ง พบว่า มีการกำหนดพันธกิจของโรงเรียนกัน 2 รูปแบบ คือ กำหนดตามกรอบใดกรอบหนึ่งที่ชัดเจน เช่น จำแนกพันธกิจออกเป็น 4 ด้าน ตามกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 คือ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป และการกำหนดขึ้นเองอย่างเป็นอิสระ โดยคำนึงความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของโรงเรียนเป็นสำคัญ ไม่ยึดกรอบใดกรอบหนึ่งเป็นหลักตายตัว...แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารโรงเรียนอาจใช้รูปแบบผสม โดยให้มีพันธกิจทั้ง 4 ด้านนั้นเป็นพื้นฐาน และเพิ่มพันธกิจที่ริเริ่มสร้างสรรค์เข้าไปอีก ดังนั้นในการกำหนดพันธกิจของสถานศึกษาจึงถือเป็นสิ่งที่ที่มวางแผนจะต้องทำให้สำเร็จ อย่างไรก็ตามการกำหนดพันธกิจเป็นสิ่งที่ยากและต้องใช้เวลา เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางอนาคตที่จะต้องมีความชัดเจนและเชื่อมโยงกัน

3. เป้าหมาย (goal) หมายถึง การกำหนดสิ่งที่ต้องการในอนาคตหรือผลลัพธ์ที่องค์กรคาดหวังเพื่อต้องการให้เกิดขึ้น เป้าหมายช่วยให้ข้อความพันธกิจขององค์กรเป็นจริง (เสนาะ ตีเขาวี, 2546; บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547) ซึ่งมีความสอดคล้องกับ กิ่งพรทองใบ (2547) ที่กล่าวว่าเป้าหมายเป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้น เป็นผลลัพธ์ที่จำเพาะเจาะจงสามารถแสดงเป็นข้อมูลเชิงปริมาณสามารถวัดได้ และมีระยะเวลาที่แน่นอน การกำหนดเป้าหมายต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์กร ดังนั้นการตั้งเป้าหมายมีลักษณะที่สำคัญ คือ 1) แสดงให้เห็นจุดยืนทางเลือกขององค์กร 2) แสดงให้เห็นกรอบและแนวทางที่ต้องการบรรลุ 3) แสดงให้เห็นความเป็นหนึ่งเดียวกันขององค์กร

ซึ่งวิโรจน์ สารรัตน์ (2548) กล่าวว่า จุดหมายหรือเป้าหมาย หมายถึง ผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์กรต้องการให้บรรลุผล นอกจากนี้ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (ม.ป.ป.) ให้ความหมายว่า คือ สิ่งที่ต้องการในอนาคตหรือหมายถึง สภาพเป้าหมายในอนาคตที่องค์กรต้องบรรลุถึงเป้าหมายมีความสำคัญ เพราะ 1) กำหนดองค์กรและพิจารณาความสำคัญโดยกำหนดจุดหมายปลายทางที่คาดหวังไว้ 2) เป็นเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อกระตุ้นและเสนอแนะผู้บริหารและพนักงานในกิจกรรมประจำวัน 3) เป้าหมายจะช่วยให้การตัดสินใจโดยมุ่งสภาพที่ต้องการในอนาคตและวิธีการบรรลุสภาพนั้น 4) ผลลัพธ์ที่ต้องการกำหนดโดยเป้าหมายขององค์กรที่มีต่อการทำงานที่สามารถวัดได้คำว่า เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (objectives) สามารถใช้แทนกันได้ นอกจากนี้บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ (2547) ได้กล่าวถึงความสำคัญของเป้าหมายในการกำหนดจุดยืนขององค์กร สามารถสร้างมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และผู้บริหารควรใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจให้สอดคล้องกับนโยบายและเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้นในการกำหนดเป้าหมายต้องมีการวางแผนทั้งเป้าหมายระยะสั้นและเป้าหมายระยะยาว ซึ่งต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันและมุ่งไปสู่ภารกิจและวิสัยทัศน์ที่วางไว้ เป้าหมายควรเป็นสิ่งที่วัดได้และมีระยะเวลาที่แน่นอน และเป้าหมายเป็นขอบเขตของทิศทางเพื่อใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร

4. กลยุทธ์ (strategy) หมายถึงการมุ่งเน้นหรือทุ่มเททรัพยากร ไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาหุ้คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, 2549) ส่วน David (2000) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวขององค์กรบนรากฐานการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการประเมินจุดแข็ง จุดอ่อนจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน การตัดสินใจกลยุทธ์ ที่ดีต้องอาศัยหลักเหตุและผลของวิธีการแก้ปัญหาอย่างวิทยาศาสตร์ โดยศิริวรรณ เสรีรัตน์ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวว่ากลยุทธ์ เป็นแผนการปฏิบัติการซึ่งอธิบายถึงการจัดสรรทรัพยากรและกิจกรรมอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายในระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับ อดุลย์ จาตุรงค์กุล (2547) ที่กล่าวว่าการเลือกกลยุทธ์ เป็นกระบวนการทางเลือกต่าง ๆ ที่เกิดจากผลการวิเคราะห์ SWOT ดังนั้น ในการจัดการเชิงกลยุทธ์ถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ควรปฏิบัติคือการศึกษาสภาพแวดล้อมขององค์กรต่าง ๆ เพื่อนำมากำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์กรต่อไป โดยพยายามทำให้องค์กรสามารถแข่งขันและอยู่รอดได้ในอนาคต โดยศึกษาถึงจุดแข็ง (strengths) จุดอ่อน (weakness) โอกาส (opportunities) และอุปสรรค (threats) ซึ่งมีคำอธิบายพอสังเขปดังนี้ จุดแข็ง (strengths) หมายถึง การดำเนินงานภายในองค์กรซึ่งสามารถทำได้ดี องค์กรต้องวิเคราะห์การดำเนินงานภายใน เช่น การบริหาร การเงิน การตลาด การผลิต การวิจัยและพัฒนาเพื่อพิจารณาถึงความสำเร็จจากการนำจุดแข็งมาก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด จุดอ่อน (weakness) หมายถึงการดำเนินงานภายในองค์กรที่ยังทำได้ไม่ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม อันอาจเกิดจากตัวผู้บริหาร

บุคลากร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งต้องปรับปรุงจุดอ่อนเหล่านี้ให้ดีขึ้น โอกาส (opportunities) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กร และองค์การต้องคาดคะเนถึง การเปลี่ยนแปลงภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และการแข่งขันเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และอุปสรรค (threats) หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่คุกคามต่อการดำเนินการขององค์กร จนทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุถึงความสำเร็จได้ (บุญเลิศ คงคาเย็น และคณะ, 2547) หลักการสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์คือจำเป็นต้องมีข้อมูลรอบด้านหรือที่เรียกว่าการ “รู้เขา รู้เรา” ซึ่งถือว่าเป็นหลักการเบื้องต้นที่สำคัญและภายใต้หลักการนี้ จึงมักใช้วิธีการวิเคราะห์ SWOT เพื่อจะทำให้รู้จักจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และสิ่งคุกคาม ดังนั้น การวิเคราะห์ SWOT นี้ จึงเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดทิศทางและวิธีการหรือยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (ดำรง วัฒนา, 2548 อ้างถึงใน จุฬารักษ์ มาเสถียรวงศ์, 2549) ซึ่งหลักการคิดนี้จะต้องสามารถตอบคำถามได้ว่า “เราอยู่ที่ไหน” (where are you now ?) เพื่อที่จะทำให้ทราบว่าสภาพหรือสถานการณ์ขององค์กรหรือปัญหาในปัจจุบันเป็นอย่างไร หากไม่สามารถหาคำตอบข้อนี้ได้ การเดินทางไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็อาจจะผิดพลาดได้เช่นกัน วิธีการหาคำตอบของข้อนี้อาจใช้การวิเคราะห์ SWOT ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่เน้นการตรวจสอบสถานะแวดล้อมภายนอกและภายใน และการมองถึงจุดแข็ง วิกฤติ และโอกาสต่าง ๆ เพื่อกำหนดกลยุทธ์นั่นเอง

5. ตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ (indicator) หมายถึง ตัวแปรประกอบหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษา ณ จุดเวลาหรือช่วงเวลาหนึ่ง ค่าของตัวบ่งชี้แสดง ระบุหรือบ่งบอกถึงสภาพที่ต้องการศึกษาเป็นองค์รวมอย่างกว้าง ๆ แต่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อประเมินสภาพที่ต้องการศึกษาได้ และในการเปรียบเทียบระหว่างจุดเวลา ช่วงเวลาที่ต่างกัน เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและสภาพที่ต้องการศึกษาได้ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541) ให้ความหมายว่าเป็น ตัวแปรที่บอกสภาพหรือคุณสมบัติในแต่ละมาตรฐาน ศิริชัย กาญจนาวาสี (2550 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2553ก) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บ่งชี้บอกสถานภาพ หรือสะท้อนลักษณะดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน นงลักษณ์ วิรัชชัย (2551 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2553ก) ซึ่งวิโรจน์ สารรัตน์ (2553ก) ได้กล่าวว่า จากความหมายของตัวบ่งชี้ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความหมายที่สื่อไปในทิศทางเดียวกัน คือ ตัวบ่งชี้เป็นสิ่งที่บอกถึงข้อมูลที่น่ามาใช้เพื่อชี้ให้เห็นอะไรบางอย่าง โดยมีลักษณะของตัวบ่งชี้ที่ดี ดังที่ Johnstone (1981 อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2541) กล่าวสรุปถึงลักษณะของตัวบ่งชี้ 5 ประการ คือ 1) ตัวบ่งชี้ต้องระบุสารสนเทศเกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาอย่างกว้าง ๆ และตัวบ่งชี้ต้องให้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากก็น้อย 2) ตัวบ่งชี้ให้สารสนเทศแสดงคุณลักษณะเกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ศึกษาเหมือนตัวแปรแต่ตัวบ่งชี้

เป็นการรวมตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอเป็นภาพรวมกว้าง ๆ ของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษา 3) ค่าของตัวบ่งชี้ (indicator value) แสดงถึงปริมาณ (quantity) ตัวบ่งชี้ต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลข หรือปริมาณเท่านั้น ไม่ว่าสิ่งที่จะศึกษาจะเป็นเชิงปริมาณหรือคุณภาพ การแปลความหมายค่าของตัวบ่งชี้ต้องเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการสร้างตัวบ่งชี้ต้องมีการกำหนดความหมายของเกณฑ์อย่างชัดเจน 4) ค่าของตัวบ่งชี้แสดงสารสนเทศ จุดเวลา (time point) หรือช่วงเวลา (time period) ตัวบ่งชี้บางตัวอาจใช้สารสนเทศเฉพาะปีหนึ่ง หรือเดือนหนึ่ง และบางตัวอาจให้สารสนเทศเกี่ยวกับสภาพการพัฒนาหรือการดำเนินการในช่วง 5 เดือนหรือ 1 ปีก็ได้ 5) ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐาน (basic units) สำหรับการพัฒนาทฤษฎี จากลักษณะของตัวชี้วัดดังกล่าวในทางการศึกษาจะช่วยให้มองเห็นภาพสารสนเทศในระบบการศึกษาว่าทำงานอย่างไร จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาตัวชี้วัดให้มีความสมบูรณ์และเป็นองค์รวมของระบบการจัดการศึกษา สำหรับการสร้างตัวชี้วัดทางการศึกษา Barlosky & Lawton (1994) กล่าวว่าประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ 1) การสร้างความเข้าใจว่ามีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่เกี่ยวข้องและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การนั้น ๆ ซึ่งรวมทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การด้วย 2) การจัดหมวดหมู่ (grouping) ตัวแปรต่าง ๆ ให้อยู่ภายในเรื่องเดียวกัน ซึ่งอาจได้มาจากการสรุปหรือระดมความคิดเห็น (brain storming) หรือจากการวิเคราะห์เชิงเหตุผล หรือการใช้เครื่องมืออื่น ๆ วิเคราะห์ 3) ให้จำแนกลำดับความสำคัญ โดยใช้คะแนนมาเป็นตัวกำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดคุณภาพของตัวแปรต่าง ๆ ที่ใช้วิเคราะห์และการเก็บข้อมูล 4) ใช้วิธีการแจกแจงความสำคัญของตัวแปร เพื่อประเมินความสำคัญของตัวแปร 5) กำหนดวิธีการประเมินคุณภาพการทำงาน (present performance) โดยเอาคะแนนที่ได้จากการประเมินคุณภาพคูณกับผลการประเมินความสำคัญ 6) หาค่าสูงสุดของคุณภาพของตัวแปรแต่ละตัว (maximum quality score) ที่สะท้อนผลการทำงานอย่างมีคุณภาพเต็มประสิทธิภาพ (full quality capacity) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานและเป็นเป้าหมายการทำงาน 7) ปรับปรุงคุณภาพที่เหลือ (target) โดยคำนวณจากส่วนต่าง ๆ ของคุณภาพเต็มประสิทธิภาพกับคุณภาพ การทำงาน ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลและตีความข้อมูลควรสะท้อนให้เห็นถึงระดับคะแนน จากน้อยไปมากเพื่อนำไปประเมินภาพรวมในเชิงคุณภาพและความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัวพร้อมแสดงเป้าหมายการปรับปรุงคุณภาพที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการประกันคุณภาพอย่างต่อเนื่องต่อไป

7.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย การประกาศนโยบายไม่ได้มีค่ามากไปกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ฉะนั้นหากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนาที่กำหนดไว้ นโยบายก็ไม่มีหมายอะไร ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล ซึ่ง Berman (1978)

ได้ศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐ จึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ จึงต้องอาศัย (1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค และ (2) หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยของความล้มเหลวหรือนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

7.4.1 ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Mazmanian and Sabatier (1983) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความหมายตรงไปตรงมา ดังที่พจนานุกรม Webster ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implement) ไว้ว่า เป็นการจัดวิธีดำเนินการหรือทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) จึงเป็นกระบวนการนำการตัดสินใจที่อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ไปปฏิบัติ อาทิ กฎหมาย คำตัดสินของศาล คำสั่งผู้บริหาร หรือการออกกฎหมายตามระบอบรัฐสภา หรือมติและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี Milbrey McLaughlin (1975) มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ ซึ่ง Williams (1982) ได้ชี้ว่ากิจกรรมที่เรียกว่า นำไปปฏิบัติ (implement) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก คือ การจัดหาหรือเตรียมวิธีการทั้งหลายทั้งปวงที่จะทำให้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงให้พร้อม และประการที่สอง คือ การดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงการนำไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่งสามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการ ในขณะเดียวกันนั้น คือ หมายถึงการพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ในอันที่จะยกระดับความสามารถของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง และศุภชัย ยาวะประภาส (2550) กล่าวว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรม

ที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชั้ยช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่าก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

Randall Ripley and Grace Franklin (1982) กล่าวถึงลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แยกแยะให้เห็นว่ามี 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1. ผู้เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นใครก็ได้ที่ต้องการ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งนั้น เมื่อเข้ามาแล้วจะเลือกอยู่ฝ่ายใดก็ย่อมทำได้ กติกาในการมีส่วนร่วมก็มักเปิดกว้างและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา

2. วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบายหนึ่ง ๆ มักมีลักษณะกระจัดกระจาย มีจำนวนมากและมักสับสนไม่ชัดเจน บางครั้งวัตถุประสงค์แต่ละข้ออาจไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มมักมีความมุ่งหวังในนโยบายหนึ่ง ๆ แตกต่างกัน อาจกล่าวได้ว่าไม่เคยมีวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันโดยุษฎีปราศจากข้อโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้น อย่างดีที่สุดคือสามารถระบุได้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง ในบางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไร บางครั้งวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ขัดกันโดยสิ้นเชิงทั้งที่เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายทั้งหลาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่มดังกล่าวแล้ว ในการประนีประนอมนั้นวิธีที่ง่ายที่สุดคือการนำเอาความเห็นที่แตกต่างกันทั้งหมดมาใส่รวมไว้เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย แม้ว่าวัตถุประสงค์แต่ละข้อ จะแตกต่างกันและวัตถุประสงค์บางข้ออาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในทางปฏิบัติก็ตาม

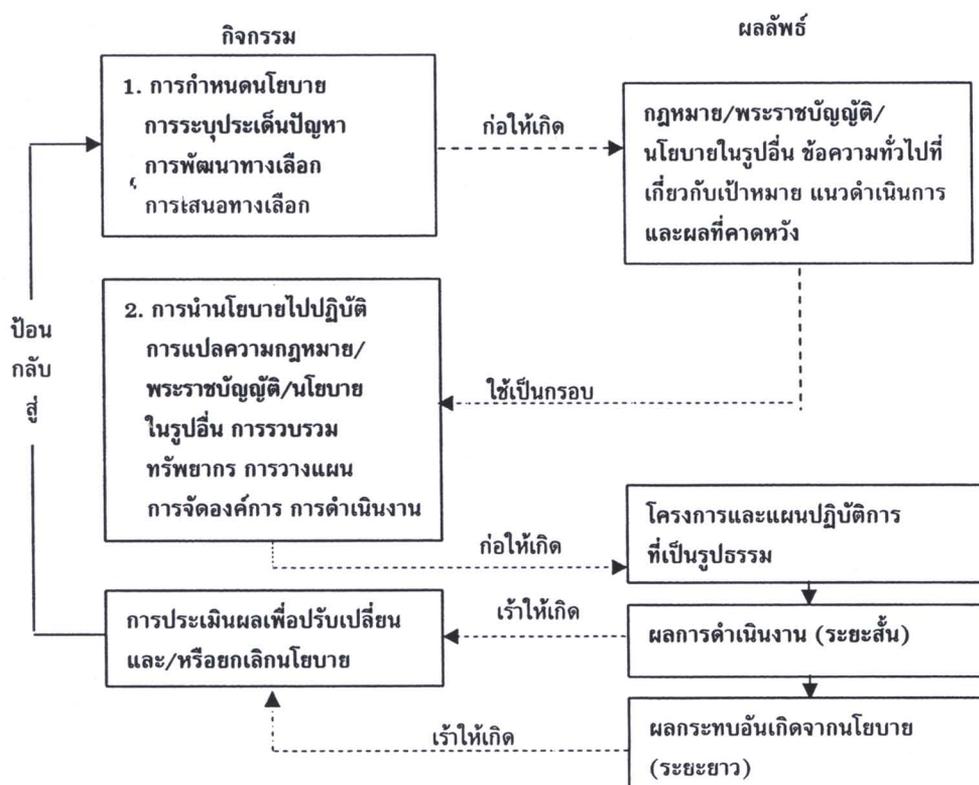
3. การขยายตัวของรัฐบาลและโครงการต่าง ๆ จากการที่จำนวนงบประมาณและข้าราชการที่เพิ่มตลอดเวลาสะท้อนให้เห็นถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาตามไปด้วย ซึ่งอีกนัยหนึ่งคือการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ต้องมีจำนวนและขอบเขตเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

4. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากหลายกระทรวงในหลายระดับ

5. ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

นอกเหนือจากนี้ Randall Ripley and Grace Franklin (1982) ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้เลย ปัจจัยเหล่านี้ อาจได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศและ/หรือของโลก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ทำให้การนำ

นโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น และ ศุภชัย ยาวะประภาส (2550) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นก่อนและขณะเดียวกัน ก็มีผลกระทบต่อกิจกรรมที่ตามมาด้วย ซึ่งลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะของกิจกรรมที่สำคัญและเป็นหัวใจของขั้นตอนนโยบายนั้น สรุปความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนในขั้นตอนนโยบาย ดังภาพที่ 8



ภาพที่ 8 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่นในขั้นตอนนโยบาย

จากภาพที่ 8 จะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การระดมทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว การวางแผนและวางรูปโครงการเพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปแบบและกำหนดแผนไว้ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติในความเป็นจริงมีลักษณะที่สับสนกว่าขั้นตอนที่แสดงไว้ในภาพ ซึ่งเป็นเพียงภาพจำลองของสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

ซึ่งยากจะจำลองให้เห็นได้จริง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องลำดับและความต่อเนื่องไม่ขาดตอนของกิจกรรม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาระหว่างกิจกรรมในชั้นตอนเดียวกัน และกิจกรรมต่างชั้นตอนอื่น ภาพเหล่านั้นคือปรากฏการณ์จริงที่ยากจะแสดงให้เห็นชัดเจนในภาพ

7.4.2 ปัจจัยของความสำเร็หรือล้มเหลวการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550) กล่าวว่า ปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายประการ ได้แก่ ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะคติดของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยที่ปัจจัยด้าน 1) ลักษณะของนโยบาย หมายถึง ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์สัมพันธ์ของนโยบายนั้น ๆ ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น และคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย และความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง หมายถึง การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล การสนับสนุนจากชนชั้นนำ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน และการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี หมายถึง การร่างนโยบาย ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ และลักษณะของเทคโนโลยี 5) ความเพียงพอของทรัพยากร หมายถึง ความสนับสนุนทางการเงิน กำลังและคุณภาพของบุคลากร และปัจจัยด้านบริการ 6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ประเภทของหน่วยงาน โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และลำดับชั้นของการสื่อสารแบบเปิด 7) ทักษะคติดของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทักษะคติดที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผลกระทบที่มีต่ออำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ และ 8) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ดั้งเดิม และการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

ซึ่ง วรเดช จันทรศร (2532) กล่าวว่า ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่มากมาย ซึ่งอาจแบ่งปัญหาหลักออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ 5 ด้าน คือ 1) ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ปัญหาด้านการควบคุม 3) ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง 4) ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง และ 5) ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันของ

องค์การหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และวเรเดซ จันทรศร (2551) ได้สรุปผลของการศึกษาวิเคราะห์เชิงบูรณาการและข้อเสนอแนะ จากการสังเคราะห์องค์ความรู้เชิงบูรณาการเพื่อพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่า ผลการศึกษาที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในการนำตัวแบบที่ได้พัฒนาขึ้นนี้ไปประยุกต์ใช้ในการนำนโยบายสาธารณะหรือนโยบายด้านอื่น ๆ ไปปฏิบัติ มีความไม่แน่นอนอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1) ความไม่แน่นอนของเวลาที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย (variation of times) ซึ่งในที่นี้หมายความรวมถึงเวลาที่เป็นจุดเริ่มต้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (point of times) และหมายถึงระยะเวลาที่นโยบายนั้นต้องดำเนินไปจนถึงจุดสิ้นสุดของนโยบาย (period of times) ทั้งนี้ จากประสบการณ์และการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีความเหมาะสมในด้านของการนำมาใช้ให้ถูกเวลาด้วย อาทิเช่น มีการนำนโยบายมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการเร่งด่วน เพื่อขจัดปัญหาที่เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที หรือมีการวางแผนเพื่อนำนโยบายมาใช้ในอนาคต เพราะยังเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่นโยบายจะได้รับความสำคัญเท่าที่ควร หากนำนโยบายไปปฏิบัติทันที นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายบางนโยบายนั้นอาจประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว ก็ไม่ควรที่จะให้นโยบายนั้นมีผลบังคับใช้นานจนเกินไป หรือนโยบายบางนโยบายอาจต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อทำให้เกิดการบรรลุผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นไปอีก จะเห็นได้ว่า การนำตัวแบบทางทฤษฎีไปประยุกต์ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นยังต้องคำนึงถึงเรื่องของเวลาด้วย

2) ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ (variation of policy contexts) ในที่นี้หมายถึงสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสถานการณ์อื่น ๆ รวมทั้งเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นจากแรงผลักดันภายนอกประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความไม่แน่นอนของสถานการณ์รอบด้านย่อมมีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้กำหนดนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญต่อการวางแผนนโยบายล่วงหน้าให้มากเท่าที่ควร

3) ความไม่แน่นอนของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (variation of players) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น ผู้เล่น (players) ในกระบวนการของนโยบายอาจมีหลากหลายองค์การหรือหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มีจุดประสงค์และความหวังในนโยบายนั้นแตกต่างกัน รวมถึงผลประโยชน์ที่ต้องการได้รับก็อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ง่าย

โดยสรุปแล้ว ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นทฤษฎีที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก ครอบคลุมไปถึงองค์ความรู้ในด้านการบริหารองค์การ การบริหารเวลา การวางแผนและการควบคุม การประเมินผล และยังต้องอาศัยระยะเวลาในการพิสูจน์ และเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อที่จะพัฒนาให้เกิดเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551ก) กำหนดเกณฑ์การตัดสินระดับคุณภาพการดำเนินงานขับเคลื่อนกลยุทธ์ตามนโยบาย ประจำปีงบประมาณ 2551 มี 4 มิติการติดตามและประเมินผล และแต่ละมิติมี 4 ระดับคุณภาพ ดังนี้

1. ความตระหนัก (Awareness: A_1) คือ การรับรู้ เข้าใจ ตระหนักเห็นคุณค่า คุณภาพระดับ 1 รับรู้นโยบาย จุดเน้น สภาพปัจจุบัน ปัญหา คุณภาพระดับ 2 เข้าใจมีแนวทางแก้ไขปัญหา คุณภาพระดับ 3 คิดปรับประยุกต์ แสวงหาทางเลือกจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงาน และคุณภาพระดับ 4 กระตือรือร้น มุ่งมั่น ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้/นวัตกรรมก่อนการดำเนินงาน เช่น การศึกษาความเป็นไปได้ SWOT การประเมินความต้องการจำเป็นรวมทั้งการกำหนดมาตรการ

2. ความพยายาม (Attempt: A_2) คือ $A_{2.1}$ การดำเนินการตามแผนการส่งเสริม สนับสนุน จัดสรรงบประมาณ พัฒนาข้อมูล ติดตาม ประเมินผล และ $A_{2.2}$ การดำเนินงาน/ปฏิบัติ ที่แตกต่างจากที่กำหนดที่ส่งผลให้บรรลุเป้าหมาย การนำไปสู่การปฏิบัติ คุณภาพระดับ 1 มีระบบ/ฐานข้อมูล กำหนดผู้รับผิดชอบและมีแผนการดำเนินงาน คุณภาพระดับ 2 ผ่านระดับ 1 ปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม คุณภาพระดับ 3 ผ่านระดับ 2 นิเทศติดตาม ส่งเสริม สนับสนุน ดูแล ช่วยเหลือ และประเมินผล และคุณภาพระดับ 4 ผ่านระดับ 3 นำผลการประเมิน หรือใช้กระบวนการวิจัยหรือวิธีการเชิงระบบอื่น เช่น PDCA, KM มาพัฒนาปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน

3. ผลสัมฤทธิ์ (Achievement: A_3) คือ ผลที่เกิดขึ้น เทียบกับเป้าหมายหรือเทียบกับเกณฑ์ คุณภาพระดับ 1 ผลสัมฤทธิ์ต่ำกว่าเป้าหมาย คุณภาพระดับ 2 ผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามเป้าหมาย คุณภาพระดับ 3 ผลสัมฤทธิ์สูงกว่าเป้าหมาย และคุณภาพระดับ 4 ผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามเป้าหมาย / สูงกว่าเป้าหมายและมีนวัตกรรม / best practice

4. ความยั่งยืน (Accredited System: A_4) คือ ต่อยอด ยั่งยืน ต่อเนื่อง (เกิด A_3 ระดับ 2 ขึ้นไป) คุณภาพระดับ 1 มีการประชาสัมพันธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือขยายผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ คุณภาพระดับ 2 ผ่านระดับ 1 และเกิดเครือข่ายการดำเนินงานภายใน/ภายนอก คุณภาพระดับ 3 ผ่านระดับ 2 และมีแผนระยะยาวที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริง และคุณภาพระดับ 4 ผ่านระดับ 3 และมีแนวโน้มผลการพัฒนาที่สูงขึ้น หรือสามารถผดุงคุณภาพที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (อย่างน้อย 2 ปี)

จากแนวคิดดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าการวิเคราะห์หรือศึกษาสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรม และทรัพยากรองค์การและการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทั่วไป สภาพแวดล้อมการดำเนินการ ปัจจัยเหล่านี้ผู้บริหารต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ เพื่อนำมาแยกประเด็นและจัดทำตารางสรุปหรือตารางตรวจสอบรายการ SWOT เพื่อกำหนดกลยุทธ์การดำเนินการต่อไป

โดยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริง และทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ

7.5 รูปแบบการกำหนดนโยบาย

Razik & Swanson (2001 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2553ก) ได้กล่าวถึงรูปแบบการกำหนดนโยบายไว้ว่า การกำหนดนโยบายสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบมีจุดเน้นแตกต่างกันไป บางรูปแบบก็สามารถนำมาผสมผสานเข้าด้วยกันได้ บางรูปแบบก็มีความแตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง ดังนี้

1. รูปแบบผู้นำ (elite model) กำหนดโดยผู้นำ ยึดถือหลักอำนาจนิยมว่า ผู้นำต้องการอะไร เมื่อกำหนดมาแล้วก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตาม ที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

2. รูปแบบกลุ่ม (group model) กำหนดโดยกลุ่ม ยึดถือหลักการมีส่วนร่วมและการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยอาจอาศัยหลักการเสียงข้างมาก การประนีประนอมหรือการเจรจาต่อรอง

3. รูปแบบสถาบัน (institutional model) กำหนดโดยสถาบัน ยึดหลักความเป็นสถาบัน อ้างอิงความเป็นสถาบันที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามอาจมีบทลงโทษ

4. รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model) ยึดถือแนวคิดความต่อเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต “สมัยก่อนเคยทำกันอย่างไร สมัยนี้ก็ทำกันไปอย่างนั้น” ทั้งนี้อาจเนื่องจากมีเวลาจำกัด งบประมาณน้อย หรือไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ

5. รูปแบบระบบ (system model) ยึดแนวคิดว่า นโยบายเป็นปัจจัยป้อนออก (output) ที่เกิดจากปัจจัยป้อนเข้า (input) ของปัญหา ความต้องการ หรือข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในองค์การหรือสังคม แล้วมีกระบวนการ (process) ของโครงสร้างองค์การหรือสังคมที่จะกำหนดเป็นนโยบายออกมา

6. รูปแบบกระบวนการ (process model) ยึดถือแนวคิดว่า การกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมที่มีขั้นตอนต่าง ๆ เป็นกระบวนการ ดังนี้ คือ มีขั้นตอนการกำหนดปัญหาความต้องการหรือข้อเรียกร้อง มีขั้นตอนการเสนอแนะทางเลือกนโยบายหลากหลายทางเลือก มีขั้นตอนการเลือกนโยบายที่ดีที่สุดหรือที่เหมาะสม มีขั้นตอนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ และมีขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย

7. รูปแบบมีเหตุผล (rational model) คำนึงถึงผลตอบแทน (gain) ที่จะได้รับมากกว่าค่าใช้จ่าย (cost) ซึ่งผลตอบแทนไม่ได้หมายถึงเฉพาะเรื่องเงินเท่านั้น แต่หมายถึงผลได้ผลเสียในด้านอื่นด้วย ซึ่งการที่จะกำหนดนโยบายตามรูปแบบนี้ออกมาได้ ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรู้ความสามารถหลายประการ เช่น รู้ว่าองค์การหรือสังคมต้องการอะไรมีน้ำหนักมากน้อยกว่ากันอย่างไร รู้ทางเลือกนโยบายทุกทางที่มีอยู่ สามารถคาดการณ์ผลของทางเลือกนโยบาย

แต่ละทางได้ถูกต้อง สามารถคำนวณหาอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับแต่ละทางเลือก และสามารถเลือกนโยบายที่ให้ประสิทธิภาพสูงสุด

วิโรจน์ สารรัตน์ (2553ก) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายหรือการให้ข้อเสนอเชิงนโยบายในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังกล่าวข้างต้น 'เกี่ยวข้องกับรูปแบบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จำแนกออกเป็นสองลักษณะ คือ 1) การตัดสินใจแบบมีเหตุผล (rational decision making) เป็นการตัดสินใจที่มีกระบวนการที่จะทำให้มีข้อมูลสารสนเทศประกอบการตัดสินใจที่เพียงพอ และ 2) การตัดสินใจแบบไม่มีเหตุผล (non-rational decision model) อาจเป็นการตัดสินใจ ตามความพอใจ (satisfying) มุ่งหาทางเลือกที่คิดว่าเป็นที่พึงพอใจ ไม่คำนึงว่าเป็นทางเลือกที่ดีแล้วหรือไม่ หรืออาจเป็นการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มุ่งเพียงเพื่อให้อยู่ในระดับที่พอทนได้ ขาดฝ่าเอาหน้ารอด ไม่หวังผลระยะยาว หรืออาจเป็นการตัดสินใจแบบสุ่มเสี่ยง (rubbish-bin) เป็นต้น ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าสิ่งที่พึงประสงค์ในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายหรือให้ข้อเสนอเชิงนโยบายของผู้ नेताใด ๆ กลุ่มใด ๆ หรือสถาบันใด ๆ ก็คือรูปแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล ซึ่งกระบวนการหนึ่งที่จะนำมาซึ่งข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจที่เพียงพอนั้นก็คือ การวิจัยเชิงนโยบาย (process of policy research)

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการวิจัยครั้งนี้ จากรูปแบบ การกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับหลายรูปแบบ คือ รูปแบบกลุ่ม (group model) รูปแบบระบบ (system model) รูปแบบกระบวนการ (process model) และรูปแบบมีเหตุผล (rational model) ซึ่งจะพิจารณาได้จากระเบียบวิธีวิจัยที่จะกล่าวถึงในบทที่ 3

7.6 กระบวนการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบาย เมื่อกำหนดนโยบายได้แล้วก็จะนำไปสู่การปฏิบัติจริงต่อไป การกำหนดนโยบายยังแยกออกเป็น 2 ชั้น ได้แก่ การสร้างระเบียบวาระหรือการกำหนดระเบียบวาระ (agenda building or agenda setting) และการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ระเบียบวาระนโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย หากไม่มีระเบียบวาระนโยบายก็จะมีใครนำประเด็นปัญหามาพิจารณา ส่วนการกำหนดนโยบายเป็น การจัดเตรียมแผนเพื่อแก้ปัญหาตามระเบียบวาระ ขั้นตอนทั้งสองนี้สัมพันธ์กัน เพราะก่อนกำหนดระเบียบวาระนโยบายก็ต้องคิดหาทางแก้ปัญหาไว้ก่อน อันได้แก่ การคาดการณ์ถึงแนวทางกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันลักษณะการบรรจุเป็นระเบียบวาระนโยบายก็เป็นตัวชี้วัดว่าแนวทางการแก้ปัญหา นโยบายจะเป็นอย่างไร (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550) กระบวนการกำหนดนโยบายจะก่อให้เกิดผลผลิตเป็นนโยบายหนึ่ง ๆ ได้หรือไม่ และกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและ

วิธีการต่อสู้ของประเด็นปัญหานโยบาย ถ้าหากนักวิเคราะห์นโยบายและ/หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่สามารถค้นหาประเด็นปัญหาได้ตั้งแต่เริ่มแรกที่มีปัญหาเกิดขึ้น อาจทำให้การกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเพื่อใช้เทคนิคต่าง ๆ มาประเมินทางเลือกของนโยบายนั้น ในภายหลัง นอกจากนี้ อาจทำให้ไม่สามารถนำทางเลือกจำนวนมากมาพิจารณาได้ เพราะมีเวลาจำกัด โดยทั่วไปองค์กรต่าง ๆ ภาครัฐกำหนดปัญหา โอกาสและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทั้งด้วยวิธีที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ เพื่อนำผลการวิเคราะห์มากำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ แต่วิธีการที่ใช้ระบุประเด็นปัญหาและนำประเด็นปัญหานั้นเข้าสู่กระบวนการนโยบายส่วนมากมักเป็นวิธีการทางการเมือง ถ้าประเด็นปัญหาก่อตัวในลักษณะที่ชัดเจนมาก อาจจะช่วยใ้กระบวนการก่อกำหนดนโยบายโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (มยุรี อนุমানราชธน์, 2549) นโยบายเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือแผนงานหรือโครงการหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (วรเดช จันทรศร, 2551) จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะมีนโยบายนั้นต้องมีกระบวนการการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจนั้นต้องผ่านการวิเคราะห์ หรือการศึกษาข้อมูลก่อน จึงจะกำหนดนโยบายได้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดไว้หลายทัศนะ ดังเช่น

Dye (1981) ได้ให้ทัศนะถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปขึ้นเป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่าย หรือบริการที่จำเป็นให้ และทำการจัดเก็บภาษีอากร
5. ขั้นประเมินผล ในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคมทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย รวมถึงตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

กุลธน ธนาพงศธร (2540) ได้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายไว้ว่าประกอบไปด้วย 7 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ย่อมจะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดย

นโยบายนั้น ๆ แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่ง ๆ ในขณะใดขณะหนึ่งย่อมจะมีปัญหาต่าง ๆ อยู่อย่างมากมาย ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการค้นหาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมในขณะนั้น และจัดลำดับความสำคัญริบด่วนก่อนหลังที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญริบด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขโดยการกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม กล่าวคือ เป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่จะป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการคัดเลือกแล้วว่ามีความสำคัญริบด่วนที่สุดในการเสนอแนะความคิดริเริ่มนี้ ผู้เสนออาจจะเสนอแนะหนทางเลือกวิธีแก้ไขได้หลาย ๆ วิธี และผู้เสนอแนะความคิดริเริ่มอาจจะป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้

3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เพื่อป็นหลักประกันได้ว่าความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอแนะขึ้นนั้น ป็นความคิดที่สามารถนำเอามาปฏิบัติได้ และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จตามเป้าหมาย จึงต้องมีการประมวลรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่สังคมนั้นมีอยู่หรือป็นอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุดและถูกต้องตรงกับความเป็นจริงที่สุด

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อได้ประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งจะป็นเครื่องตัดสินใจได้ว่า ความคิดริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดป็นนโยบาย และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริงแล้ว ก็ดำเนินการยกร่างป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้อย่างคร่าว ๆ โดยอาจที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อได้ดำเนินการยกร่างนโยบายขั้นต้นแล้ว ก่อนที่จะได้กำหนดป็นนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดออกไปอย่างเด็ดขาด ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็นทัศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน กลุ่มชนและองค์การต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างนโยบายนั้น ซึ่งขั้นตอนนี้เท่ากับป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ได้แสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้น ๆ และเท่ากับเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาสำรวจตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อย่างแท้จริง ซึ่งเท่ากับป็นการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น

6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็ดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายป็นขั้นสุดท้ายซึ่งเท่ากับว่าภารกิจในการกำหนดนโยบายใกล้ที่จะสิ้นสุดลงแล้ว

7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเรียบร้อยแล้วนั้น จะยังไม่มีผลบังคับใช้ตราบเท่าที่ยังมิได้มีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วถึง ดังนั้น การประกาศใช้นโยบายจึงเท่ากับป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และถือว่าป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนวิธีการประกาศใช้นโยบายนั้น อาจป็น

การประกาศในรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นการแถลงนโยบายโดยผ่านตัวแทนของประชาชน (ในกรณี
ที่ประเทศนั้นมีสภานิติบัญญัติ) หรืออาจประกาศโดยตรงต่อประชาชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชน
ต่าง ๆ ก็ได้ เช่น วิทยุ หนังสือพิมพ์ หรือเอกสารของทางราชการ เป็นต้น

มยุรี อนุมานราชธน (2549) ให้ทัศนะไว้ว่า ขั้นตอนของกระบวนการกำหนด
นโยบายสาธารณะ มี 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการก่อตัวของประเด็นปัญหา การก่อตัวของปัญหาสาธารณะ
เกี่ยวข้องกับการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย และนับว่าเป็นขั้นตอน
แรกของวงจรชีวิต ของนโยบาย ขั้นตอนนี้มักไม่ได้รับความสนใจจากนักวิเคราะห์นโยบายและหรือ
ผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพราะถือว่าเป็นขั้นตอนที่ยังไม่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย แต่ในความเป็น
จริงขั้นตอนการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบายนี้จะสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไป อีกทั้งยังมี
อิทธิพล / ความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายขั้นตอนสุดท้ายของ
กระบวนการนโยบาย

2. ขั้นตอนการกลั่นกรองประเด็นปัญหา วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา
หมายถึง กระบวนการคัดเลือกประเด็นปัญหา ที่จะนำมากำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหา
นโยบายของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์ที่พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของประเด็น
ปัญหานโยบายตามที่กำหนด และดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้วยความรอบคอบ เพื่อให้
การกลั่นกรองประเด็นปัญหาเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายหรือผู้มีอำนาจ
ตัดสินใจ จะต้องทำการกลั่นกรองประเด็นปัญหาที่มีจำนวนมากให้เหลือน้อยลง เนื่องจาก
ทรัพยากรและงบประมาณมีจำนวนจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการวิเคราะห์รวมทั้งจัดการแก้ไข
ปัญหาทุก ๆ ด้านในเวลาเดียวกัน

3. ขั้นตอนการนิยามประเด็นปัญหา ในการนิยามประเด็นปัญหาโดยใช้
ข้อเท็จจริงและค่านิยม ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายควรใช้วิธีการแยกแยะว่า อะไรคือ
สาเหตุของปัญหา / โอกาสที่ปัญหาก่อให้เกิดขึ้นอย่างเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งจะช่วยให้ผู้มีอำนาจ
ตัดสินใจกำหนดนโยบายได้รับรู้ปัญหาในลักษณะที่ถูกต้อง วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การนิยาม
ประเด็นปัญหาได้รับความเห็นพ้องกันก็คือ การใช้ข้อเท็จจริงที่วัดได้เป็นตัวเลขแสดงผลลัพธ์และ
ความเกี่ยวข้องของปัญหาที่เฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็นขอบเขตของปัญหา ความรุนแรงของปัญหา
ผลกระทบของปัญหา และความถี่ของการเปลี่ยนแปลงของปัญหา ... การนิยามประเด็นปัญหา
นโยบายเป็นกิจกรรมสำคัญต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนอื่น ๆ

4. ขั้นตอนการพยากรณ์ หลังจากมีการระบุประเด็นปัญหา การกลั่นกรอง
ประเด็นปัญหาและการนิยามประเด็นปัญหาเรียบร้อยแล้ว ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
จำเป็นต้องคาดคะเนผลได้ผลเสียของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น แล้วนำมากำหนดทางเลือกที่จะเป็นไปได้
ได้อินอนาคตเพื่อนำมาวางแผนการดำเนินงานนโยบายให้เหมาะสม การพยากรณ์เกี่ยวข้องกับตัว
แปร ของนโยบายที่กำลังยกวาง นำตัวแปรที่เกี่ยวข้องมาคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

และนำผลการพยากรณ์นั้นมากำหนดทางเลือกของนโยบายที่เหมาะสม เทคนิคการพยากรณ์ที่สำคัญได้แก่ การคาดการณ์แนวโน้ม เทคนิคการตัดสินใจ เทคนิคตัวแบบ และการวิเคราะห์องค์ประกอบและลักษณะภายนอก ในการนำผลการพยากรณ์ไปใช้วางแผนนโยบาย ควรกำหนดข้อสมมติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมที่พึงปรารถนาเมื่อมีการกำหนดนโยบายและนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ และข้อสมมติฐานเบื้องต้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพการณ์ที่ไม่แน่นอน เพื่อให้เกิดประโยชน์หรือผลได้ที่คุ้มค่าในอนาคต

5. ขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ / สังคมตามสภาพการณ์ที่ความเป็นจริง ในการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นแนวทาง จะต้องดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หลักของนโยบายที่องค์การ / สังคมต้องการบรรลุสัมฤทธิ์ผล การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นแนวทางการบริหารเชิงเหตุผล เพื่อให้องค์การ / สังคมมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในทิศทางเดียวกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งเป็นที่ยอมรับ มีความเป็นเอกภาพ เฉพาะเจาะจง ชัดเจน และนำไปดำเนินการได้เท่านั้น จึงจะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความหลายประการ จึงต้องนำมาคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญตามเกณฑ์ที่กำหนด

6. ขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือก ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย อาจมีทางเลือกหลายทางเพื่อนำมาใช้กำหนดแนวทางการดำเนินงานนโยบาย ทางเลือกที่มีผู้สนับสนุนจะได้รับการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์ทางเลือกอย่างรอบด้านจะช่วยกำหนดทางเลือกได้มากขึ้น ในการประเมินทางเลือกนักวิเคราะห์นโยบายอาจต้องเลือกใช้เครื่องมือวิเคราะห์ทางเลือก เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลได้ การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล และการวิเคราะห์หงบดุล เป็นต้น เมื่อได้ทางเลือกมาแล้วก็จะนำมาตัดสินใจตัดสินใจสรรหาทางเลือกโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของทางเลือกด้านเทคนิค ด้านเศรษฐกิจ ด้านการนำไปปฏิบัติ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ คือการตัดสินใจวางแนวทางกว้างๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือการสนองความต้องการ สิ่งสำคัญคือการตัดสินใจว่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไรจึงจะสามารถแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการได้ ซึ่งการตัดสินใจนั้นจะต้องอาศัยข้อมูล และใช้เทคนิคทฤษฎีช่วยตัดสินใจ กระบวนการกำหนดนโยบายมี 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ 1) ขั้นตอนการก่อตัวของประเด็นปัญหาหรือการก่อรูปนโยบาย เป็นการระบุสภาพปัญหาให้ชัดเจนเสียก่อนว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของใคร ใครได้รับความเดือดร้อนบ้าง ถ้าไม่เข้าไปแก้ไขก็จะเกิดผลกระทบอะไรตามมา ถ้าเข้าไปแก้ไขใครจะได้ประโยชน์ใครเสียประโยชน์ และใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ การก่อตัวปัญหาของนโยบายจึงมีใช่เพียงแต่ระบุปัญหาเท่านั้น แต่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย 2) ขั้นตอนการเตรียมเสนอร่างนโยบาย เป็นขั้นตอนของการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย

ของนโยบาย การเสนอทางเลือกของนโยบายและการจัดทำร่างนโยบาย และ 3) ขั้นตอนการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย

8. การวิจัยเชิงนโยบาย

การวิจัยเชิงนโยบาย (policy research) เป็นกระบวนการศึกษาปัญหาพื้นฐานทางสังคม เพื่อให้ได้ข้อเสนอที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ (possible action oriented recommendations) สำหรับผู้กำหนดนโยบายใช้ประกอบการตัดสินใจในการแก้ปัญหาที่นั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การวิจัยเชิงนโยบายจะมุ่งศึกษาปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาเกี่ยวกับโภชนาการ ปัญหาความยากจน ปัญหาเงินเฟ้อ หรือปัญหาความขาดประสิทธิภาพในการบริหาร เป็นต้น ด้วยกระบวนการวิจัยที่จะทำให้ได้มาซึ่งข้อเสนอที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ เพื่อการแก้ปัญหาพื้นฐานทางสังคมที่นำมาเป็นประเด็นในการศึกษาวิจัย (วิโรจน์ สารรัตน์, 2553ก) ซึ่งจะได้กล่าวถึงความหมายของการวิจัยเชิงนโยบาย ประเภทของการวิจัยเชิงนโยบาย ลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงนโยบาย และองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

8.1 แนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยเชิงนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตน์ (2548ก) และ Oak (2003) ได้ให้ทัศนะที่สอดคล้องกันว่า การวิจัยเชิงนโยบายเป็นกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมเพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาให้กับผู้วางนโยบายและข้อเสนอแนะเหล่านั้นต้องเน้นไปที่การปฏิบัติได้จริง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาหรือลดปัญหานั้น ๆ ส่วน Majchrzak (1984 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2548ก) ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการวิจัยเชิงนโยบายที่น่าสนใจและควรนำไปใช้เป็นแนวคิดเพื่อการวิจัยที่สำคัญหลายประการ เช่น 1) ผลการวิจัยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบรรดาปัจจัยป้อนเข้า (input) ที่จะนำเข้าสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย (policy decision) ยังมีปัจจัยป้อนเข้าอื่น ๆ ที่ต้องนำมาประกอบการตัดสินใจอื่น ๆ อีก เช่น นโยบายที่มีอยู่เดิม ทัศนคติ ความปรารถนา หรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือของสถาบัน หรือแม้แต่ทัศนคติของผู้คนที่มีความก้าวหน้า เป็นต้น นอกจากนี้ในกระบวนการตัดสินใจนโยบาย ยังต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันและการประนีประนอมด้วย ดังนั้น “ความจริงอาจจะไม่ได้หมายถึงความดีที่จะได้รับการยอมรับ” หากความปรารถนาของสถาบันขัดแย้งกับข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ยิ่งกว่านั้น ยังมีข้อเสนอที่จะเป็นตัวเลือกให้กับผู้ตัดสินใจนโยบายอีกหลายตัวเพื่อนำมาจัดลำดับความสำคัญ จึงเป็นบทบาทของผู้วิจัยที่จะต้องชี้ให้เห็นได้ว่า ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยจะให้ผลประโยชน์ดีกว่าตัวเลือกอื่น ๆ 2) การวิจัยเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อนและยากจะแก้ไข ต้องอาศัยกระบวนการวางแผน การปฏิบัติ การประเมิน และการมีข้อมูลป้อนกลับ และต้องคำนึงถึงบริบทที่เป็นจริงประกอบอีกด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยและผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องตระหนักว่าการวิจัยเชิงนโยบายไม่ใช่เป็นยาครอบจักรวาลที่จะรักษาได้ทุกโรคในการแก้ปัญหานั้น สิ่งที่สามารถทำได้ก็คือการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณค่าเพื่อประกอบการตัดสินใจ โดยคาดหวัง

ว่าจะช่วยให้การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยดี และคาดหวังว่าสิ่งนั้นอาจจะช่วยแก้ไขหรือป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหาได้ 3) กระบวนการนโยบายจะมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นหากปัญหาที่ศึกษานั้นมีความซับซ้อน ผู้วิจัยจะต้องเข้าใจในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีอย่างมากมาย ตลอดจนกลไกสนับสนุนต่าง ๆ ให้ดี มิฉะนั้นก็อาจจะไม่สามารถนำเสนอให้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายได้อย่างที่คาดหวัง

ดังนั้น การวิจัยเชิงนโยบายเป็นแนวทางที่ส่งผลไปสู่การสร้างนโยบายที่ดีและสามารถดำเนินการให้บรรลุผล การได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้เพื่อการแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคม และมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ แต่อย่างไรก็ตามการวิจัยเชิงนโยบายไม่ใช่การรอบจรรวาลที่จะรักษาโรคในการแก้ปัญหาของสังคม ผู้วิจัยต้องแสวงหาข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณค่า เพื่อประกอบการตัดสินใจ ที่คาดหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาได้ดี นอกจากนั้น ผู้วิจัยต้องมีความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีอย่างหลากหลาย ตลอดจนกลไกเชิงนโยบายให้ดี มิฉะนั้นอาจไม่สามารถนำเสนอผลการวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจนโยบายได้อย่างคาดหวัง

8.2 ลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตน์ (2553ก) ได้กล่าวไว้ว่า การวิจัยเชิงนโยบายมีพัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษ 1970 มีการตั้งสถาบันวิจัยเชิงนโยบาย การจัดทำวารสารและจัดโปรแกรมการฝึกอบรมกันมากมาย แต่ก็ถือว่าเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเพื่อความมั่นคงไปในอนาคตและยังต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อพิสูจน์ประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรมและมาตรฐานของการวิจัยประเภทนี้ อีก แต่อย่างไรก็ตามการวิจัยเชิงนโยบายในที่ต่าง ๆ กัน อาจผันแปรไปตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ เช่น 1) แหล่งเงินทุนที่เป็นผู้ใช้หรือไม่ใช้ประโยชน์จากการวิจัย หากเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากผลการวิจัย การเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วยของแหล่งทุนก็จะมีมาก 2) จุดเน้นการวิจัยอยู่ที่การหาคำถามของปัญหาหรือหาทางแก้ปัญหา ซึ่งแม้จุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยเชิงนโยบายจะอยู่ที่การหาทางแก้ปัญหา แต่บางกรณีก็จำเป็นต้องศึกษาหาคำถามของปัญหาให้ชัดเจนเสียก่อน 3) ความเป็นผู้วิจัยภายในหรือภายนอกองค์การ หากเป็นผู้วิจัยภายในอาจจะพบอุปสรรคปัญหาความเป็นระบบราชการและการมีวิสัยทัศน์ในปัญหาที่วิจัย ในขณะที่ผู้วิจัยภายนอกจะมีความเป็นอิสระในการวิพากษ์วิจารณ์ได้มากกว่า แต่ขณะเดียวกันผู้วิจัยภายในอาจจะมีความเข้าใจบริบททางการเมืองและอุปสรรคขององค์การที่จะมีผลต่อการนำข้อเสนอจากผลการวิจัยไปใช้ได้ดีกว่า 4) หลักการทางวิชาการของผู้วิจัย ซึ่งหากต้องการแก้ไขปัญหาลำเอียงเชิงวิชาการและป้องกันการมีมุมมองเฉพาะด้านก็จะมี การวิจัยเชิงบูรณาการระหว่างศาสตร์สาขาต่าง ๆ ขึ้น แม้การวิจัยเชิงนโยบายจะผันแปรแตกต่างกันไปตามประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แต่ก็มีผู้กำหนดลักษณะสำคัญของการวิจัยเชิงนโยบายไว้ ดังนี้

1. เป็นพหุมิติ (multi-dimension) มองปัญหาที่ศึกษาด้วยหลากหลายแง่มุม



2. เป็นวิธีการอุปมานเชิงประจักษ์ (empirico-inductive approach) อุปมานผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างไปสู่ประชากร เพื่อให้ข้อสรุปจากการวิจัยใช้อธิบายได้ทั่วไป (generalization)

3. ให้ความสำคัญทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต ไม่กำหนดกรอบตัวแปรไว้อย่างตายตัว แต่เปิดกว้างต่ออิทธิพลและตัวแปรแทรกซ้อนต่าง ๆ

4. ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ผลงานวิจัยหรือแหล่งทุน

5. แสดงค่านิยมหรือแนวคิดให้เห็นชัดเจนในนิยามของปัญหา ปัญหาการวิจัย การพัฒนาข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยและการเผยแพร่ผลการวิจัย

8.3 ขั้นตอนของการวิจัยเชิงนโยบาย

การวิจัยเชิงนโยบายตามแนวคิดของ วิโรจน์ สารรัตน์ (2553ก) Oaks (2003) และ Majchrzak (1984) มี 5 ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมการ 2) การกำหนดกรอบแนวคิด 3) การวิเคราะห์เชิงเทคนิค 4) การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ 5) การสื่อสารข้อเสนอแนะมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การเตรียมการ (preparation) เป็นการศึกษาบริบทนโยบายในปัญหาที่ศึกษา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการที่จะกำหนดทิศทางการวิจัยที่จะทำ ให้ได้ผลการวิจัยที่เป็นประโยชน์ ควรทำการวิจัยหรือไม่ควรทำ โดยทั่วไปจะให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1.1 บริบทการกำหนดนโยบายในปัญหาที่ศึกษาทั้งในอดีต ปัจจุบัน และ แนวโน้มในอนาคต รวมถึงกลไกสนับสนุน (supportive mechanism) (ความหมายเดียวกับคำว่า กลไกของนโยบาย [policy mechanism] ที่กล่าวถึงขั้นต้น) ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลการระบุงกลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (key stakeholders) ในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจในปัญหาที่ศึกษาและการทำความเข้าใจโครงสร้างอำนาจ (power structure) ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วยว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหลัก ใครเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และใครที่มีอิทธิพล

1.2 นิยาม ข้อตกลงเบื้องต้น และค่านิยม ของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อปัญหาที่ศึกษาว่าเป็นอย่างไร เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เห็นว่าเป็นปัญหาหรือไม่เป็นปัญหา เห็นตรงกันหรือแตกต่างกัน ความเชื่อในสาเหตุหรือทางแก้ไขเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดค่านิยมหรือแนวคิด ตลอดจนข้อตกลงเบื้องต้นของการวิจัยมีความชัดเจน

1.3 ประเภทของข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้เกี่ยวกับปัญหาที่ศึกษา อย่างไรที่จะเป็นที่ยอมรับ ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนี้ มีประเด็นที่เป็นข้อชี้แนะ การให้ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยในลักษณะที่เป็นเส้นต่อเนื่อง (continuum) ระหว่างข้อเสนอแนะใน 3 ลักษณะดังนี้

1.3.1 ข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปจากที่มีอยู่เดิม (incremental change) ในประเด็นเล็ก ๆ และในระยะเวลายาว

1.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้เกิดสิ่งใหม่ (fundamental change) ที่ต้องใช้เวลาและความพยายามสูง

1.3.3 ข้อเสนอแนะแบบผสม (mixed scanning) ที่ให้ข้อเสนอแนะให้เกิดสิ่งใหม่จากการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่มีอยู่เดิม

1.4 ทฤษฎีการที่ต้องการและจำเป็นสำหรับการวิจัย โดยเฉพาะด้านการเงิน แต่รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ด้วย

เพื่อให้การศึกษาในชั้นตอนนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีข้อเสนอแนะขั้นตอนการดำเนินงานไว้เป็นแนวทางดังนี้ 1) เลือกและกำหนดปัญหาที่จะศึกษาวิจัย 2) กำหนดประเด็นนโยบายที่สำคัญ 3) วิเคราะห์ความเป็นมาของนโยบาย 4) สืบค้นงานวิจัยที่มีมาก่อนหน้าและผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง 5) จัดหาแผนภูมิองค์การและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ 6) กำหนดรูปแบบกระบวนการตัดสินใจ 7) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 8) สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับโดยพยายามตอบคำถามว่าใครคือผู้ใช้ผลวิจัย ในบรรดาผู้ใช้ผลการวิจัยนั้น ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เขามีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเพียงพอหรือไม่ เขามีความผูกพันและมีความคาดหวังที่จะนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุผลมากน้อยเพียงใด บริบททางวัฒนธรรมสังคมได้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่มากน้อยเพียงใด และทฤษฎีที่จำเป็นต้องใช้มีอะไรบ้างสามารถหามาได้เพียงพอหรือไม่เป็นต้น ซึ่งจากผลการสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว จะนำไปสู่การตัดสินใจว่าจะทำการวิจัยต่อไปหรือไม่ หากสามารถตอบได้ว่า มีผู้ใช้ประโยชน์จากผลการวิจัยมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้การวิจัยที่มีคุณค่าได้และตนเองมีความเหมาะสมที่จะทำวิจัยนั้นก็ตัดสินใจที่จะทำวิจัยนั้นได้

2. การกำหนดกรอบแนวคิด (conceptualizing) ดำเนินงานในกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม ดังนี้

2.1 พัฒนาตัวแบบเบื้องต้นของปัญหาที่ศึกษา (developing a preliminary model of the social) ในอดีต มักนิยมวิพากษ์ถึงการขาดความชัดเจนและขาดความเข้าใจในประเด็น ที่ศึกษา มีการวิเคราะห์อย่างง่ายแคบและกำหนดจุดเน้นที่ไม่ชัดเจนในปัจจุบันเป็นการวิเคราะห์ถึงนิยามของปัญหา สาเหตุของปัญหาสร้างตัวแบบกำหนดค่านิยมและข้อตกลงเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การกำหนดคำถามการวิจัย (research questions) ซึ่งการพัฒนาตัวแบบเบื้องต้นของปัญหาที่ศึกษานี้จะอาศัยข้อมูลที่ศึกษาได้ในระยะเตรียมการ และจากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (literature review) มีข้อเตือนใจว่าตัวแบบเบื้องต้นที่แตกต่างกันจะนำไปสู่คำถามการวิจัยที่แตกต่างกัน ดังนั้นจะต้องพัฒนาขึ้นด้วยความรอบคอบ มีข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างเพียงพอ

2.2 การกำหนดคำถามการวิจัย (formulating specific research questions) กำหนดขึ้นหลังการพัฒนาตัวแบบเบื้องต้น ซึ่งเนื่องจากคำถามการวิจัยจะนำไปสู่การ

วางแผนระเบียบวิธีวิจัยว่าจะใช้ และการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ดังนั้นจะต้องกำหนดขึ้นอย่างรอบคอบและระมัดระวัง โดยควรคำนึงถึงขั้นตอนดังนี้

2.2.1 กำหนดว่าผลที่คาดหวังจากการวิจัยคืออะไร ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใดแบบค่อยเป็นค่อยไป แบบสิ่งใหม่ ๆ หรือแบบผสม (incremental / fundamental / mixed change)

2.2.2 กำหนดประเด็นของปัญหาที่ศึกษา ซึ่งควรคำนึงถึงความเป็นพหุมิติ (multi-dimension) ซึ่งจะทำให้ได้ผลการวิจัยที่ครอบคลุมและมีความหมาย แต่ก็ควรมีแนวหรือเกณฑ์ในการเลือกประเด็นที่จะศึกษาด้วย

2.2.3 กำหนดตัวแปรที่สามารถจัดทำเพื่อการเปลี่ยนแปลงได้ (malleable variables) โดยพิจารณาจากผลที่คาดหวังและประเด็นของปัญหาที่กำหนด

2.2.4 กำหนดคำถามการวิจัยขึ้นจากตัวแปรที่กำหนด ที่จะนำไปสู่ผลที่คาดหวังจากประเด็นปัญหาที่กำหนด โดยมีเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึงดังนี้ 1) ควรสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นของปัญหา 2) สามารถศึกษาหาคำตอบได้ 3) เหมาะสมกับเวลาที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจนโยบายทั้งในปัจจุบันและอนาคต 4) เป็นผลจากการสังเคราะห์หลากหลายมุมมองสะท้อนให้เห็นถึงผลการวิจัยที่เป็นไปอย่างครอบคลุมและบูรณาการ 5) ควรแสดงถึงนัยเชิงนโยบาย กำหนดประเด็นในลักษณะที่จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจใช้ในการแก้ปัญหาได้

2.3 การเลือกผู้ดำเนินการวิจัย (selecting research investigators) มีประเด็นการตัดสินใจใน 3 กรณี ดังนี้ 1) การศึกษาเป็นทีมหรือเดี่ยว หากเรื่องที่วิจัยไม่ใหญ่โตมากนักก็ควรศึกษาเดี่ยว แต่หากเป็นเรื่องใหญ่มีผลกระทบมาก ควรศึกษาเป็นทีมและควรคำนึงถึงหลักการสหวิทยาการ (interdisciplinary) 2) การเลือกภูมิหลังของผู้วิจัย โดยเฉพาะภูมิหลังในเชิงวิชาการ 3) ที่ปรึกษาในการวิจัย ซึ่งอาจเป็นทีมที่ปรึกษา หรือเป็นคณะกรรมการอำนวยการ

3. การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technical analysis) เป็นการตรวจสอบถึงปัจจัย (factors) ที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา มีขั้นตอนหลักเช่นเดียวกับการวิจัยทั่วไป ดังนี้

3.1 การนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการของตัวแปร เป็นการกำหนดนิยามตัวแปรที่สามารถจัดกระทำเพื่อการเปลี่ยนแปลงได้ (malleable variables) ที่กำหนดในขั้นตอนกำหนดคำถามการวิจัยให้อยู่ในรูปของดัชนีชี้วัด (indicators) ที่มีความเฉพาะเจาะจงและสามารถวัดได้

3.2 การออกแบบวิธีวิจัย (design of study) ซึ่งเนื่องจากการวิจัยเชิงนโยบายมุ่งเน้นหาข้อเสนอเพื่อการตัดสินใจนโยบายมากกว่าเหตุผลในเชิงวิชาการ ดังนั้นการวิจัยเชิงนโยบายจึงสามารถจะดัดแปลง (adapting) ผสม (combining) หรือปรับปรุง (improvising) ให้มีความเหมาะสมได้ ส่วนมากแล้วจะไม่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเดี่ยวแต่จะเป็นแบบผสม จากระเบียบวิธีวิจัยประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประเภทใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับคำถามการวิจัย เช่น

3.2.1 การสังเคราะห์ประเด็น (focused synthesis) จากข้อมูลหลากหลายแหล่ง อาจมาจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การประชุมนักวิจัยที่มีประสบการณ์มาก่อน และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

3.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary analysis) จากฐานข้อมูลแหล่งต่าง ๆ เพื่อสร้างฐานข้อมูลใหม่ขึ้นมาในประเด็นที่ศึกษา

3.2.3 การทดลองภาคสนาม (field experiment) ซึ่งอาจเป็นการทดลองโดยใช้หลักการสุ่ม (randomized field experiment) หรือแบบกึ่งทดลอง (quasi-experiment)

3.2.4 วิธีการเชิงคุณภาพ (qualitative methods) อาจเป็นการสนทนากลุ่ม (focused group discussion) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation)

3.2.5 การสำรวจ (survey) จากกลุ่มตัวอย่างของประชากร

3.2.6 กรณีศึกษา (case study) ซึ่งสามารถเก็บข้อมูลได้ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ แม้อรรถมาติของการวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพก็ตาม

3.2.7 การวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร และต้นทุน-ประสิทธิผล (cost benefit and cost-effectiveness analysis) เป็นต้น

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล (results and conclusion) ซึ่งควรคำนึงถึงความเหมาะสมของข้อมูล ความสามารถตอบคำถามการวิจัย โดยอาจเป็นการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบพหุคูณ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง เป็นต้น และการสรุปผลการวิจัยควรนำเสนออย่างง่ายที่คนทั่วไป (lay people) สามารถจะเข้าใจได้ และเน้นผลการวิจัยที่สำคัญ

3.4 การพัฒนาร่างข้อเสนอแนะ (developing tentative policy recommendations) ซึ่งนอกจากจะพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่สรุปผลไว้แล้ว ควรพิจารณาความรู้เกี่ยวกับบริบททางสังคมการเมือง (sociopolitical context) จากผลการศึกษาในระยะเตรียมการด้วย การให้ข้อเสนอแนะ ควรหลากหลายทางเลือก ไม่ควรเน้นเฉพาะทางเลือกเดียว ควรคำนึงถึงทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิบัติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และข้อเสนอแนะนั้นอาจจะเกี่ยวกับกลไกสนับสนุน (supportive mechanisms) ที่จะช่วยสนับสนุนการนำข้อเสนอเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพได้ด้วย

4. การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ (analysis of recommendation) งานวิจัยส่วนใหญ่จะจบลงตรงที่การสรุปผลและการให้ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย แต่การวิจัยเชิงนโยบายจะไม่หยุดลงเพียงข้อเสนอแนะที่ได้มาเท่านั้น แต่จะศึกษาต่อเนื่องเพื่อคาดคะเนถึงโอกาสในการปฏิบัติ (estimating the probability of implementation) ของข้อเสนอแนะนั้นอีกด้วย โดยมีกิจกรรมดังนี้

4.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (analysis of stakeholders) ที่จะมีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย โดยวิเคราะห์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กำหนดไว้ในขั้นตอนการเตรียมการที่อาจกำหนดลดลงหรือเพิ่มเติมได้ โดยจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นออกเป็น “กลุ่มผู้ตัดสินใจนโยบาย” (decision makers) ต่อการนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติ และ “กลุ่มผู้มีอิทธิพล” (influencers) ต่อการตัดสินใจนโยบาย เพื่อวิเคราะห์อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายใน 3 มิติ คือ 1) ปริมาณของทรัพยากรที่จะสามารถจัดหาได้ เช่น เงิน อาสาสมัคร การประสานงาน ข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น 2) คุณลักษณะที่จะช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความสามารถในการระดมทรัพยากรมาใช้ เช่น ความเกาะเกี่ยวกันเป็นกลุ่ม ความเห็นพ้องต้องกัน และภาวะผู้นำ เป็นต้น 3) ความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้าถึงกลุ่มผู้ตัดสินใจนโยบายได้ ซึ่งกลุ่มผู้ตัดสินใจนโยบายรับฟังข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากเพียงใด ก็แสดงว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพลที่จะช่วยผลักดันให้ข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติได้มากเท่านั้น และหลังจากนั้นจึงเป็นการศึกษาความเห็น (opinion) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้น แต่ละราย ว่าสนับสนุนหรือคัดค้านข้อเสนอแนะนั้น ด้วยเหตุผลใด ซึ่งหากสนับสนุนมาก การนำเสนอข้อเสนอแนะนั้นก็มีความเป็นไปได้สูง

4.2 การวิเคราะห์องค์การ (analysis of organization) เฉพาะการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจไม่เพียงพอ อาจจำเป็นต้องวิเคราะห์องค์การที่จะเป็นผู้นำเอาแต่ละข้อเสนอแนะไปปฏิบัติด้วย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ เช่น 1) โครงสร้างองค์การเพื่อการปฏิบัติ 2) ทรัพยากรที่จะใช้ และ 3) กลไกเชิงนโยบายที่จะสนับสนุนการปฏิบัติ

4.3 การคาดการณ์ถึงผลกระทบ (predict potential consequences of recommendations) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็นนั้น ซึ่งแหล่งข้อมูลอาจได้มาจากหลายแหล่ง เช่น จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การใช้เทคนิคเดลฟาย หรือเทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยง เป็นต้น อาจพิจารณาในสามกรณีดังนี้ คือ 1) ผลกระทบที่คาดหวังและไม่ได้คาดหวัง 2) ผลกระทบโดยรวมที่มีต่อนโยบายอื่นหรือแผนงานอื่น 3) สิ่งที่จะเกิดขึ้นหากข้อเสนอแนะนั้นไม่ได้นำไปปฏิบัติ

4.4 การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ (estimating the probability of implementation) จากผลการวิเคราะห์ศักยภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ศักยภาพขององค์การ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พอที่จะทำให้ผู้วิจัยคาดคะเนได้ถึง “โอกาสในการปฏิบัติ” ทั้งในแง่ของความเป็นไปได้ (feasible) และการยอมรับ (acceptable) ในลักษณะอัตวิสัย (subjective) จากการแปลผลข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งหากข้อเสนอแนะมีโอกาสที่จะเป็นไปได้ประมาณร้อยละ 20-40 ก็ถือว่าเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตาม ดังกล่าวในข้างต้นว่า ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยควรมีหลากหลายทางเลือก ดังนั้นอาจจะแสดงค่าเฉลี่ยเพื่อเปรียบเทียบ “ข้อเสนอทางเลือก” (alternative recommendations) แต่ละทางเลือกเหล่านั้นด้วยได้

4.5 การจัดเตรียมให้ข้อเสนอแนะสุดท้าย (preparation of final recommendations)

เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยจะตั้งคำถามว่า “ข้อเสนอแนะนั้นจะมีผลต่อปัญหาที่ศึกษามากน้อยเพียงใด” ซึ่งหากประเมินได้ต่ำกว่าร้อยละ 60 ก็มีข้อเสนอแนะในสามกรณีดังนี้ 1) ยอมรับในความเป็นไปได้ที่ต่ำนั้น 2) เปลี่ยนแปลงเป้าหมายของข้อเสนอแนะนั้น 3) ปรับแก้ข้อเสนอแนะใหม่ โดยพิจารณาประเด็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปกับการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานดังกล่าวในตอนต้น และอาจมีการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหรือวิเคราะห์องค์การประกอบด้วย

5. การสื่อสารผลการวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย (communicating policy research to policymakers) การวิจัยเชิงนโยบายหากไม่มีการสื่อสารผลงานวิจัยนั้นต่อผู้ตัดสินใจนโยบายแล้ว ถือว่ายังไม่สิ้นสุด ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการขั้นตอนต่อไปเพื่อให้มั่นใจว่าผลงานวิจัยนั้นได้รับการพิจารณา และมีโอกาสที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการสื่อสารนั้นควรเป็นการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) และควรเลือกใช้วิธีการและสื่อที่เหมาะสมที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับรู้ เข้าใจ และเกิดการยอมรับในผลงานวิจัยนั้น อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะว่าการสื่อสารด้วยการพูด (oral communication) จะให้ผลดีกว่าการสื่อสารด้วยการเขียน (written communication)

วิโรจน์ สารรัตนะ (2553ก) ได้กล่าวไว้ว่า จากแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยเชิงนโยบายใน 5 ขั้นตอนที่น่ามากล่าวข้างต้นนั้น เห็นว่ามีสองแนวคิดที่สำคัญ ที่สามารถนำมาปรับและประยุกต์ใช้กับการวิจัยทางการบริหารการศึกษาคือ 1) แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบการวิจัย (design of study) ว่าสามารถจะดัดแปลง (adapting) ผสม (combining) หรือปรับปรุง (improvising) ให้มีความเหมาะสมได้ ส่วนมากแล้วจะไม่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเดี่ยว แต่จะเป็นแบบผสมจากระเบียบวิธีวิจัยประเภทต่าง ๆ 2) แนวคิดที่ว่างานวิจัยส่วนใหญ่จะจบลงตรงที่การสรุปผลและการให้ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย แต่การวิจัยเชิงนโยบายจะไม่หยุดเพียงข้อเสนอแนะที่ได้มาเท่านั้น แต่จะศึกษาต่อเนื่อง เพื่อคาดคะเนถึงโอกาสในการปฏิบัติ (estimating the probability of implementation) ของข้อเสนอแนะนั้นอีกด้วย จากสองแนวคิดสำคัญดังกล่าวได้นำมาสู่การออกแบบการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participation policy research: PPR) ที่ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ ขั้นตอนแรกการกำหนดหรือจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และขั้นที่สองการคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติของข้อเสนอเชิงนโยบาย

สำหรับขั้นตอนแรก คือ ขั้นการกำหนดหรือจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ควรออกแบบเป็นวิธีวิทยาการวิจัยแบบผสม (mixed methodology) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากหลากหลายแหล่ง เช่น

1. ข้อมูลจากการศึกษาบริบท (contextual study) อาจเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ทั้งจากภายนอกสถาบันและภายในสถาบัน (internal and external) เพื่อให้ทราบสภาพอดีต

ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย เช่น แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบสัมภาษณ์กลุ่ม แบบสังเกต แบบวิเคราะห์เอกสาร เป็นต้น

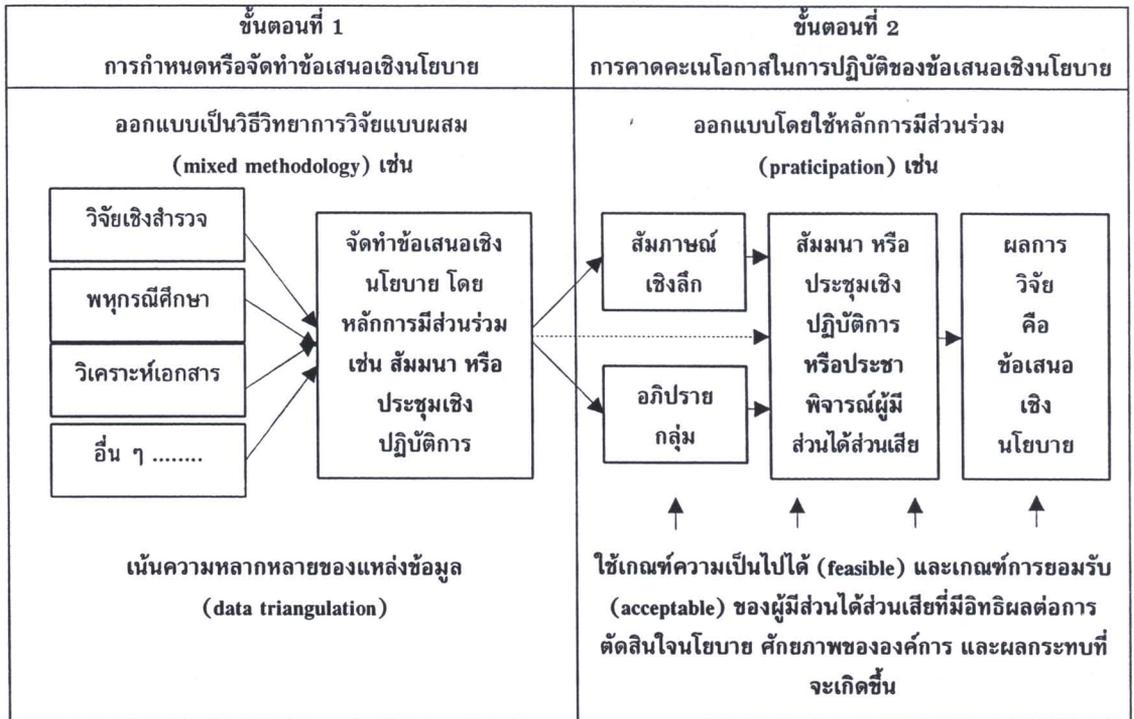
2. ข้อมูลจากการศึกษากรณีตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จ (outstanding/best practice) อาจเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) เพื่อหาข้อสรุปรูปแบบการพัฒนาที่ประสบผล สำเร็จนั้น ว่ามีวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และแนวทางของนโยบาย (policy means) อะไรและอย่างไร ซึ่งหากจะให้ความหลากหลายควรเป็นการศึกษาพหุกรณี (multi-case study)

3. ข้อมูลเชิงวิชาการ จากทฤษฎี นโยบาย/แผน และผลงานวิจัย จากที่ศึกษาไว้ในบทที่ 2 หรือจากการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ได้แหล่งข้อมูลจากทั้งบริบทที่เป็นจริง จากกรณีตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จ และจากเชิงวิชาการ แต่หากจะเพิ่มแหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ/ทางปฏิบัติประกอบอีกด้วยก็ได้

ข้อมูลจาก 3-4 แหล่งดังกล่าว ผู้วิจัยจะนำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ใน 2 องค์ประกอบสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่คาดหวังให้เกิดขึ้น และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น โดยในขั้นตอนการสังเคราะห์ข้อมูลจาก 3-4 แหล่ง มาเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ ผู้วิจัยอาจอาศัยหลักการมีส่วนร่วม โดยจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้มีการระดมสมองของคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งจะ ทำให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ผ่านการกลั่นกรองได้ดีกว่าที่ผู้วิจัยจะจัดทำเพียงลำพัง

สำหรับขั้นตอนที่สอง คือ ขั้นตอนการคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติของข้อเสนอเชิงนโยบาย นั้น หากพิจารณาจากทัศนะของ Majchrzak ที่นำมากล่าวข้างต้น “ผู้วิจัย” จะเป็นผู้ดำเนินการวิจัยดังนี้ คือ 1) การวิเคราะห์อำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบาย 2) การวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กร 3) การคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น 4) การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ และ 5) การจัดเตรียมให้ข้อเสนอแนะสุดท้าย

ในขั้นตอนที่สองนี้ วิโรจน์ สารรัตน์ เห็นว่าสามารถนำเอาหลักการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาแทนได้ กล่าวคือปรับจากการที่ “ผู้วิจัย” เป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ ในองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง ไปเป็นใช้ “หลักการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” มาร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ และร่วมกันให้ข้อเสนอแนะแทน โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ในขั้นตอนแรกมาใช้ประกอบการพิจารณา เสมือนเป็นการวิเคราะห์อิทธิพลและทำการสนับสนุนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปด้วยในตัว ขณะเดียวกันก็พิจารณาถึงความเป็นไปได้ไปด้วยจากเกณฑ์ที่กำหนดใช้ประกอบการพิจารณา เช่น เกณฑ์ความเป็นไปได้ (feasible) และเกณฑ์การยอมรับ (acceptable) เป็นต้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนำเสนอเป็นภาพประกอบ ดังภาพที่ 9



ภาพที่ 9 แนวคิดการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมตามทัศนะของ วิโรจน์ สารรัตนะ

9. การจัดการศึกษาเรียนรู้ร่วมในจังหวัดขอนแก่น

การจัดการเรียนรู้ร่วมในจังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง คือ บริบทจังหวัดขอนแก่น และการจัดการเรียนรู้ร่วมในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งในเรื่องของการจัดการเรียนรู้ร่วมในจังหวัดขอนแก่นนี้ แยกเป็นหัวข้อสำคัญ คือ ยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น (ที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ร่วม) แผนพัฒนาการจัดการเรียนรู้ร่วมจังหวัดขอนแก่น การดำเนินงานการจัดการเรียนรู้ร่วมจังหวัดขอนแก่น และลักษณะการจัดการเรียนรู้ร่วมจังหวัดขอนแก่น ดังต่อไปนี้

9.1 บริบทจังหวัดขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่นเริ่มก่อตั้งเป็นเมืองมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานมากไม่ว่าจะเป็นทางธรรมชาติหรือทางอารยธรรม ดังที่มีการค้นพบซากสิ่งมีชีวิตดึกดำบรรพ์ อายุนับล้านปี พบชุมชนเมืองโบราณสมัยก่อนประวัติศาสตร์หลายแห่ง ตลอดจนปราสาทของสมัยพุทธศตวรรษที่ 18 ด้วยอารยธรรมที่สั่งสมมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ สิ่งพบที่นี้ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมประเพณีโบราณสถานต่าง ๆ จึงล้วนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้ทราบความเป็นมาของคนไทยและชาติไทย ขอนแก่นไม่เพียงแต่เป็นศูนย์กลางของภาคอีสาน โดยเหตุผลทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและเทคโนโลยี ด้วยเหตุที่ตั้งของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ระบบสาธารณสุขโลก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ตั้งและอาณาเขตจังหวัดขอนแก่นตั้งอยู่ บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ห่างจาก

กรุงเทพมหานคร 445 กิโลเมตร อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15-17 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 101-103 องศาตะวันออก มีพื้นที่ 10,886 ตารางกิโลเมตร หรือ 6.8 ล้านไร่ และมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงร่วม 9 จังหวัด คือ ทิศเหนือติดกับจังหวัดอุดรธานี หนองบัวลำภู และเลย ทิศใต้ติดกับจังหวัดนครราชสีมา และบุรีรัมย์ ทิศตะวันออกติดกับจังหวัดกาฬสินธุ์ และมหาสารคาม ทิศตะวันตกติดกับจังหวัดชัยภูมิ และเพชรบูรณ์ ลักษณะภูมิประเทศ สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง พื้นที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางโดยเฉลี่ย 100-200 เมตร อุณหภูมิต่ำสุด สูงสุดในรอบ 5 ปี (2542-2546) โดยเฉลี่ยต่ำสุด 22.33 องศาเซลเซียส สูงสุด 32.36 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝน ในรอบ 5 ปี (พ.ศ. 2542-2546) ฝนตกโดยเฉลี่ย 1,443.92 มิลลิเมตร/ปี

ประชากร ปี 2550 มีประชากรจำนวน 1,752,414 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 160.98 คน/ตารางกิโลเมตร การปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคส่วนราชการประจำจังหวัด 29 ส่วน ราชการ การปกครองแบ่งออกเป็น 26 อำเภอ 198 ตำบล 2,139 หมู่บ้าน 280 ชุมชน และราชการส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 29 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 194 แห่ง และสภาตำบล 2 แห่ง และราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจ 209 หน่วยงาน

การศึกษาและศาสนา จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยศึกษาถึงระดับอุดมศึกษามีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย จำนวน 2,193 แห่ง จำนวนครู ๓๓,๘๐๙ และบุคลากรทางการศึกษา 23,809 คน นักเรียนนักศึกษา จำนวน 423,489 คน เฉลี่ย ครู/นักเรียน เท่ากับ 1:17.79 มีสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนา รวม 1,802 แห่ง แยกเป็น วัด 1,780 แห่ง โบสถ์คริสต์ 19 แห่ง และมัสยิด 3 แห่ง ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด 102 แห่ง โรงเรียนพระปริยัติธรรม-บาลี 137 แห่ง แผนกสามัญศึกษา 25 แห่ง และมหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง

การสาธารณสุข สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ จำนวน 28 แห่ง และเอกชน 3 แห่ง สถานบริการสาธารณสุขสังกัดกระทรวงอื่น 6 แห่ง สถานีนามัย 247 แห่ง โรงพยาบาลศูนย์ จำนวน 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 20 แห่ง โรงพยาบาลศรีนครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และโรงพยาบาลเอกชน จำนวน 3 แห่ง ด้านเศรษฐกิจปี 2543 จังหวัดขอนแก่นมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม มูลค่า 72,886 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2542 จำนวน 2,072 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.92 โดยสาขาอุตสาหกรรมมีมูลค่าการผลิตสูงสุด รองลงมาคือการค้าส่งและการค้าปลีกและสินค้าเกษตรตามลำดับ และมูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อคนต่อปีจังหวัดขอนแก่น รายได้ประชากร/คน/ปี ประมาณ 40,582 บาท สูงเป็นลำดับที่ 1 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

9.2 การจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น

การจัดการเรียนร่วมในจังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยจะได้นำเสนอรายละเอียดในแต่ละประเด็น คือ ยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่นที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนร่วม แผนพัฒนาการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น การดำเนินงานการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น และลักษณะการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น ดังต่อไปนี้

9.2.1 ยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่นได้กำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น ที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น ในด้านวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ และแนวทางการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น ไว้ดังนี้

1) วิสัยทัศน์จังหวัดขอนแก่น คือ ขอนแก่นเมืองน่าอยู่ เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการค้า การลงทุน การบริการ และการคมนาคมขนส่งในภูมิภาคสู่สากล

2) พันธกิจจังหวัดขอนแก่น คือ 1) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา 2) สร้างความได้เปรียบการเป็นเมืองศูนย์กลางสู่การพัฒนา 3) พัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และ เศรษฐกิจเพื่อการแข่งขัน 4) พัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่ชุมชนเข้มแข็ง 5) ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเรียนรู้และการท่องเที่ยว และ 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3) ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนร่วม ดังนี้

ยุทธศาสตร์ 2) การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่ชุมชนเข้มแข็ง โดยมีเป้าประสงค์ คือ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนมีความเข้มแข็ง และสังคมสันติสุขและอยู่กันอย่างเอื้ออาทร ยุทธศาสตร์ 4) การพัฒนาระบบการบริหารงานที่ดี เป้าประสงค์ คือ ระบบการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีคุณภาพและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ และระบบบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์

4) เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ และแนวทางการพัฒนา ดังนี้

เป้าประสงค์ 2.1) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ตัวชี้วัด 1) จำนวนครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ด้านสังคมเพิ่มขึ้น กลยุทธ์คือ 2) พัฒนาคอนขอนแก่นให้มีแก่นชีวิตโดยใช้กลวิธีเสาเข็มชีวิต 8 ต้น คือ รักษาความสะอาด ไม่ขาดออกกำลังกาย ขวนขวายหาความรู้ สู้กับชีวิต พืชตอบายมุข สุขกับความพอดี เปรมปรีดิ์ประชาธิปไตย และสร้างวินัยให้ตนเอง และแนวทางการพัฒนาคือ 2) พัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชนตามแนวคิดเสาเข็มชีวิต 8 ต้น ตัวชี้วัด 3) ร้อยละของประชาชนที่มีหลักประกันสุขภาพ กลยุทธ์คือ 4) เสริมสร้างระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และแนวทางการพัฒนา คือ 1) พัฒนาศักยภาพบุคลากรสาธารณสุขเครือข่ายและแกนนำสุขภาพ ให้มีความรู้รวมทั้งวิธีการถ่ายทอดที่มีประสิทธิภาพใน

เรื่องหลักประกัน 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายและชุมชน 3) พัฒนาระบบสารสนเทศ เทคโนโลยี การลงทะเบียนที่มีคุณภาพได้มาตรฐานครอบคลุมทุกหน่วยบริการ และ 4) รมรงค์สร้างกระแสให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักในการค้นหาและลงทะเบียนบัตรให้ครอบคลุมประชาชนทุกพื้นที่ ตัวชี้วัด 6) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน กลยุทธ์คือ 8) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ และแนวทางการพัฒนา คือ 1) ส่งเสริมการอ่าน การเขียน และการคิดวิเคราะห์ โดยพัฒนาห้องสมุดแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และการบูรณาการการคิดวิเคราะห์ในการเรียนการสอน ทุกกลุ่มสาระ 2) รมรงค์เรื่องการอ่านคล่อง เขียนคล่องไปยังนักเรียนช่วงชั้นที่ 1 และช่วงชั้นที่ 2 โดยสนับสนุนในเรื่องเทคนิคการสอนอ่านเขียน การสอนภาษา การสอนเด็กที่มีปัญหาการเรียนรู้ และ 3) ยกระดับผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มสาระคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยสนับสนุนรูปแบบพัฒนาครูและสื่อการเรียนการสอน และตัวชี้วัด 8) จำนวนผู้ด้อยโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพตามสิทธิเพิ่มขึ้น กลยุทธ์คือ 10) เสริมสร้างมาตรการกลไกในการดูแลกลุ่มเป้าหมาย 11) การเสริมสร้างโอกาสในการพึ่งตนเอง 12) การเสริมสร้างโอกาสในการเรียนรู้และสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้กับเด็กและเยาวชน และแนวทางการพัฒนา คือ 1) ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเครือข่ายทางสังคมและอาสาสมัครให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส 2) อบรมความรู้และอาชีพให้กลุ่มเด็กเยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาส คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ และดำเนินการจัดระเบียบคนเร่ร่อนขอทาน 3) การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้แก่เด็กและครอบครัว และ 4) ขยายพื้นที่สร้างสรรค์สำหรับเด็กและเยาวชน

9.2.2 แผนพัฒนาการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น

แผนพัฒนาการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนพัฒนาการจัดการแบบมีส่วนร่วมของจังหวัดขอนแก่น ระหว่างวันที่ 29-30 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ณ ห้องประชุมอาคารขวัญมอ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้เข้าประชุมประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดขอนแก่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น สมาคมโรงเรียนเอกชนจังหวัดขอนแก่น และโรงเรียนจัดการศึกษาพิเศษเฉพาะทาง โดยได้กำหนดกรอบการดำเนินงานประกอบด้วย ยุทธศาสตร์เป้าหมาย มาตรการ สำหรับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษในโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น (ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 จังหวัดขอนแก่น, 2549) ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาศักยภาพผู้พิการทางการศึกษาให้สอดคล้องตรงตามแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล

เป้าหมาย คือ 1) โรงเรียนในจังหวัดขอนแก่นมีระบบคัดกรองและประเมินความสามารถพื้นฐานให้กับนักเรียน 2) นักเรียนพิการทางการศึกษามีแผนการจัด

การศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) รองรับ 3) นักเรียนพิการทางการศึกษาได้รับการเตรียมความพร้อมก่อนส่งต่อเรียนร่วม โรงเรียนเฉพาะความพิการ 4) นักเรียนพิการทางการศึกษาได้รับการพัฒนาตามแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) อย่างเต็มศักยภาพ 5) ชุมชนมีการให้บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม และ 6) นักเรียนพิการทางการศึกษาได้รับสื่อ บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา สอดคล้องกับแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP)

มาตรการมี 1) สนับสนุนส่งเสริมให้มีการมีการประเมินคัดกรองให้กับนักเรียนในโรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 2) พัฒนาระบบการจัดทำแผนการศึกษาเฉพาะบุคคล (IEP) อย่างมีคุณภาพ 3) จัดให้มีศูนย์บริการฟื้นฟูและเตรียมความพร้อมผู้พิการในชุมชนและ 4) จัดหาสื่อ บริการ สิ่งอำนวยความสะดวกและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาให้กับผู้พิการทางการศึกษาได้ทั่วถึงและเพียงพอ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาบุคลากรทางด้านจัดการศึกษาพิเศษให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพ

เป้าหมาย คือ 1) ครู ผู้บริหาร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีเจตคติที่ดีในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ 2) ครู ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับการพัฒนาให้สามารถจัดการศึกษาและบริหารการศึกษาสำหรับคนพิการ

มาตรการมี 1) สนับสนุนส่งเสริม ครู ผู้บริหาร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีเจตคติ ความรู้ความเข้าใจและสามารถจัดการศึกษาให้กับผู้พิการได้ และ 2) สนับสนุนส่งเสริม ครู ผู้บริหาร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีผลงานทางวิชาการด้านการจัดการศึกษาพิเศษ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 มีการประกันคุณภาพของการจัดการศึกษาพิเศษ

เป้าหมาย คือ 1) มีระบบการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 2) โรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้ชุมชนจัดการศึกษาพิเศษอย่างมีมาตรฐาน และ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการนิเทศกำกับติดตามและประเมินผลการให้บริการทางการศึกษาสำหรับนักเรียนพิการทางการศึกษา

มาตรการมี 1) พัฒนาระบบการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาพิเศษ 2) จัดทำมาตรฐานการจัดการศึกษาพิเศษ และ 3) มีการประเมินผลและรายงานผลการจัดการศึกษาพิเศษต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ผนึกความร่วมมือการจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการจากเครือข่ายและองค์กรพันธมิตร

เป้าหมาย คือ 1) ครอบครัวยุทธศาสตร์ 2) ครอบครัวยุทธศาสตร์ และเอกชนมีส่วนร่วมและสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ 2) มีรูปแบบการจัดการศึกษาพิเศษแบบมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายและสอดคล้องกับความจำเป็นของคนพิการ 3) ระดมสรรพกำลังจากเครือข่ายและพันธมิตรมาร่วมจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการ

มาตรการมี 1) สนับสนุนส่งเสริมให้ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ 2) พัฒนารูปแบบการจัดการศึกษา สำหรับผู้พิการให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของคนพิการ และ 3) ประสานการจัดตั้ง เครือข่ายและพันธมิตรเพื่อผู้พิการ

9.2.3 การดำเนินงานการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น

การดำเนินงานการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น ได้ดำเนินการดังนี้

- 1) จัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มและเตรียมความพร้อมของคนพิการ
- 2) จัดการศึกษาสำหรับคนพิการเป็นการเฉพาะ ตามประเภทและความบกพร่องเฉพาะทาง
- 3) วางแผน กำหนดนโยบายและวางงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการแห่งชาติ และนำนโยบายแห่งชาติสู่การปฏิบัติ
- 4) จัดทำ ส่งเสริมและประสานงานการจัดโปรแกรมการศึกษาเฉพาะบุคคลให้แก่คนพิการ
- 5) จัดระบบสนับสนุนการเรียนการสอน ประสานงานและกำกับดูแลการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการในสถานศึกษา
- 6) จัดระบบสนับสนุนการเรียนการสอน สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 7) วิจัยและพัฒนาหลักสูตร รูปแบบการศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ และอุปกรณ์สำหรับคนพิการทุกประเภท
- 8) พัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรที่จัดการศึกษาเพื่อคนพิการ
- 9) นิเทศ ติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ
- 10) จัดทำและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ
- 11) จัดทำรายงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการในเขตพื้นที่การศึกษา
- 12) จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อคนพิการ

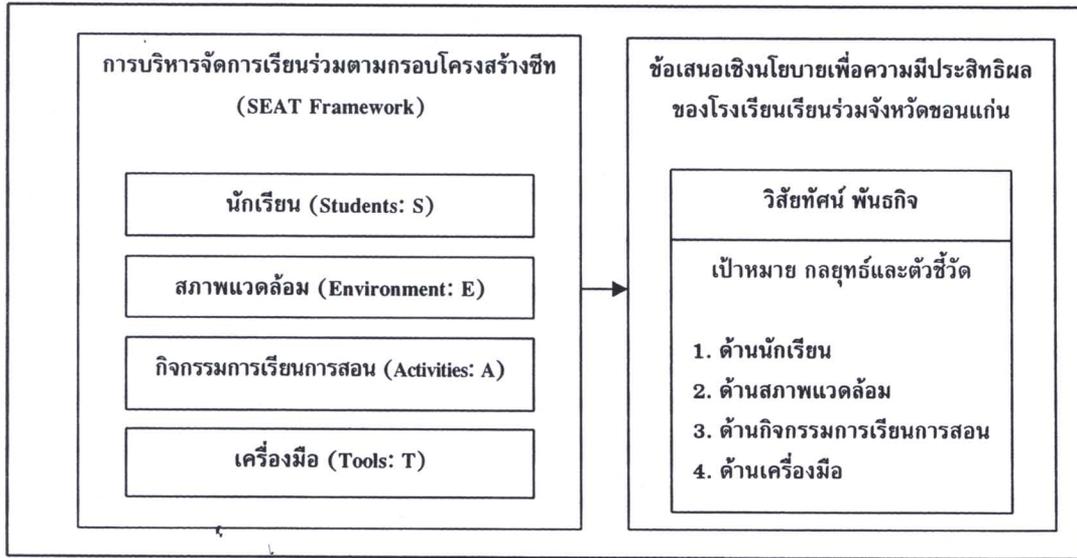
9.2.4 ลักษณะการจัดการเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น

ลักษณะของการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษจังหวัดขอนแก่น มี 2 รูปแบบ คือ 1) การจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนเฉพาะความพิการ ได้แก่ โรงเรียนโสตศึกษาจังหวัดขอนแก่น จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน โรงเรียนการศึกษาคนตาบอดขอนแก่น จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น โรงเรียนศรีสังวาลย์ขอนแก่น จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย

ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขตการศึกษา 9 ขอนแก่น จัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มและเตรียมความพร้อมของคนพิการ โรงเรียนการศึกษาเด็กพิเศษมารีย์นิรมลจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา, บ้านเดิมเต็มจัดการศึกษาสำหรับบุคคลออทิสติก และ 2) การจัดการศึกษาในรูปแบบการเรียนร่วม โดยมีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการทั้ง 9 ประเภท เข้าเรียนร่วมกับเด็กปกติทั่วไป รวมทั้งสิ้น 140 แห่ง แยกเป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 1-5 จำนวน 127 แห่ง สถานศึกษาสังกัดสำนักงานการศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น จำนวน 9 แห่ง และสถานศึกษาสังกัดหน่วยงานหรือองค์กรเอกชน จำนวน 4 แห่ง โดยการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมในรูปแบบที่ 2 นี้จะมีเด็กที่ผ่านการเตรียมความพร้อมแล้ว บางส่วนมาจากรูปแบบที่ 1 เข้าเรียนร่วมในโรงเรียน และนอกจากนี้ศูนย์วิจัยออทิสติกโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น (มอดินแดง) จัดการศึกษาแบบเรียนร่วมสำหรับบุคคลออทิสติกในรูปแบบของการศึกษาวิจัย โดยมีหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย องค์กรเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดขอนแก่นให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน

10. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลของโรงเรียนเรียนร่วมจังหวัดขอนแก่น ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัดของการบริหารจัดการเรียนร่วม ตามกรอบโครงสร้างซีท (SEAT Framework) ได้แก่ ด้านนักเรียน ด้านสภาพแวดล้อม ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน และด้านเครื่องมือ ดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 กรอบแนวคิดการวิจัย