

ร่วมติดตามผลการใช้งบประมาณ สนับสนุนส่งเสริมสมาคมศิษย์เก่าเพื่อประสานกิจกรรมระหว่างโรงเรียนกับองค์กรชุมชน ระดมทรัพยากร และสนับสนุนงบประมาณ

3. ด้านบุคลากร ควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินการปฏิบัติงานของครู และบุคลากรของโรงเรียน ร่วมสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ครู สนับสนุนกิจกรรมพัฒนาบุคลากร เสนอความคิดเห็นกับการสอนของครู การศึกษาหรือธรรมเนียมโรงเรียน ร่วมกิจกรรม การปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียน พัฒนาอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม

4. ด้านบริหารทั่วไปควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญโรงเรียน ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ ร่วมกิจกรรมปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียน ร่วมบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ และการร่วมประชุมวางแผน กำหนดนโยบาย ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นในการดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียน รวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ชีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 8) ได้เสนอแนะในงานวิจัยว่า การจัดการศึกษาดังต่อไปนี้ “ทุกถิ่น” ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ (All for Education) การบริหารจัดการศึกษาในวงกว้าง โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จะต้องเข้ามาบริหารจัดการการศึกษา ดังนั้น ความซับซ้อนจะยิ่งมากขึ้น ผู้บริหาร โรงเรียนจะต้องปฏิบัติอย่างมีระบบ (Systematic) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการ โรงเรียน ตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542

ด้านปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่ความไม่เข้าใจบทบาทที่แท้จริงของตนเอง การหวังผลประโยชน์จากโรงเรียน ขาดความพร้อมทั้งความรู้ ประสบการณ์ ไม่มีเวลาร่วมกิจกรรม ยังไม่เห็นความสำคัญ และไม่สนใจในการมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจ และความร่วมมือที่ดีระหว่างชุมชนอย่างต่อเนื่อง สร้างความมั่นใจ ความศรัทธา และความเชื่อถือให้กับชุมชน กำหนดบทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมกิจกรรมให้ชัดเจน

ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1. การยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง เขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น
2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้รับบริการตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความราบรื่นมากขึ้น
3. ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานมีส่วนร่วมกระบวนการขององค์กรที่สำคัญ เช่น การตัดสินใจ โดยร่วมคิดร่วมทำมากขึ้น

4. ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมีมากขึ้น พนักงานมีส่วนร่วม จะมีความรู้สึกเป็นที่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น

5. การบริหารผู้ได้บังคับบัญชา มีความง่ายขึ้น ถ้าหากว่าผู้ได้บังคับบัญชา ผูกพันยอมรับการเปลี่ยนแปลง และไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การบริหารจะมีความง่าย

6. การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพดีขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการตัดสินใจทางการบริหารมาจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกันในการคิดแก้ปัญหา

7. การตัดสินใจโดยอาศัยการสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้องค์การมีสิ่งย้อนกลับจากพนักงานได้เป็นอย่างดี

8. การสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารแบบมีส่วนร่วม ช่วยปรับปรุงทีมงานให้ดีขึ้น ซึ่งทีมงานมีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนที่เผชิญกับองค์การได้ดีขึ้น

อุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีข้อดีหลายประการ แต่พบว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมกลับไม่แพร่หลายในองค์การปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

1. อุปสรรคทางด้านองค์การ ตัวขององค์การเองทำให้เกิดอุปสรรคหลายอย่างต่อการใช้การมีส่วนร่วม อุปสรรคดังกล่าวได้แก่ ประเพณี ปรัชญา ค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์การ คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงานคุณภาพของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างขององค์การ การขาดบรรยากาศสนับสนุน และการขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม

2. อุปสรรคด้านการบริหาร อุปสรรคบางอย่างเกิดขึ้นจากตัวผู้บริหารเองที่ขัดขวางการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้แก่ นิสัยด้านการบริหาร ความไม่เข้าใจในการบริหารแบบมีส่วนร่วม ฐานคติของทฤษฎี X และการขาดความมั่นคงและความกลัว

3. อุปสรรคทางด้านผู้ได้บังคับบัญชา อุปสรรคหลายอย่างที่เกิดขึ้นจากผู้ได้บังคับบัญชา มีหลายประการ ได้แก่ การขาดความสามารถในการมีส่วนร่วม การขาดความต้องการ การขาดความรู้เนื้อหา หรือความเชี่ยวชาญ การไม่รู้ว่าถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วม ความกลัว และความเมินเฉย

4. อุปสรรคทางด้านสถานการณ์ การใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ อาจถูกจำกัดด้วยอุปสรรคทางด้านสถานการณ์บางอย่างด้วย ได้แก่ ระยะเวลา อิทธิพลทางด้านสภาพแวดล้อม การเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ การสร้างบรรยากาศขององค์การแบบสนับสนุน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง นโยบายและระบบการให้สิ่งตอบแทน การให้การฝึกอบรม และการศึกษาความรู้สึกไวต่อสภาพแวดล้อม ตลอดจนความสำนึกรับผิดชอบเชิงสังคมของบุคคล และหน่วยงานทางการศึกษา

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ โดยเฉพาะทางการศึกษา โดยมีหลักการสำคัญที่มีส่วนในการสร้างบรรยากาศแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ทำให้คนทำงานมีความภาคภูมิใจ โดยธรรมชาติแล้วการทำงานคนเดียวย่อมมีความสำเร็จได้ยาก จึงต้องร่วมแรงร่วมใจกันในองค์กร

แม้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะเป็นที่ยอมรับ และมีความสำคัญต่อการบริหารสมัยใหม่ และนักการบริหารทุกองค์การ ต่างต้องการให้เกิดบรรยากาศการทำงานเช่นนี้ก็ตาม แต่บรรยากาศของการมีส่วนร่วมไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องมีความปรารถนาร่วมกัน ที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงจะเกิดขึ้นได้ จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยทั้งสองเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหาร กล่าวคือ ผู้บริหารหรือผู้นำว่าสำคัญที่สุดเป็นอันดับแรก เพราะถ้าหากว่าผู้บริหารไม่มีความต้องการ ที่จะให้เกิดการบริหารมีส่วนร่วมแล้วคงยาก แม้ว่าคุณปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาจะเรียกร้อง ในขณะที่เดียวกันแม้ผู้บริหารปรารถนาที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมเพียงใด แต่ผู้ปฏิบัติไม่เต็มใจไม่สนใจหรือไม่เห็นความสำคัญ การมีส่วนร่วมในการบริหารงานก็ จะไม่เกิดขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องชี้แจง ทำความเข้าใจ อันจะนำไปสู่การให้ความร่วมมือ และองค์การพัฒนาไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารจัดการทางการศึกษาจะต้องอาศัยหลักวิชา และบริบทสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีความรู้ ในศาสตร์แห่งการจัดการ ได้ 1) การวางแผน 2) การจัดองค์การ 3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ 4) การนำ และ 5) การควบคุม และตรวจสอบ ประกอบเข้ากับคุณลักษณะพิเศษเชิงปฏิรูปของความเป็นผู้นำสูงยิ่ง มีพลัง กล้าตัดสินใจ และมองโลกในแง่ดี

ความเป็นนักบริหารการศึกษาจะต้องทำงานเพื่อหวังผลที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ โดยผ่านกระบวนการจัดการ ดังนี้

1. นิยามความสำเร็จของหน่วยงานว่าคืออะไร มีปัจจัยใดบ้าง แล้วกำหนดแนวทาง หรือกลยุทธ์อย่างเป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์
2. ตรวจสอบสภาพปัจจุบัน กับความต้องการเป้าหมาย อย่างไร แก้ไขไหน เพื่อการดำเนินการไปสู่จุดนั้น ๆ
3. ติดตามแก้ไขอุปสรรค ปัญหาต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้น
สิ่งต่าง ๆ ข้างต้นเป็นคุณลักษณะของผู้บริหาร และความเป็นนักบริหารการศึกษากับการทำงานตามเป้าหมายอย่างสัมฤทธิ์ผล

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 หน่วยงานระดับภูมิภาคจะมีการบูรรวมกัน และมีการโอนสถานศึกษาทั้งที่อยู่สังกัด กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาต่าง ๆ จึงโอนมาอยู่ในสายบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้บังคับบัญชา หน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ของสถานศึกษาจึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานต้นสังกัด จะมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ปฏิบัติ

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวถึงขอบข่ายและภารกิจการบริหาร และจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้านของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ ดังนี้

1. ด้านการบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในการศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น และการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา
2. ด้านการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดทำและการเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชีและการบริหารพัสดุและสินทรัพย์
3. ด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและจรรยาบรรณ และการลาออกจากราชการ
4. ด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีและสารสนเทศ การส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงาน

การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงาน การศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน งานบริการสาธารณะ และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษานับว่าเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการสร้างคุณภาพที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดแก่นักเรียนเท่าที่จะพึงกระทำได้ ด้วยการปรับทีมงานในสถานศึกษาให้เป็นทีมงานที่แข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ มีจิตใจพร้อมที่จะบุกเบิก สร้างสรรค์สู่ฐาน และแก้ปัญหา โดยให้แต่ละคนรู้บทบาทหน้าที่ของตน และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ เพื่อให้งานที่ปฏิบัติมีชีวิต มีจุดหมาย มีความสำเร็จที่ดี เพื่อการหล่อเลี้ยงให้มีกำลังใจ เกิดขวัญในการปฏิบัติงาน ส่วนตัวของผู้บริหารโรงเรียนเองนั้น ก็จะต้องสร้างคุณภาพความดี มีความจริงใจต่อครูผู้ร่วมงาน มีภาวะผู้นำที่ดี ทุ่มชีวิตให้กับงานพาทีมงานทั้งปวง ให้ปฏิบัติในบทบาทหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และดีที่สุดของแต่ละบทบาท (นิเชต สุนทรพิทักษ์, 2539, หน้า 4) นอกจากนี้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องพยายามควบคุมน้ำใจของ ผู้ร่วมงานให้มากที่สุด ด้วยการถือหลักการทำงานกับคนว่าต้องได้คน จึงได้งาน ผู้บริหารจะต้องอยู่กับคน อยู่กับงาน หากขาดคน งานก็จะหลุดไป (พนอม แก้วกำเนิด, 2529, หน้า 1) ซึ่งหน้าที่เหล่านี้จะหลอมรวมเป็นภาพความสำเร็จของส่วนรวม คือ สถานศึกษานั้นเอง

หน้าที่และบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในระบบของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารคือ กลไกสำคัญทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษามีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้บรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจในระดับสถานศึกษาภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากร คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ ที่มีอยู่อย่างจำกัด สถานศึกษาควรดำเนินการไปในทิศทางใด อย่างไรนั้น ผู้บริหารจะต้องรู้บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังเช่น กริฟฟิธส์ (Griffiths, 1956, pp. 3-13) กล่าวว่า งานของผู้บริหารสถานศึกษามี 4 ประการ คือ เป็นผู้รักษาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นผู้ปรับปรุงและขยายโอกาสทางการศึกษา เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับและปรับปรุงบุคลากรและทำหน้าที่ จัดหารักษาเงินและอาคารสถานที่

แคมป์เบล เอ็ดวิน และนัยสตรนด์ (Campbell, Edwin & Nystrand, 1972, pp. 225-227) กล่าวว่า ผู้บริหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบ 4 ประการ คือ ผู้บริหารต้องเป็นคนจัดรูปงาน

สถานศึกษาขนาดเล็กผู้บริหารอาจทำเองทั้งหมด สถานศึกษาขนาดใหญ่ผู้บริหารอาจมอบหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้อื่นทำบ้าง ไม่ว่าผู้บริหารจะทำเองหรือให้ผู้อื่นช่วยทำ ผู้บริหารจะต้องจัดทำรายงานเพื่อให้ภารกิจที่ปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องเป็นสื่อความหมาย เนื่องจากผู้บริหารต้องอยู่ท่ามกลางบุคคลทั้งหลายที่ประกอบเป็นสถานศึกษา ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางการศึกษา ผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทของผู้นำทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการสอน มีความรู้ทันเหตุการณ์เกี่ยวกับแนวคิดใหม่ ๆ ทางการศึกษา ผู้บริหารจำเป็นต้องบังคับบัญชาให้งานทั้งหลายลุล่วงไปด้วยดี

บุญทิวา บุญยะประภัศร (2537, หน้า 38-56) กล่าวว่าผู้บริหารต้องมีการหน้าที่และบทบาทต่อสถานศึกษา ต่องานและต่อคนดังต่อไปนี้ 1) ภาระหน้าที่และบทบาทต่อสถานศึกษา ผู้บริหารต้องตื่นตัว เป็นแกนนำที่จะรองรับสถานการณ์ด้วยการมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบ ต่อความอยู่รอดและการเติบโตของสถานศึกษา ต้องสร้างสำนึกความรับผิดชอบในงานให้แก่สมาชิกในสถานศึกษา มีการกำกับตรวจสอบผลงานให้เป็นไปตามมาตรฐานและพัฒนาควบคู่กันกับระบบงาน 2) ภาระหน้าที่และบทบาทต่องาน ผู้บริหารมีหน้าที่และบทบาทต่องาน 4 กิจกรรมหลักได้แก่ งานบริหาร งานตัดสินใจ แก้ปัญหาอื่น ๆ และงานในอนาคต โดยต้องได้รับความร่วมมือ ร่วมใจของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงทำให้งานที่รับผิดชอบสำเร็จลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุประสิทธิผล 3) ภาระหน้าที่และบทบาทต่อบุคคลและกลุ่มในสถานศึกษา ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารที่ต้องทำก็คือ การบริหารคน ได้แก่ การนำ จูงใจ พัฒนา รักษาไว้ให้คนเก่งและดี อยู่ทำประโยชน์แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด รวมทั้งต้องรักษาคุณภาพระหว่างเป้าหมายของสถานศึกษากับความต้องการของบุคคลและกลุ่มเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายตอบสนองต่อเป้าหมายซึ่งกันและกันได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

ส่วนหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา ตามแนวคิดของก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ (2546, หน้า 18-23) มี 3 ประการ คือ 1) จัดบริหารภายในสถานศึกษาทำงานถูกต้องตามระเบียบ 2) ทำงานให้ก้าวหน้าอยู่เสมอและไม่ละเลยหน้าที่ 3) ทำให้มีขวัญดีในการบริหาร ด้วยการทำให้ผู้ร่วมงานเป็นสุข มีความพึงพอใจในการทำงาน โดยอาศัยเทคนิคของผู้บริหารในการทำงาน ด้วยเหตุนี้บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแสดงให้ถูกต้อง บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาอาจกล่าวได้ว่ามี 3 บทบาท คือ บทบาทของผู้บังคับบัญชา เป็นบทบาทที่ต้องพิจารณาว่า สมควรจะทำอะไรเพื่อให้เกิดผล คือ ทำให้หน่วยงานดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วเรียบร้อย และมีความก้าวหน้า ทำให้คนเป็นสุข บทบาทที่สอง คือ บทบาทของผู้นำ กล่าวคือ การเป็นผู้นำบังคับบัญชาเป็นบทบาทตามวิถีทางราชการ แต่การจะเป็นผู้นำได้นั้น ครูผู้ร่วมงานส่วนใหญ่

ต้องพร้อมที่จะยกย่อง นั่นคือ ผู้นำของสถานศึกษาจะต้องพร้อมที่จะเป็นผู้ชี้ทิศทางที่จะเดิน ขณะที่บทบาทผู้บริหารสถานศึกษาต้องรู้จักการวางโครงการเพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ และโครงการจะต้องเป็นที่ยอมรับครุ โดยการวางโครงการร่วมกันซึ่งจะทำให้เกิดผลดีแก่สถานศึกษา สิ่งนี้เป็นเครื่องชี้ทิศทางที่ทำให้สถานศึกษาก้าวหน้า ผู้นำจะต้องดูกำลังคน กำลังเงิน และกำลังอัตรา หากอัตราเร็วสูงเกินกว่าที่คนจะทำได้ ก็ไม่มีผู้ทำตาม และผู้นำขาดผู้ตามเมื่อไร ก็ไม่ได้เป็นผู้นำ บทบาทที่สามของผู้บริหารสถานศึกษา คือ 1) เป็นผู้มีควมรอบรู้กว้างขวางพอสมควร 2) เป็นคนมีความประพฤติดี 3) มีน้ำใจเมตตา ปราณี เป็นคนที่พร้อมที่จะร่วมมือกับคนอื่น

สมเดช สีแสง (2546, หน้า 991) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไว้ว่า ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ควบคุม ดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษากำหนด
 2. พิจารณาเสนอความคิดเห็นความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
 3. ส่งเสริม สนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
 4. จัดทำมาตรฐาน ภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
 5. ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
 6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย
- สรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องจัดบริหารงานเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารทั่วไป และ

ด้านการบริหารงานบุคคล โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาควบคุมดูแล ปฏิบัติตามนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ส่งเสริม สนับสนุนบุคลากร ในสถานศึกษา และจัดทำมาตรฐานการศึกษา นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

รูปแบบสถานศึกษาที่มีคุณภาพ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ ตลอดจนรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายทางด้านการศึกษามุ่งเน้นประเด็นที่สำคัญคือ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่สามารถสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ยั่งยืนเพิ่มขีดความสามารถของเยาวชนไทย ให้สามารถแข่งขันบนเวทีโลกได้อย่างมีคุณภาพ คงความเป็นไทย เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน ซึ่งสำนักทดสอบทางการศึกษาได้กำหนดลักษณะสำคัญของสถานศึกษาคุณภาพไว้ดังนี้ (สำนักทดสอบทางการศึกษา, 2544, หน้า 83 อ้างถึงใน สมหมาย อ้าคอนกลอย, 2551, หน้า 50-52)

1. ด้านวิสัยทัศน์ผู้นำ ประกอบด้วย การกำหนดทิศทางและเน้นนักเรียนเป็นสำคัญ การสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ และมีทิศทางดำเนินงานที่ชัดเจน การมีความคาดหวังสูง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบยุทธศาสตร์และวิชาการที่จะนำไปสู่ความเป็นเลิศทางการศึกษาให้เกิดนวัตกรรมใหม่ การสร้างความรู้ประสิทธิภาพของการตัดสินใจต่าง ๆ ของสถานศึกษา การกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสถานศึกษา และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการเรียนรู้นวัตกรรม และการสร้างสรรค์ของทุกฝ่าย การให้กำลังใจ สร้างภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมและสร้างสรรค์ภายในสถานศึกษาให้ทุกคนในองค์กรร่วมกันวางแผน การสื่อสาร การพัฒนาผู้นำและทบทวนบทบาทของสถานศึกษา การสนับสนุนให้เกิดสิ่งแวดล้อมทางการเรียนรู้ในสถานศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องมีการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้นำท้องถิ่นและนักธุรกิจเอกชน เพื่อสนับสนุนให้เป้าหมายประสบความสำเร็จ

2. ด้านการเน้นนักเรียนเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนา หลักการสำคัญของการบริหารจัดการที่เน้นนักเรียนเป็นสำคัญในการพัฒนา คือ การจัดการสนับสนุนปัจจัยที่ส่งเสริมการเรียนรู้ อุปกรณ์และประสบการณ์ในการสร้างความสนใจของนักเรียน เทคนิค อุปกรณ์ ประสบการณ์ อาจจะได้มาจากแหล่งเรียนรู้ภายนอก เช่น ชุมชน องค์กรต่าง ๆ และธุรกิจเอกชน กำหนดความคาดหวังและมาตรฐานสูงสุดของนักเรียนทุกคน เชื่อว่านักเรียนทุกคนจะเรียนรู้ด้วยหลายวิธีการ ระยะเวลาที่แตกต่างกันในแต่ละรายวิชา และการเรียนรู้มีผลจากการให้การสนับสนุน การแนะแนว และบรรยากาศในการเรียนรู้ รวมถึงสถานศึกษาที่เป็นการสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการเรียน สถานศึกษาที่เน้นนักเรียนเป็นสำคัญจำเป็นต้องมีวิธีการสนับสนุน

ที่หลากหลายและสนองความต้องการของแต่ละบุคคล มีการประเมินระหว่างการทำงาน (Formative Assessment) ในการจัดการเรียนรู้ตามกระบวนการเรียนรู้และสนับสนุนประสบการณ์การเรียนรู้เพื่อให้สนองความต้องการและวิธีการเรียนรู้เป็นรายบุคคล มีการใช้การประเมินปลายทาง (Summative Assessment) ในการวัดความก้าวหน้าในสิ่งที่นักเรียนควรรู้และช่วยให้นักเรียนรวบรวมข้อมูลในการประเมินตนเองในการตรวจสอบความก้าวหน้าและความสำเร็จ ซึ่งเป็นการถ่ายโอนที่สำคัญระหว่างสถานศึกษา และระหว่างสถานศึกษากับการทำงาน

3. ด้านการเรียนรู้ของบุคลากรในสถานศึกษาให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้และเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยมีหลักสำคัญดังนี้ เป็นการปฏิบัติงานประจำตามปกติของคณะบุคลากรทุกคน และนักเรียน การเรียนรู้เกิดขึ้นทุกระยะของทุกคนในสถานศึกษาเป็นผลจากการแก้ปัญหาของสถานศึกษา ได้รับการสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น การพัฒนาการศึกษาควรเน้นที่ความก้าวหน้า การศึกษาที่มีประสิทธิภาพ หลักสูตรและสิ่งแวดล้อมทางการเรียนรู้ทั้งหมด ควรได้รับการจัดระบบที่มีจุดประสงค์การเรียนรู้ที่ชัดเจนและคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และ ควรประกอบด้วยวิธีประเมินความก้าวหน้าของนักเรียนซึ่งประกอบด้วย การประเมินผลอย่างมียุทธศาสตร์ โดยเน้นที่ข้อมูลที่มีตัวบ่งชี้ว่าการเรียนรู้เกิดขึ้นหรือไม่ สถานศึกษาต้องลงทุนพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา การฝึกอบรมและ โอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึง การก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การบริหารด้วยโปรแกรมการศึกษาและการฝึกอบรมควรใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น คอมพิวเตอร์และการสื่อสารผ่านดาวเทียม

4. ด้านการสร้างความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในทุกหน่วยงาน โดยผู้นำแสดงความผูกพันต่อบุคลากรและองค์กรมีโอกาสได้รับการตอบแทนที่มีระบบมีโอกาสได้พัฒนาและก้าวหน้าในองค์กรมีส่วนร่วมในการให้ความรู้องค์การเพื่อบุคลากรจะได้บริหารนักเรียนและผู้เกี่ยวข้องให้บรรลุเป้าหมาย การจัดสภาพสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรคควรมีผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกเพื่อประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายทุกด้าน และควรมีแผนมองอนาคตทั้งระยะสั้นและระยะยาว

อาร์กาโร (Arcaro, 1995, p. 7) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาที่มีคุณภาพจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนักเรียน ครู ผู้บริหาร ผู้ปกครองนักเรียน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสมาชิกชุมชน โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องเริ่มต้นกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจให้ชัดเจนและสนับสนุนให้สถานศึกษากำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจให้ชัดเจนด้วย โดยวิสัยทัศน์และพันธกิจนั้นต้องเน้นไปที่ความต้องการของลูกค้านับเป็นสำคัญในการบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีคุณภาพนั้นจำเป็นต้องใช้

การบริหารจัดการคุณภาพทั้งระบบ (Total Quality Management) เพื่อให้สถานศึกษาเป็นสถานศึกษาแห่งคุณภาพทั้งระบบ อาร์กาโรกล่าวไว้ว่า สถานศึกษาต้องพัฒนาพื้นฐานของคุณภาพจากความเชื่อและการเห็นคุณค่าของผู้ร่วมงานทุกคนในระบบการทำงานและได้กำหนดเสาหลักแห่งคุณภาพ (Pillars of Quality) จำนวน 5 เสา ซึ่งประกอบด้วย 1) การเน้นลูกค้า (Customer Focus) 2) การเกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย (Total Involvement) 3) การวัด (Measurement) 4) การสร้างข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) และ 5) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ซึ่งทั้ง 5 เสา นี้ ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทุกเสามีความสำคัญเท่าเทียมกัน ที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมสู่วัฒนธรรมคุณภาพ

Sallis (2002, p. 139 อ้างถึงใน รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ, 2548, หน้า 30-31) องค์กรประกอบเกี่ยวกับคุณภาพในโรงเรียน มี 4 ประการ คือ

1. ภาวะผู้นำและกลยุทธ์ (Leadership and Strategies) ได้แก่ การมอบหมายงาน นโยบายคุณภาพ วิเคราะห์องค์การ พันธกิจ และแผนกลยุทธ์ ภาวะผู้นำ
2. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ได้แก่ ระบบและวิธีการปฏิบัติ ประสิทธิภาพการจัดการ ข้อมูลที่สำคัญ มาตรฐาน ISO 9000 คุณภาพของคณาจารย์ วัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลง
3. ทีมงาน (Teamwork) ได้แก่ การมอบอำนาจ กลุ่มของการจัดการตนเอง ประโยชน์ของคุณภาพเครื่องมืองบประมาณที่ได้รับมอบหมาย การแก้ปัญหา กลยุทธ์การเรียนการสอน
4. ลูกค้าและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder and Customers) ได้แก่ การประเมินตนเอง ผู้สังเกตและการประเมิน สำรวจความต้องการของลูกค้า การตรวจสอบมาตรฐาน และได้กล่าวอีกว่า ความจำเป็นของคุณภาพการศึกษามี 4 ด้าน คือ

4.1 ความจำเป็นในด้านศีลธรรมจรรยา (The Moral Imperative)

ลูกค้าของการบริการการศึกษาไม่ว่าจะเป็นนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ที่สมควรได้รับคุณภาพการศึกษาที่ดีที่สุด ผู้บริหารควรให้โอกาสและความสำคัญในการจัดการศึกษาที่ดีที่สุด ที่เป็นคุณภาพโดยรวมให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของผู้เรียน

4.2 ความจำเป็นในด้านที่เกี่ยวกับอาชีพ (The Professional Imperative)

ลักษณะทางอาชีพควรจัดให้ตรงกับความต้องการของนักเรียน และความจำเป็นมากกว่าความเหมาะสมในหน้าที่หรือการปฏิบัติการสอนของครู นักการศึกษาที่มีหน้าที่เพิ่มคุณภาพการศึกษาในหลักสูตร ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและครูที่ทำให้เกิดขึ้นในห้องเรียน และเป็นการจัดการในโรงเรียนเพื่อให้ได้มาตรฐานที่สูงขึ้น

4.3 ความจำเป็นในด้านคู่แข่ง (The Competitive Imperative)

คู่แข่งในโลกของการศึกษาเป็นการเพิ่มคุณภาพในการบริการ การจัด โครงสร้าง หลักสูตร TQM เป็นกระบวนการสำคัญ ที่จะตอบสนองความต้องการแต่ละสถาบันมีกลยุทธ์ ที่แตกต่างกันในการที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้า

4.4 ความจำเป็นซึ่งต้องรายงานหรือสามารถอธิบายได้ (The Accountability Imperative) โรงเรียนและวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และความต้องการทางการเมือง ในความรับผิดชอบโดยส่วนรวมที่แสดงให้เห็นความสำคัญของมาตรฐาน TQM ส่งเสริม ความรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในวัตถุประสงค์และการวัดผลที่ได้จากกระบวนการศึกษา และสิ่งที่จัดให้คุณภาพที่เพิ่มขึ้นเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นความสำเร็จในการควบคุมของสถาบัน ที่จัดให้ตรงกับความต้องการ

เซอร์จิโอวานนี (Sergiovanni, 1991, pp. 88-90) สรุปผลการศึกษาว่า โรงเรียนที่มี คุณภาพนั้นควรมีลักษณะ ดังนี้

1. จัดการเรียนการสอนที่เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง
2. มีโปรแกรมเรียนอย่างหลากหลาย
3. จัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียน
4. สร้างบรรยากาศที่ดีแก่นักเรียน
5. ส่งเสริมปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล
6. เน้นการพัฒนาบุคคล
7. จัดให้บุคลากรได้มีโอกาเป็นผู้นำ
8. ส่งเสริมสนับสนุนการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์
9. เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชนมีส่วนร่วมหรือบทบาทในการจัด

การศึกษา

วิฑูรย์ สิมะโชติ (2543, หน้า 43-46) ได้สรุปขั้นตอนในการพัฒนาองค์กรสู่ “องค์กร คุณภาพ” 7 ขั้นตอน คือ

1. การมุ่งเน้นในเรื่องคุณภาพด้วยการสร้างวิสัยทัศน์และภารกิจที่ชัดเจน
2. การระบุถึงความต้องการของลูกค้าให้ได้
3. การออกแบบโครงสร้างขององค์กรให้เกื้อหนุนต่อการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์

ที่มุ่งเน้นในคุณภาพ

4. การฝึกอบรมให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถใช้ “เครื่องมือและเทคนิค” ในการปรับปรุงคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การใช้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุง

6. การสร้างระบบผลตอบแทน (การให้รางวัล) และการยอมรับที่มีประสิทธิภาพ

7. การสร้างบรรยากาศแห่ง “การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง”

จากรูปแบบการจัดการคุณภาพที่ประสบผลสำเร็จของโรงเรียน การรวบรวมรูปแบบของแผนเป็นขั้นตอน (รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ, 2548, หน้า 36) ดังนี้

1. โรงเรียนที่มีความต้องการจะจัดการคุณภาพการศึกษา สิ่งที่เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา

2. ความเข้าใจในการจัดการคุณภาพโดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ และวิธีการจัดการคุณภาพ ความจำเป็นของการประเมินจากนักเรียนหรือลูกค้า และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ผลผลิตและการบริการของโรงเรียน การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นการประมวลความจำเป็นทั้ง 3 ระดับ

3. กลยุทธ์ของแผน เป็นกลยุทธ์และเป้าหมายของผู้วางแผน

4. ลักษณะเฉพาะของคุณภาพการบริการและผลผลิตจากการวางแผน โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกแบบซึ่งเป็นองค์ประกอบของโรงเรียนของผลผลิตและการบริการ

5. ต้องมีแผนเทคนิค สร้างความตระหนักในคุณภาพของผลสัมฤทธิ์ ให้มีความรับผิดชอบ

การประเมินผลก่อนเพื่อดูความพอใจของลูกค้า ประเมินผลหลังเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา

การจัดการคุณภาพ (Quality Management)

จากความหมายของคำว่าคุณภาพมาสู่แนวทางการดำเนินการเพื่อคุณภาพที่ดีนั้น ได้มีคำหลายคำที่ใช้ในการบ่งบอกถึงการปฏิบัติการเกี่ยวกับคุณภาพ เช่น ระบบคุณภาพ การควบคุมคุณภาพ การประกันคุณภาพ หรือ การบริหารงานคุณภาพ ฯลฯ ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันดังต่อไปนี้ (สุนิสา วิทยานุกรณ์ , 2552, หน้า 48 – 58)

1. การควบคุมคุณภาพ (Quality Control หรือ QC) หมายถึง กิจกรรมและกลวิธีการปฏิบัติเพื่อสนองความต้องการด้านคุณภาพภายในธุรกิจ โดยการตรวจสอบ การวัด และการทดสอบ ที่มุ่งจะควบคุมวัตถุดิบ กระบวนการ และการกำจัดสาเหตุของข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมด เช่น การสุ่มตัวอย่างน้ำผลไม้กระป๋องมาตรวจสอบรสชาติ การควบคุม

คุณภาพ เน้นการตรวจสอบและแยกแยะของดีและของเสียออกจากกัน โดยระบุเป็นร้อยละของของเสียที่พบจากถือการผลิต เพื่อควบคุมมิให้ของเสียมีมากเกินไปที่กำหนดและในปัจจุบัน การควบคุมคุณภาพมุ่งเน้นที่ของเสียต้องเป็นศูนย์ (Zero Defect)

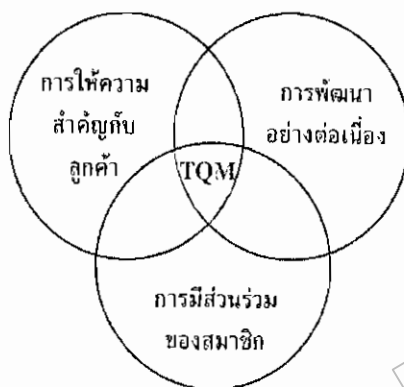
2. การประกันคุณภาพ (Quality Assurance หรือ QA) หมายถึง การดำเนินการเพื่อสุขภาพตามระบบและแผนงานที่วางไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์หรือบริการมีคุณภาพตามที่ลูกค้าต้องการ เช่น การดำเนินงานตามมาตรฐานคุณภาพสากล ISO 9000

3. การบริหารคุณภาพ (Quality Management หรือ QM) หมายถึง การจัดการระบบคุณภาพโดยทุกคนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กรรับผิดชอบต่องานที่ตนเองกระทำอย่างเต็มที่เพื่อให้สินค้าและบริการเป็นไปตามต้องการของลูกค้า เช่น การใช้ระบบการบริหารคุณภาพสมบูรณ์แบบ (Total Quality Management หรือ TQM)

วัตถุประสงค์หลักของการบริการคุณภาพ คือ การผลิตสินค้าหรือบริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า ซึ่งความต้องการของลูกค้าจะเป็นกรอบกำหนดระบบคุณภาพขององค์กรทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การบริหารคุณภาพจะมุ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าเป็นสำคัญ

การจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management)

การจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) หรือ TQM เป็นแนวทางในการบริหารขององค์กรที่เน้นเรื่องคุณภาพ โดยบุคลากรทุกคนขององค์กรจะมีส่วนร่วมและมุ่งหมายผลกำไรในระยะยาวด้วยการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า รวมทั้งการสร้างผลประโยชน์แก่บรรดาบุคลากรขององค์กรและสังคมด้วยในขณะเดียวกัน วิธีการปฏิบัติของการจัดการคุณภาพโดยรวมของแต่ละองค์กรอาจแตกต่างกัน แต่แนวปรัชญา ความคิด หลักการสำคัญจะคล้ายกัน และที่สำคัญที่สุดคือ ต้องยึด “คุณภาพ” เป็นแกนหลักในการบริหารงานต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลดีแก่องค์การในด้านการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้สูงขึ้น หรือทำให้ของเสียเป็นศูนย์ หรือสามารถออกแบบผลิตภัณฑ์ได้สวยงามใช้งานได้ดีขึ้น หรือสามารถบริการหรือส่งของได้รวดเร็วขึ้น ดันทุนการผลิตลดลง ฯลฯ ส่วนผู้ปฏิบัติคือพนักงานหรือบุคลากรขององค์กรก็จะสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ด้วยการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพของงานและผลิตภัณฑ์ อันจะทำให้คุณภาพของชีวิตของทุกคนดีขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยที่ TQM จะมีส่วนประกอบสำคัญ ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ TQM (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2545, หน้า 193)

TQM ประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ 3 ส่วนคือ

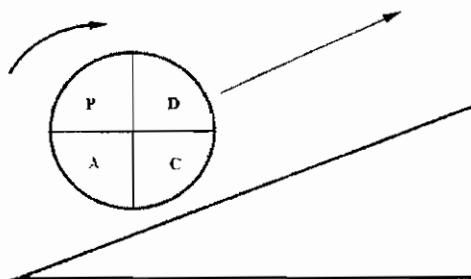
1. การให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer Oriented)

การมุ่งเน้นคุณภาพที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าได้ การตอบสนองความต้องการของลูกค้าต้องทำการวิจัยตลาดให้รู้ก่อนว่า ลูกค้าต้องการอะไร แล้วยึดเอาความต้องการนั้นเป็นศูนย์กลางในการบริหารและดำเนินการขององค์กรต่อไป

2. การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)

ปรับปรุงกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่ต้นจนจบวงจรอย่างต่อเนื่อง โดยเอาใจใส่ลูกค้า

ภายใน (Internal Customer) ตลอดจนถึงลูกค้าภายนอก (External Customer) กล่าวคือ พนักงานทุกคนต้องถือว่ากระบวนการผลิตถัดไปเป็นลูกค้าภายในที่มีความต้องการชิ้นงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น เขาจึงต้องทำงานของตนเองอย่างถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นและทำได้อย่างถูกต้องทุกครั้ง ซึ่งการทำงานได้อย่างถูกต้องจะต้องอาศัยพนักงานที่มีคุณภาพ ประกอบกับการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่องด้วยจึงสามารถลดความผิดพลาดต่างๆ ในการผลิตให้เหลือน้อยที่สุดได้ ดังนั้นองค์การที่ดำเนินงานตามปรัชญาของ TQM จะต้องกล้าตัดสินใจปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงตนเองให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งสามารถจะดำเนินงานได้ตามวงล้อ Deming ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 วงล้อ Deming (ณัฐพันธ์ เจริญนันท์ และคณะ, 2545, หน้า 195)

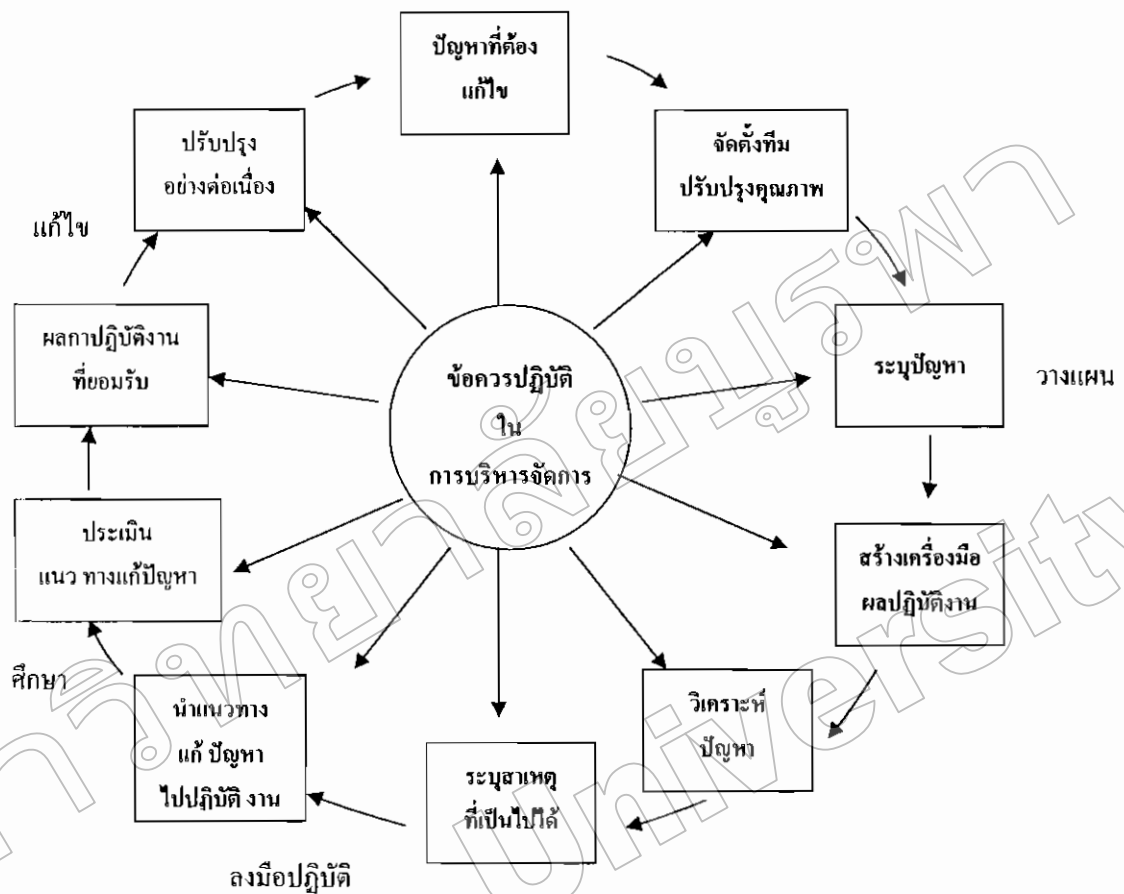
3. สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม (Employees Involvements)

ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร เพื่อปรับปรุงให้เป็นองค์กรคุณภาพ (Quality Organization) โดยผู้ที่ลงมือปฏิบัติจะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและช่วยเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด โดยขั้นตอนพื้นฐานของ TQM ในกระบวนการแก้ปัญหามีลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนพื้นฐานในการแก้ปัญหา (Stevenson, 2002, p. 476)

- ขั้นที่ 1 นิยามปัญหาและวางเป้าหมายเพื่อการปรับปรุง (Define the Problem and Establish and Improvement Goal) ไม่ควรรีบเร่งในการแก้ปัญหา
 - ขั้นที่ 2 รวบรวมข้อมูล (Collect Data) มีแนวทางแก้ปัญหาด้วยข้อมูลที่เป็นจริง
 - ขั้นที่ 3 วิเคราะห์ปัญหา (Analyze Problem) โดยใช้แผนภูมิก้างปลา
 - ขั้นที่ 4 หาแนวทางในการแก้ปัญหา (Generate Potential Solutions) วิธีการระดมสมอง และการสัมภาษณ์
 - ขั้นที่ 5 เลือกแนวทางแก้ปัญหา (Choose Solution) วางเกณฑ์ในการเลือก
 - ขั้นที่ 6 การนำไปแก้ปัญหา (Implement the Solution) เก็บข้อมูลจากทุกคน
 - ขั้นที่ 7 การติดตามการแก้ปัญหาเพื่อให้ไปสู่เป้าหมาย (Monitor the Solution to See It If Occomplishes the Goal) ถ้าแก้ปัญหาไม่สำเร็จจะต้องปรับปรุงวิธีการและกลับไปเริ่มต้น
- ขั้นที่ 1 ศึกษาและควบคุม ดำเนินไปตามโปรแกรม

อีกประการหนึ่งในการแก้ปัญหาสามารถนำเอาหลักการของวัฏจักร Plan Do Study Act (PDSA) มาช่วยในการแก้ปัญหาได้ ดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 วัฏจักร PDSA นำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหา (Stevenson, Operations Management, 2002, p. 476)

การควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Control)

เป็นระบบที่รวบรวมเอาความพยายามในการพัฒนาคุณภาพ การรักษาคุณภาพ และการปรับปรุงคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพของทุกคนในองค์กร โดยทำการร่วมมือกันในการจัดการ การตลาด วิศวกรรมการผลิต และการบริการ ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถดำเนินการด้วยต้นทุนที่ต่ำ และสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าได้โดยมีเป้าหมายในเชิงปฏิบัติให้มีร้อยละของของเสียเป็นศูนย์ คือ คุณภาพสมบูรณ์แบบไม่มีของเสียอยู่เลย โดยมีแนวทางในการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. มอบหมายให้ความรับผิดชอบในการควบคุมคุณภาพเป็นของฝ่ายผลิต และลดความรับผิดชอบของฝ่ายควบคุมคุณภาพลง โดยให้ฝ่ายผลิตเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพในระหว่างการทำการผลิตเอง

2. แสดงออกถึงการควบคุมคุณภาพตามมาตรฐานอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความประทับใจต่อทุกคนที่มีโอกาสมาเห็นระบบการทำงาน และสร้างวัฒนธรรมแห่งคุณภาพขึ้นในใจของทุกคนในองค์กร

3. มอบอำนาจให้คนงานสามารถหยุดสายการผลิตเมื่อเกิดความบกพร่องด้านคุณภาพ ซึ่งเรียกว่า Jidoka เพื่อจะให้ทำการแก้ไขปัญหาของสายงานนั้นจนเรียบร้อย โดยไม่กังวลว่าจะเกิดความล่าช้าในการผลิตบางแห่งอาจใช้เครื่องมือที่เรียกว่า บาคาโยเค (Pokayoke) เพื่อตรวจสอบหาสิ่งผิดปกติในกระบวนการผลิตอย่างอัตโนมัติ ซึ่งอาจใช้หยุดการทำงานของเครื่องจักรได้ด้วยในบางกรณี

4. แก้ไขของเสียโดยฝ่ายผลิตต้องนำเอาของเสียกลับไปทำใหม่ในสายการผลิต เพื่อให้คนงานมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในเรื่องคุณภาพ ไม่ได้ผลักระให้ฝ่ายตรวจสอบแก้ไข อย่างเช่น โรงงานของชาวตะวันตก ซึ่งวิธีการควบคุมคุณภาพการผลิตให้เป็นไปตามลักษณะนี้ ต้องทำการผลิตครั้งละน้อยขึ้นจึงสามารถพิถีพิถันกับคุณภาพได้

5. ตรวจสอบคุณภาพของของทุกชิ้น โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง แต่ถ้ามีผลผลิตต่อครั้งมากเกินไปที่จะทำเช่นนั้นได้ อาจใช้วิธีการตรวจสอบโดยใช้จำนวนตัวอย่างเป็นสอง คือ ตรวจสอบชิ้นแรกและชิ้นสุดท้าย และถือว่าถ้าทั้งสองชิ้นนี้ผ่านการทดสอบ แสดงว่าทุกชิ้นก็ผ่านการทดสอบ

6. อบรมฝึกฝนคนงานให้ใส่ใจเรื่องคุณภาพ จัดให้มีการใช้กลุ่มคุณภาพกลุ่มคุณภาพ ค้นหาปัญหาแล้วระดมสมองจากสมาชิกในกลุ่มให้ช่วยกันหาทางแก้ไขปรับปรุงให้คุณภาพของงานดีขึ้น

7. ลดบทบาทและจำนวนของฝ่ายควบคุมคุณภาพ ให้ฝ่ายควบคุมคุณภาพเป็นผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษา กำจัดสาเหตุที่ทำให้ชิ้นงานเสียหาย ตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน ร่วมมือกับฝ่ายจัดซื้อในการออกไปเยี่ยมโรงงานของผู้ขาย ตรวจสอบผู้ขายที่ผลิตวัตถุดิบส่งเข้าโรงงานและประสานงานฝึกอบรมเรื่องการควบคุมคุณภาพ รวมทั้งช่วยตรวจรับจากผู้ขายรายใหม่บ้าง

8. สร้างระเบียบในโรงงานและรักษาความสะอาดอย่างเคร่งครัด ด้วยการทำกิจกรรม 5 ส. เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกเกี่ยวกับคุณภาพมากขึ้น

9. กำหนดขนาดการผลิตต่ำกว่ากำลังการผลิตเต็มที่ที่มีอยู่ ซึ่งจะช่วยให้ปริมาณการผลิตต่อวันที่วางแผนไว้เป็นจริงได้ง่ายขึ้น เพราะการผลิตจะมีความยืดหยุ่นกว่าถ้าเกิดข้อผิดพลาดขึ้น

และคนงานต้องหยุดการผลิตมาแก้ไข ในสภาวะที่ไม่เร่งรีบเกินไปเช่นนี้ จะทำให้คนงานทำงานให้คุณภาพสมบูรณ์แบบอย่างเต็มอกเต็มใจยิ่งขึ้น

10. ใช้หลักการบำรุงรักษาเครื่องจักรอุปกรณ์แบบการบำรุงรักษาที่ผลที่ทุกคนมีส่วนร่วม (Total Productive Maintenance หรือ TPM) โดยผู้ใช้เครื่องมือช่วยดูแลรักษาเบื้องต้น โดยไม่ปล่อยให้เป็นการละเลยของฝ่ายบำรุงรักษาซ่อมแซมแต่ฝ่ายเดียว เพราะอุปกรณ์ที่ชำรุดบกพร่องย่อมจะส่งผลถึงคุณภาพของการผลิตด้วย

รางวัลคุณภาพ

ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจในรูปแบบที่ได้คิดค้นออกมาอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยบางประเทศได้รับแนวคิดไว้ทั้งหมด แต่บางประเทศได้จัดทำรูปแบบให้เข้ากับธุรกิจ สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมของตนเอง และใช้เป็นแนวทางให้องค์กรพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศขององค์กรนั้น รูปแบบการบริหารจัดการที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับและได้รับความนิยมนั้น เป็นรางวัลด้านคุณภาพของนานาชาติประเทศ ได้แก่ รางวัลเดมมิง ไพรซ์ รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสหรัฐอเมริกา รางวัลบริหารคุณภาพของยุโรป รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสิงคโปร์ และรางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศไทย เป็นต้น มีรายละเอียด ตามลำดับ ดังภาพตารางที่ 4

ตารางที่ 4 รางวัลด้านคุณภาพแห่งชาติของนานาชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

ประเทศ	ชื่อรางวัล	ปี
ญี่ปุ่น	รางวัลเดมมิง ไพรซ์ (Deming Prize)	1951
แคนาดา	รางวัลประเทศแคนาดา (Canada Award)	1984
สหรัฐอเมริกา	รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA)	1987
ออสเตรเลีย	รางวัลธุรกิจยอดเยี่ยมประเทศออสเตรเลีย (Australian Business Excellence Award : ABEA)	1988
สหภาพยุโรป	รางวัลบริหารคุณภาพของยุโรป (European Foundation Quality Management : EFQM)	1991
สิงคโปร์	รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสิงคโปร์ (Singapore Quality Award : SQA)	1994
ญี่ปุ่น	รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (Japan Quality Award : JQA)	1994
สหรัฐอเมริกา	เกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ (MBNQA: Education Criteria for Performance Excellence)	1999
ไทย	รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศไทย (Thailand Quality Award : TQA)	2001

รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA)

สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2548, หน้า 1) กล่าวว่า ในช่วงทศวรรษ 1980 ประเทศสหรัฐอเมริกาสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ เนื่องจากคู่แข่งประเทศอื่น ๆ มีการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการผ่านกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบริษัทคู่แข่งจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งส่งสินค้าเข้าไปตลาดประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ สินค้าอุปโภคบริโภค เครื่องใช้ไฟฟ้า ตลอดจนผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์

ในปี ค.ศ. 1987 ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ริเริ่มสร้างเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี และเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กรอเมริกา โดยใช้ชื่อว่า Malcolm Baldrige Quality Award (MBNQA) กรอบแนวคิดของเกณฑ์ดังกล่าวเกิดจากการระดมสมองจากผู้บริหารและนักวิชาการระดับแนวหน้าของประเทศ (สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2548, หน้า 1-2)

เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดการปรับปรุง และมุ่งเน้นคุณภาพของผลิตภัณฑ์และบริการของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างที่เคยเป็นมาก่อน คุณประโยชน์อย่างใหญ่หลวงของเกณฑ์รางวัลคุณภาพ คือ การที่มีกรอบการบริหารจัดการที่เป็นกรอบเดียวกัน มีภาษาในการบริหารจัดการสื่อสารกันได้นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้องค์การต่าง ๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้และทักษะ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้มีแนวทางการบริหารจัดการที่ดีขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, หน้า 1-2) เพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงผลผลิตและสินค้าด้านธุรกิจ อุตสาหกรรมให้มีคุณภาพทัดเทียมกับประเทศคู่แข่งสามารถแข่งขันในตลาดการค้าโลกได้โดยมีวัตถุประสงค์คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540, หน้า 121 - 125)

1. เพื่อส่งเสริมให้เห็นความสำคัญของการปรับปรุงคุณภาพของแต่ละหน่วยงาน เพื่อเศรษฐกิจโดยรวมของชาติ
2. เพื่อให้การรับรององค์กรหรือหน่วยงานที่มีการปรับปรุงผลผลิต การบริหาร และการดำเนินงานให้เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ชัด โดยพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมให้ได้รับรางวัล
3. เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหรือวิธีดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่สำคัญ คือ สร้างเกณฑ์ (Criteria) ที่มีมาตรฐานสูงและเป็นที่ยอมรับจากส่วนรวม เกณฑ์

ดังกล่าวมีเป้าหมายที่ชัดเจนโดยกำหนดขึ้นมาจากพื้นฐานของแนวคิดและค่านิยมหลัก ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอันจะส่งผลให้องค์การหรือหน่วยงานมีคุณภาพ โดยแบ่งเป็นปัจจัยใหญ่ ๆ 7 ประการ คือ 1) ผู้นำ 2) งานสารสนเทศ 3) ยุทธศาสตร์และการวางแผนปฏิบัติงาน 4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการ 5) กระบวนการบริหารจัดการ 6) ผลการดำเนินงานทางธุรกิจ และ 7) ความพึงพอใจของลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก

ความหมายของยุทธศาสตร์

การยุทธศาสตร์ เป็นความคิดที่เผชิญกับความเล็งและความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้น เผชิญกับโอกาสที่เกิดจากภาวะแวดล้อม และเผชิญกับการใช้ความสามารถพิเศษของทรัพยากร ในองค์กรหรือในหน่วยงาน การยุทธศาสตร์ จะต้องเป็นไปตามสถานะแวดล้อมหรือ ตามสถานการณ์ การยุทธศาสตร์ที่นำไปใช้แล้วประสบความสำเร็จในหน่วยงานหนึ่ง แต่อาจ ไม่ประสบความสำเร็จในอีกหน่วยงานหนึ่งก็ได้ หรือการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหนึ่ง อาจแตกต่างไปจากอีกหน่วยงานหนึ่งได้ ฉะนั้นโดยนัยที่กล่าวมาแล้วอาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ หมายถึง แผนปฏิบัติงานที่กระจายการใช้ทรัพยากรให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น อย่างไรก็ดีได้มีผู้ให้ความหมายของแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

แอนโทนี (Robert N. Anthony, 1965, p. 24) กล่าวว่า แผนยุทธศาสตร์หมายถึงผลอันเกิด จากกระบวนการตัดสินใจเลือกวัตถุประสงค์ขององค์กร การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ การตัดสินใจใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น และการตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบาย ในการควบคุมการได้มา การใช้และการถ่ายเททรัพยากรเหล่านั้น

แซนด์เลอร์ (Alfred D. Chandler, 1962, p. 13) กล่าวว่า แผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์พื้นฐานระยะยาวขององค์กร และการยอมรับวิธีการ ในการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เหล่านั้น

กลูก์ (William F. Glueck, 1977, p. 336) กล่าวถึงแผนยุทธศาสตร์ว่าเป็น แผนรวม แผนผสมผสาน บรูณาการและแผนสรุปที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุถึง วัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของหน่วยงาน

แมกฟาร์แลนด์ (McFarland, 1979, p. 156) ได้กล่าวถึงการวางแผนยุทธศาสตร์ว่าเป็น พฤติกรรมของบุคคลที่ต้องปฏิบัติงานให้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายของหน่วยงานและของตนเอง

ในสภาพแวดล้อมที่ท้าทาย อันเกิดจากการกระทำของผู้อื่น เช่น คู่แข่งขัน รัฐบาล ลูกค้า และอื่น ๆ และเกิดจากสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน การวางแผนยุทธศาสตร์จะมีความหมายรวมไปถึงการเลือกวัตถุประสงค์ การคาดการณ์เหตุการณ์ที่ไม่แน่นอนและสามารถทำนายได้ และความจำเป็นในการปรับปรุงกลยุทธ์การดำเนินงานให้สอดคล้องกับผู้อื่น

มอนดี้ (Mondy, 1988, p. 120) และคณะ กล่าวว่า การวางแผนยุทธศาสตร์หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ และวิธีการที่ทำให้วัตถุประสงค์ทั้งหมดบรรลุถึงความสำเร็จ

นอกจากนี้ที่กล่าวแล้ว สไตเนอร์ (Steiner, 1979, pp. 13-15) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ 4 แง่มุม ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นอนาคตจากผลของการตัดสินใจในปัจจุบัน (Futurity of Current Decisions)

หมายความว่า การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นความสัมพันธ์ของเหตุ (Cause) และผล (Effect) ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผู้บริหารต้องตัดสินใจดำเนินการ โดยที่ผู้บริหารเชื่อว่าสาเหตุในปัจจุบันจะก่อให้เกิดผลที่ดีในอนาคต และการตัดสินใจของผู้บริหารจะต้องอยู่บนฐานข้อมูลที่ทั้งความเพียงพอและความถูกต้องที่ได้รับการวิเคราะห์กลั่นกรองแล้ว ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นการสร้างจินตนาการการดำเนินงานอย่างมีระบบ โดยวิถีทางของการดำเนินการนั้นอย่างแน่ชัดและมีขั้นตอน

2. การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการ (Process) กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์

เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนเป็นลำดับ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การจัดทำนโยบาย การจัดทำแผนดำเนินงานในรายละเอียดรวมทั้งจะต้องคาดการณ์การดำเนินงานไว้ เป็นการล่วงหน้าว่าจะทำอะไร (What) จะทำเมื่อไหร่ (When) จะทำที่ไหน (Where) ใครเป็นคนทำ หรือทำเพื่อใคร (Who) และทำได้อย่างไร (How) การดำเนินการของแผนยุทธศาสตร์ต้องเป็นไปอย่างมีระบบอยู่บนฐานของความเข้าใจร่วมกัน

3. การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นปรัชญา (Philosophy) กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์

เป็นทัศนคติเป็นวิถีทางของการดำรงชีวิต เป็นกระบวนการแห่งความคิดและการใช้กำลังสติปัญญาเพื่าคัดสินใจปฏิบัติงานในอนาคตให้ดีที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้

4. การวางแผนยุทธศาสตร์มีโครงสร้าง (Structure) กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์

เป็นการเชื่อมโยง อย่างเป็นระบบของแผน 3 ชนิด คือแผนยุทธศาสตร์ แผนระยะปานกลาง และแผนระยะสั้น โดยแผนยุทธศาสตร์เป็นหลักหรือวัตถุประสงค์หลักขององค์การ และแผนระยะปานกลางเป็นการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ให้มีรายละเอียดในการปฏิบัติ ส่วนแผนระยะสั้นเป็นวิธีการปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามที่แผนยุทธศาสตร์ได้กำหนดไว้

จากความหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมา เราสามารถให้คำนิยามได้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายรวมขององค์กรและวิธีการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งการวางแผนยุทธศาสตร์จะมีลักษณะสำคัญ คือ

มององค์การในภาพรวม (Holistic) การวางแผนยุทธศาสตร์มององค์การในฐานะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แผนยุทธศาสตร์จะเป็นแผนที่คลุมทั้งองค์การและมีระดับของแผนที่สอดคล้องกันตั้งแต่แผนระดับองค์กร แผนระดับหน่วยงานย่อยในองค์การ และแผนปฏิบัติการซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินงานขององค์การทั้งหมด

การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Planning)

พจนานุกรม (Oxford Advanced Learner Dictionary, 1989, p. 1179) ได้ให้ความหมายว่า แผนยุทธศาสตร์ เป็นนโยบายที่ถูกจัดทำเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะอย่าง เช่น แผนที่ใช้ในการควบคุมเงินคึกคัก (สมาน เศรษฐดาวิทย์, 2540, หน้า 8-11) แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) คือ กระบวนการซึ่งคณะผู้นำของหน่วยงานได้จัดทำวิสัยทัศน์ และกำหนดแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์นั้น แผนยุทธศาสตร์แตกต่างจากการวางแผนปกติทั่วไป ซึ่งเป็นการกำหนดแนวการดำเนินการต่อเนื่องจากสถานะในปัจจุบันขององค์กรเท่านั้น

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Planning) เป็นความเพียรพยายามอย่างมีระเบียบวินัยของคนที่ปฏิบัติงานในการคิดและการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้เป็นที่กระจ่างชัดว่า องค์กรหรือหน่วยงานของเขาทำอะไร มีหน้าที่ทำอะไร และทำไมจึงต้องทำด้วย

ดังนั้น การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูล และข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อนำมาพิจารณาและวางแผนให้สอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งถูกต้องตามสถานการณ์และสถานะแวดล้อมต่าง ๆ อย่างดียิ่ง เท่าที่สามารถจะทำได้ ต่อจากนั้นก็จะเป็นการพิจารณาถึงจุดเน้นในอนาคต เพื่อการตัดสินใจในปัจจุบันให้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงต่อไป ยิ่งกว่านั้นแล้วการวางแผนยุทธศาสตร์ ยังเป็นการกล่าวถึงทีมงาน บุคคล องค์กร และกิจกรรม ทุกกระบวนการและทุกขั้นตอนของการบริหาร การจัดการ และการปฏิบัติหน้าที่ การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นการนำเอาเรื่องเทคนิค วิธีการ และกระบวนการในการบริหารเรียบเรียง จัดระบบร้อยรัดเข้าด้วยกันอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย

ตัวอย่างเทคนิค วิธีการ และกระบวนการบริหารและการจัดการสมัยใหม่ ที่เป็น การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ มีบทบาทและส่วนประกอบสำคัญ เช่น

POSDCoRB (by Urwick & Gulick)

MBO = management by objective

TQM = total quality management

KAIZEN/ QC = continuous improvement/ quality control

System approach

การวางแผนยุทธศาสตร์มีจุดเน้นที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของทีมงานทุกคนเป็นสำคัญ ถือว่าทุกคนมีส่วนสำคัญเท่าเทียมกัน จะต่างกันแต่น้ำหนักที่ได้รับมอบหมายสำหรับแต่ละคนนั้น ทุกคนจึงเป็นเพื่อนร่วมงานพร้อมที่จะก้าวเดินไปสู่จุดหมายปลายทางด้วยกันอย่างสง่าผ่าเผยในลักษณะทีมงานที่ดี เพื่อประโยชน์ต่องานอย่างสูงสุด

ความสำคัญของการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ คือ ในทุกขั้นตอนและทุกกระบวนการนั้น ล้วนแต่มีส่วนช่วยผู้บริหาร หัวหน้างาน แม้กระทั่งผู้ปฏิบัติงานทุก ๆ คน ได้ตัดสินใจถูกต้องทั้งสิ้น จะช่วยให้ผู้จัดการงานทั้งหลายสามารถคิดอ่านและกระทำการใด ๆ อย่างมีเหตุผล ดังคำกล่าวที่ว่า “strategic planning helps key decision makers think and strategically” กล่าวคือ สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง และกระทำได้อย่างแม่นยำ (ศตวรรษ นิธิพัฒน์, 2542, หน้า 20-21)

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการกำหนดเป้าหมายและทิศทางทางการดำเนินงาน จากการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการขององค์กร โดยการตัดสินใจทางเลือกที่มีประโยชน์สูงสุด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทีมงานทุกคนเป็นสำคัญ

ความมุ่งหมายของแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์มีความสำคัญต่อองค์กรและหน่วยงานในหลายลักษณะ คือ

1. แผนยุทธศาสตร์จะกำหนดและสื่อให้เห็นภาพ ชนิด และประเภทขององค์กรหรือหน่วยงานจากวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้

2. แผนยุทธศาสตร์แสดงถึงทิศทางร่วม และแนวทางในการใช้ทรัพยากรร่วมกันขององค์กรหรือหน่วยงาน

3. แผนยุทธศาสตร์เป็นรูปแบบและแนวทางในการปฏิบัติงานระยะยาวขององค์กร

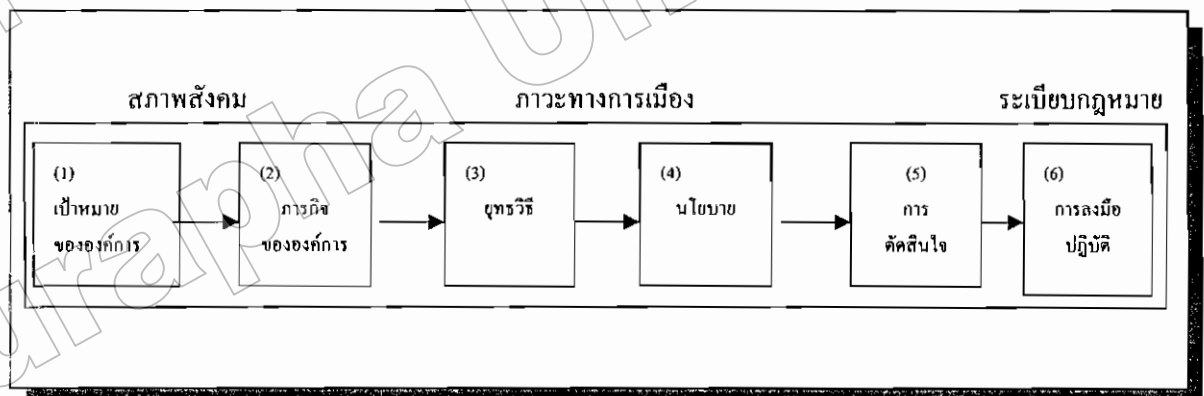
4. แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบสำหรับชี้นำการคิดและการปฏิบัติงานขององค์กร

องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิบัติการกิจใด ๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานจะแวดล้อมด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ องค์ประกอบภายนอกแผน ซึ่งหมายถึงสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ อันอยู่ภายนอกแต่มีผลกระทบต่อการวางแผน เช่น สภาพสังคม ภาวะทางการเมือง ระเบียบและกฎหมายของสังคม เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล คู่แข่งขัน ลูกค้าหรือ

ผู้ได้รับการบริการขององค์กรและอื่น ๆ เป็นต้น องค์ประกอบอีกลักษณะหนึ่งซึ่งอาจเรียกว่า องค์ประกอบภายในแผน หมายถึงส่วนต่าง ๆ ของแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีส่วนประกอบที่เป็นไปตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายขององค์กร (Organizational Goals) ซึ่งเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นว่า องค์กรหรือหน่วยงานจะดำเนินงานไปตามทิศทางใด มีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร
2. ภารกิจขององค์กร (Missions) เป็นส่วนที่แสดงถึงขอบข่ายของกิจกรรมว่า หน่วยงานหรือองค์กรจะต้องอะไรบ้าง
3. ยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธี (Strategies) เป็นส่วนที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรจะเลือก วิธีการใดในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
4. นโยบาย (Policies) เป็นส่วนที่แสดงถึงข้อเสนอแนะในการนำไปสู่เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ที่องค์กรหรือหน่วยงานต้องการ
5. การตัดสินใจ (Decisions) เป็นส่วนที่แสดงถึงทางเลือกที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน
6. การลงมือปฏิบัติ (Actions) เป็นส่วนที่แสดงถึงการปฏิบัติจริงหรือลงมือทำจริง ในการปฏิบัติงาน



ภาพที่ 7 องค์ประกอบของยุทธศาสตร์ (Massie and Douglas, 1981 p. 227)

กระบวนการในการวางแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1. การกำหนดพันธกิจขององค์กร (Mission Determination) เป็นการกำหนดว่าองค์กรจะมีภารกิจใด เป็นการตอบคำถามว่าองค์กรตั้งขึ้นมาเพื่อทำอะไร หรือแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นในการมีองค์กรดังกล่าว เราตั้งขึ้นมาเพื่อทำอะไร หรือเราอยู่ในธุรกิจใด การกำหนดพันธกิจขององค์กรจะเป็นการกำหนดสภาพแวดล้อมขององค์กรด้วยว่าองค์กรจะมีสภาพแวดล้อมแบบใด พันธกิจขององค์กรจะแสดงถึงความพยายามขององค์กร ในภาพรวมว่าต้องการให้เกิดผลใดขึ้น พันธกิจขององค์กรสามารถพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานในองค์กรราชการ และวัตถุประสงค์ขององค์กรในหนังสือบริคณห์สนธิในหน่วยงานเอกชน ในองค์กรเอกชนพันธกิจขององค์กรอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริหาร ซึ่งจะสามารถกำหนดพันธกิจใหม่หรือเปลี่ยนหน้าที่ได้ แต่องค์กรภาครัฐหรือหน่วยงานราชการ เปลี่ยนแปลงพันธกิจกระทำได้ยากเพราะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย การเปลี่ยนพันธกิจ อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายทำให้ล่าช้าและเปลี่ยนแปลงได้ยาก นอกจากนี้ งานราชการยังเป็นงานบริหารสังคมที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะบ้าง เป็นการบังคับใช้กฎหมายบ้าง ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพันธกิจได้ การกำหนดพันธกิจในหน่วยงานภาครัฐก็จะเป็นการทบทวนอำนาจหน้าที่ตลอดจนขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร จากลักษณะของการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสภาพแวดล้อม ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและในด้านของการปรับตัวขององค์กร การวางแผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อที่จะสามารถติดตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการวิเคราะห์เพื่อนำมากำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม โดยในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมใน 2 ส่วนคือ สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในองค์กร

2.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก แบ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไป และสภาพแวดล้อมเฉพาะ

2.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร

นอกจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรแล้ว การวางแผนยุทธศาสตร์ยังมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กรด้วย ทั้งนี้เพราะองค์กรจะทำงานได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับการจัดการภายในขององค์กรนั้น ๆ ด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร

นักวิเคราะห์จะแยกองค์การออกเป็นส่วนย่อย ๆ หรือระบบย่อยต่าง ๆ ตามความชำนาญของตนเอง ลักษณะการแบ่งองค์การออกเป็นระบบย่อยจะทำให้นักวิเคราะห์เห็นถึงความเชื่อมโยงของระบบย่อยต่าง ๆ ในการทำงานขององค์การ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในจะพิจารณาว่า องค์การมี จุดอ่อน (Weakness) หรือจุดแข็ง (Strength) อย่างไร

3. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์

หลังจากการศึกษาพันธกิจและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การแล้วองค์การจะ กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานขององค์การ วัตถุประสงค์ที่กำหนดในแผนยุทธศาสตร์ จะต้องสอดคล้องกับภารกิจขององค์การ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจำต้องมีลักษณะสำคัญคือ (1) มีความเฉพาะเจาะจงและมีความชัดเจน (Specific) (2) สามารถวัดได้ (Measurable) (3) เป็นที่ยอมรับและ เห็นพ้องต้องกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง (Agreeable) (4) สามารถปฏิบัติได้ หรือ เป็นจริงได้ (Realistic) (5) มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ (Time-frame) ลักษณะของวัตถุประสงค์ ดังกล่าวนี้เราอาจเรียกว่า SMART - Goal (6) มีความท้าทายแต่สามารถบรรลุได้ไม่ยากหรือ่าย จนเกินไป (Challenging, But Attainable) เพราะหากวัตถุประสงค์ยากเกินไปผู้ปฏิบัติจะไม่ยอม ปฏิบัติ เนื่องจากถึงทำเต็มที่แล้วก็อาจไม่สำเร็จเพราะเป้าหมายสูงหรือยากเกินไป ผู้ปฏิบัติงาน ก็จะไม่พยายาม ส่วนเป้าหมายที่ง่ายเกินไป คนก็จะไม่ตั้งใจ เพราะทำงานสบาย ๆ ก็ได้ผล ตามเป้าหมายที่วางไว้ ผู้ปฏิบัติก็ไม่ต้องใส่ความพยายามมากนัก เป้าหมายที่ง่ายก็จะไม่สามารถใช้ สักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน ได้อย่างเต็มที่ (7) วัตถุประสงค์ควรมีการบันทึกหรือเขียนไว้เป็น ลายลักษณ์อักษร (Documented, Written) วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กว้าง ๆ จะไม่ช่วยในการ ดำเนินงานและส่งผลในทางปฏิบัติในองค์การเท่าที่ควร

4. การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การ

การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การเป็นการกำหนดแผนจากการวิเคราะห์สถานการณ์ ต่าง ๆ โดยแผนยุทธศาสตร์จะประกอบด้วยแผน 3 ระดับ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ในระดับองค์การ โดยรวมซึ่งเรียกว่า Corporate Level ยุทธศาสตร์ในระดับหน่วยงานย่อย หรือระดับหน่วยธุรกิจ หรือระดับ Business Level และระดับแผนปฏิบัติ หรือ Operational Level โดยแผนยุทธศาสตร์ แต่ละระดับจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันในลักษณะของ ความเชื่อมโยงของเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติ แผนระดับ Corporate level จะเป็นภาพรวมของ องค์การทั้งหมด ซึ่งจะกำหนดทิศทางโดยรวมขององค์การ แผนระดับ Business level จะเป็นแผน ของกิจการในเครือ หรือหน่วยงานย่อยลงไป ขณะที่แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนที่ระบุในรายละเอียด ถึงวิธีการในการปฏิบัติงานของแต่ละคน ดังนั้น หากการกำหนดยุทธศาสตร์มีความชัดเจนและ

เชิงมโยกันดี ก็จะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่ต้องการวางไว้

5. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กรอย่างมาก การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจะเป็นกระบวนการในการทำงานขององค์กร และเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การในมิติต่าง ๆ เช่น โครงสร้างขององค์กร ระบบการนำในองค์กร ระบบการติดต่อสื่อสาร และการควบคุมในองค์กร ระบบทรัพยากรบุคคลขององค์กร รวมถึงระบบการผลิตขององค์กร ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานขององค์กรทั้งสิ้น

ประเภทของยุทธศาสตร์ขององค์กร

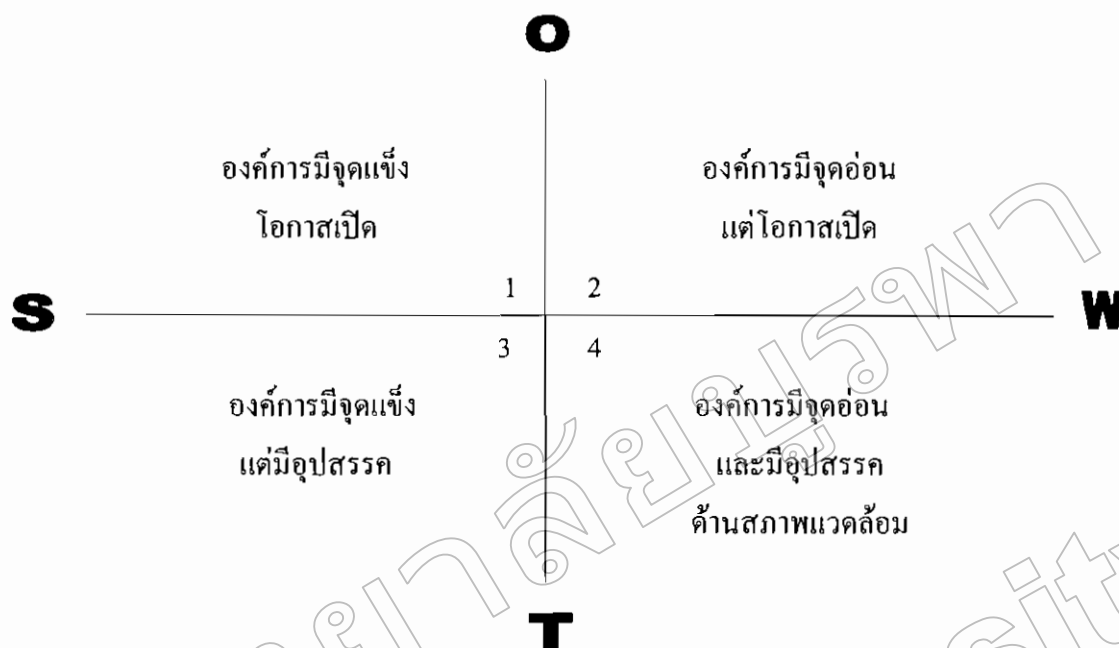
ในการวางแผนยุทธศาสตร์นั้นองค์กรจะกำหนดยุทธศาสตร์ของตนเองเพื่อให้้องค์การสามารถดำเนินการตามแผนที่วางไว้ได้ แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ คือ ยุทธศาสตร์ระดับองค์กร (Corporate Level Strategies) ยุทธศาสตร์ระดับหน่วยธุรกิจหรือระดับกิจการ (Business Level Strategies) และยุทธศาสตร์ในระดับหน่วยปฏิบัติ (Functional Level) ซึ่งยุทธศาสตร์แต่ละระดับจะมีรายละเอียดและลักษณะแตกต่างกัน (วันชัย มีชาติ, 2549, หน้า 124)

ยุทธศาสตร์ระดับองค์กร (Corporate Level Strategies)

ยุทธศาสตร์ระดับการเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่พิจารณาองค์การในภาพรวม กำหนดขึ้นจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรแล้วนำมากำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับองค์กรสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือการกำหนดโดยใช้ Grand Strategies และการใช้ Portfolio Strategies ซึ่งแต่ละวิธีการจะมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

การกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้ Grand Strategies

การกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้ Grand Strategies เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์โดยการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กรที่เรียกว่า SWOT - Analysis การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กรนี้ผู้วิเคราะห์จะวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกแล้วนำมากำหนดในตาราง SWOT การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรพิจารณาโดยการกำหนดแกนขึ้น 2 แกน แกนนอนจะแสดงถึงจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร (จุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กรได้มาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในขององค์กร) แกนตั้งแสดงถึงโอกาสในการดำเนินหรือภัยอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นต่อองค์กรองค์กรจะเลือกยุทธศาสตร์ตามลักษณะขององค์กรกับสภาพแวดล้อม ดังภาพที่ 8



ภาพที่ 8 แสดงการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรโดยใช้ SWOT – Analysis (วันชัย มีชาติ, 2549, หน้า 125)

จากแผนภาพ การกำหนดยุทธศาสตร์องค์กร โดยใช้ตาราง SWOT องค์กรจะกำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะหรือตำแหน่งแห่งที่องค์กรอยู่ คือ

1. ยุทธศาสตร์ในการเจริญเติบโต (Growth Strategies) เป็นการเลือกที่จะขยายขององค์กร หรือสร้างความเจริญเติบโตให้แก่กิจการ การเลือกยุทธศาสตร์ที่จะเจริญเติบโตนี้้องค์การจะเลือกเมื่อองค์กรอยู่ในสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมเปิดโอกาส (อยู่ในส่วนของโอกาสหรือ Opportunity) และองค์กรมีจุดแข็งมากกว่าจุดอ่อนหรือข้อจำกัด (อยู่ในช่วงของจุดแข็งหรือ Strength) ยุทธศาสตร์ในการเจริญเติบโตนี้้องค์การจะขยายกิจการโดยการรวมธุรกิจ (Integration) การรวมธุรกิจสามารถทำได้โดย (1) การรวมตามแนวนอน (Horizontal Integration) ได้แก่ การรวมกิจการประเภทเดียวกันเข้าด้วยกัน เช่น การรวมบริษัทหรือกิจการของกลุ่มเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร (2) การรวมธุรกิจตามแนวตั้ง (Vertical Integration) เป็นการรวมกิจการกับธุรกิจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถทำได้สองวิธีคือ วิธีแรกการรวมกับกิจการที่ทำหน้าที่ในการส่งวัตถุดิบให้แก่องค์กร ซึ่งเรียกว่า การรวมไปข้างหน้า (Vertical Backward Integration) วิธีที่สองเป็นการรวมกับหน่วยงาน ที่จำหน่ายผลผลิตขององค์กรหรือหน่วยงานที่ส่งผลผลิตขององค์กรสู่สภาพแวดล้อม อันเป็นการตัดคนกลางออกจากกระบวนการ ซึ่งเรียกว่า การรวมไปข้างหน้า (Vertical Forward

Integration) การรวมกิจกรรมการตามแนวดิ่งนี้จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีลักษณะที่ครบวงจรการผลิตมากขึ้น องค์กรจะลดการพึ่งพาสภาพแวดล้อมลง

2. ยุทธศาสตร์การตัดตอน (Retrenchment Strategies) เป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรจะเลือกใช้เมื่อต้องการที่จะลดขนาดและขอบเขตขององค์กรลง องค์กรเลือกใช้ยุทธศาสตร์การตัดตอนเมื่อองค์กรอยู่ในสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมขององค์กรเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการที่องค์กรจะดำเนินงาน (อยู่ในส่วนของการมี Threat) และการบริหารงานภายในขององค์กรมีจุดอ่อนมากกว่าจุดแข็ง (องค์กรมีจุดอ่อนภายใน หรือ Weakness) องค์กรจะเลือกยุทธศาสตร์ในการตัดตอนเมื่อองค์กรอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องทำงานเพื่อให้องค์กรอยู่รอด การตัดตอนจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรไม่ต้องการให้เกิดขึ้น แต่เป็นความจำเป็นในการดำเนินงานหรือจำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อรักษาองค์กรในส่วนที่สำคัญไว้ องค์กรสามารถเลือกใช้ยุทธศาสตร์ในการตัดตอนได้หลายวิธี คือ (1) การลดรายจ่าย (Cutback) เป็นการตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นหรือมีความสำคัญน้อยออกไป (2) การไม่ลงทุน (Divestment) ได้แก่ การไม่ลงทุนในกิจการหรือขายกิจการบางส่วนไปเพื่อลดขนาดขององค์กร (3) การเลิกกิจการ (Liquidation) เป็นการตัดสินใจเลิกบริษัทหรือกิจการทั้งหมด การเลิกกิจการมักจะใช้เมื่อแนวโน้มขององค์กรไม่ดี ทำให้ต้องตัดสินใจเลิกกิจการก่อนที่จะถึงจุดที่องค์กรจะประสบปัญหาที่รุนแรงกว่า

3. ยุทธศาสตร์การกระจายธุรกิจ (Diversification Strategies)

ยุทธศาสตร์การกระจายธุรกิจเป็นวิธีที่องค์กรเพิ่มความหลากหลายของสินค้าหรือบริการขององค์กรให้มากขึ้น เพื่อลดและกระจายความเสี่ยงในการดำเนินกิจการไม่ให้องค์กรต้องพึ่งพาผลผลิตเพียงอย่างเดียว การกระจายธุรกิจมักจะเกิดเมื่อองค์กรเห็นว่าสินค้าหรือบริการเดิมขององค์กรถึงจุดอิ่มตัวและไม่สามารถขยายต่อไปได้อีก องค์กรจะเริ่มแสวงหาทางใหม่ ๆ ในการดำเนินธุรกิจของตนเอง การกระจายธุรกิจจะทำให้องค์กรมีทางเลือกมากขึ้น เช่น บริษัทไออิชิกระจายธุรกิจจากการทำอาหารญี่ปุ่นมาทำชาเขียวสำเร็จรูปเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่องค์กร หากกิจการใดกิจการหนึ่งมีปัญหา องค์กรก็ยังสามารถดำเนินธุรกิจได้ การกระจายธุรกิจนี้ องค์กรมักจะกระจายธุรกิจที่ตนเองคุ้นเคยหรืออาจเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับธุรกิจเดิมหรือ ธุรกิจที่แตกต่างจากเดิมก็ได้ การกระจายธุรกิจสามารถทำได้สองวิธี คือ วิธีแรก ได้แก่ การกระจายธุรกิจแบบรวมกลุ่ม (Conglomerate Diversification) เป็นการกระจายธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เดิมขององค์กร วิธีที่สองได้แก่ การกระจายธุรกิจแบบเน้นหนัก (Concentric Diversification) เป็นการกระจายธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการเดิมหรือผลิตภัณฑ์เดิมขององค์กร

การกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้ Portfolio Strategies

การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับองค์การอีกวิธีหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Portfolio Strategies: ซึ่งจะกำหนดยุทธศาสตร์โดยการพิจารณาบริษัทย่อย ๆ ในองค์การแล้วนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ องค์การที่กำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้วิธีนี้จะเป็นองค์การที่มีกิจการหรือบริษัทในเครือหลายบริษัทและแต่ละองค์การย่อยมีสถานการณ์ที่แตกต่างกัน องค์การจะกำหนดทิศทางรวมขององค์การจากการพิจารณาจากหน่วยงานย่อย ๆ เหล่านี้ว่า ดำเนินการอย่างไรในแต่ละกิจการย่อย เช่น บริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด มีบริษัทในเครือจำนวนมาก เช่น กิจการกระดาษ กิจการเหล็ก กิจการวัสดุก่อสร้าง กิจการปูนซิเมนต์ เป็นต้น กิจการแต่ละชนิดจะมีระดับของความสำเร็จและสถานการณ์ในตลาดไม่เท่ากัน การกำหนดยุทธศาสตร์จึงต้องพิจารณาเป็นกิจการ ๆ ไป แล้วจึงนำมากำหนดในภาพรวมขององค์การได้ การกำหนดยุทธศาสตร์โดยวิธี Portfolio Strategies นี้ สามารถแยกออกได้เป็น 2 วิธีย่อย ๆ คือ

1. The BCG Matrix

การกำหนดยุทธศาสตร์แบบ The BCG Matrix นี้เป็นวิธีการที่พัฒนาขึ้นมาโดยบริษัทที่ปรึกษาชื่อ Boston Consulting Group วิธีการนี้จะแยกองค์การออกเป็นหน่วยธุรกิจย่อย ๆ เรียกว่า SBU : Strategic Business Unit องค์การขนาดใหญ่จะประกอบด้วยหลาย ๆ SBU องค์การจะวิเคราะห์ SBU แต่ละ SBU โดยกำหนดมิติในการวิเคราะห์ 2 มิติ คือ มิติแรกเป็นการวิเคราะห์ถึงส่วนแบ่งทางการตลาดของหน่วยธุรกิจนั้น ๆ (Market Share) ว่าแต่ละ SBU มีส่วนแบ่งการตลาดของสินค้าหรือบริการชนิดนั้นเท่าไร มิติที่สองเป็นการวิเคราะห์ถึงอัตราการเจริญเติบโตของตลาดของสินค้าชนิดนั้น ๆ (Growth Of Market) ลักษณะการกำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละ SBU สามารถพิจารณาได้ดังตารางที่ 5 คือ

ตารางที่ 5 แสดงการกำหนดยุทธศาสตร์องค์การแบบ The BCG Matrix (Gordon & associates
ibid., p. 155)

การขยายตัวของตลาด

สูง	Star ดาวเด่น	Problem Child เด็กมีปัญหา
	Cash Cow วัวทำเงิน	Dog สุนัข
ต่ำ		
	สูง	ต่ำ

ส่วนแบ่งการตลาด

จากตารางการกำหนดยุทธศาสตร์ของ The BCG Matrix การกำหนดยุทธศาสตร์ของ
องค์การตามสถานะของหน่วยธุรกิจย่อยในองค์การ จำสามารถเลือกกำหนดได้ 4 แบบ คือ

1. การเลือกยุทธศาสตร์ของดาวเด่น (Stars) เป็นการเลือกยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยธุรกิจ
ที่อยู่ในกิจการที่การตลาดกำลังเติบโต มีอัตราการขยายตัวของตลาดสูง และองค์การเป็นผู้ครอง
ตลาดรายใหญ่ หรือมีส่วนแบ่งทางการตลาดมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งขององค์การอยู่ใน
สถานะที่ได้เปรียบในธุรกิจที่อยู่ในลักษณะดาวเด่นองค์การจะมีโอกาสมากในการทำกำไรและ
เจริญเติบโต องค์การจะเลือกกำหนดยุทธศาสตร์ในการเจริญเติบโต (Growth Strategies)

2. การเลือกยุทธศาสตร์ของวัวทำเงิน (Cash Cows) กิจการแบบ Cash Cows เป็นกิจการ
ของหน่วยธุรกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตของตลาดหรือผู้ใช้ผลิตภัณฑ์น้อย ตลาดมีความอิ่มตัวแล้ว
องค์การเป็นผู้ที่ครองตลาดรายใหญ่หรือเป็นผู้ผลิตหลักในท้องตลาด สำหรับกิจการที่มีลักษณะนี้
องค์การมักจะกำหนดยุทธศาสตร์มุ่งรักษาเสถียรภาพ (Stability Strategy) โดยการรักษาสถานะ
กลุ่มลูกค้าเดิมไว้ไม่ให้ใครเข้ามาแย่งชิงองค์การก็มักจะได้เปรียบในฐานะที่ครองตลาดมาก่อน
และอาจได้เปรียบจากขนาด (Economy of Scale) ในกรณีที่จะมีคู่แข่งรายใหม่ที่จะเข้ามาดำเนินการ
ประเภทเดียวกันแข่ง

3. การเลือกยุทธศาสตร์ของเด็กมีปัญหา (Problem Child, Question Marks) กิจการแบบ
เด็กมีปัญหา ได้แก่ กิจการที่อยู่ในสถานการณ์ที่ตลาดหรือความต้องการสินค้าหรือบริการดังกล่าว
มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วแต่องค์การมีส่วนแบ่งการตลาดไม่มากนักหรือเป็นผู้ผลิตรายย่อย
ในสินค้าหรือบริการดังกล่าวกิจการในกลุ่มนี้้องค์การจะต้องพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ให้ดี
องค์การอาจเลือกที่จะลงทุนในการพัฒนากิจการเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งการตลาดอย่างจริงจัง
หากเห็นว่า มีช่องทางที่จะทำได้ และหากองค์การสามารถเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดได้กิจการดังกล่าว
จะกลายเป็นกิจการประเภทดาวเด่น แต่หากองค์การเห็นว่าไม่สามารถขยายหรือเพิ่มส่วนแบ่ง
การตลาดได้ องค์การอาจเลือกที่จะถอนตัวหรือเก็บเกี่ยวผลกำไรระยะสั้นแล้วถอนตัว ขึ้นอยู่กับ
สถานะของกิจการและความเชี่ยวชาญขององค์การ

4. การเลือกยุทธศาสตร์ของสุนัข (Dogs) สถานการณ์นี้้องค์การจะเป็นผู้ผลิตรายเล็ก ๆ
ที่มีส่วนแบ่งการตลาดน้อยในกิจการที่ตลาดมีความอิ่มตัวแล้วตลาดไม่ขยายเพิ่มขึ้น กิจการที่อยู่ใน
สถานการณ์นี้้องค์การมักจะเลือกยุทธศาสตร์ที่จะลดทอน (Retrenchment Strategies) โดยอาจหา
วิธีการในการถอนทุนหรือทำกำไรระยะสั้นแล้วเลิกกิจการเพื่อไม่ต้องรับภาระในการดำเนินงาน
ขององค์การ

การกำหนดการกำหนดยุทธศาสตร์ตาม The BCG Matrix นี้ จะทำให้เห็นภาพรวมของธุรกิจขององค์กรทั้งหมดว่าครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง องค์กรควรจะดำเนินการในเรื่องใดกับกิจการย่อยหรือหน่วยธุรกิจใด การกำหนดยุทธศาสตร์นี้หน่วยงานที่เลือกใช้มักจะได้แก่ บริษัทหรือองค์กรขนาดใหญ่ที่มีบริษัทในเครือหลายบริษัท หรือบริษัทที่มีการแตกธุรกิจออกเป็นบริษัทลูก

2. The GE Business Screen

การกำหนดยุทธศาสตร์ของ The GE Business Screen นี้เป็นการศึกษาและพัฒนาการกำหนดยุทธศาสตร์ของบริษัท General Electric ซึ่งมีการกำหนดยุทธศาสตร์โดยแบ่งองค์กรออกเป็นหน่วยธุรกิจย่อย ๆ หรือ SBU เช่นเดียวกับ The BCG Matrix การวิเคราะห์องค์กรเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์จะวิเคราะห์องค์กรในสองมิติแล้วกำหนดตำแหน่งของแต่ละหน่วยธุรกิจลงในตารางซึ่งมิติที่ใช้ในการวิเคราะห์จะได้แก่ มิติแรก การพิจารณาความดึงดูดของธุรกิจ (Industrial Attractiveness) ซึ่งจะพิจารณาถึงธุรกิจดังกล่าวจะทำให้มีผู้เข้ามาแข่งขันในกิจการดังกล่าวมากขึ้นหรือไม่ กิจการที่จะก่อให้เกิดการเข้ามาแข่งขันสูงจะมีการขยายตัวของตลาดสูง มีสัดส่วนของกำไรมาก อัตราผลตอบแทนในการลงทุนสูงกว่ากิจการแบบอื่น ๆ ขนาดของตลาดมีขนาดใหญ่ มิติที่สองจะพิจารณาถึงตำแหน่งของหน่วยธุรกิจในตลาด (SBU Position) เป็นการวิเคราะห์ว่าองค์กรดำเนินธุรกิจดังกล่าวได้ดีเพียงใด โดยจะพิจารณาถึงส่วนแบ่งการตลาดขององค์กร ขนาดของกิจการ มูลค่าของการขายสินค้าและการทำกำไร เป็นต้น โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ของ The GE Business-Screen จะแบ่งตารางที่ใช้วิเคราะห์ออกเป็นเก้าช่อง ดังตัวอย่าง

ตารางที่ 6 แสดง The GE Business Screen (David, 1991, p. 225)

การดึงดูดของตลาด อัตราการขยายตัวของตลาด	สูง	1	2	3
	กลาง	4	5	6
	ต่ำ	7	8	9
		สูง	กลาง	ต่ำ

จากตารางจะเห็นว่าการแบ่งกิจการลงในแต่ละช่องของ The GE Business Screen จะแยกย่อยลงไปโดยแบ่งระดับในแต่ละมิติออกเป็นสามระดับ คือ สูง ปานกลาง และต่ำ ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์มีความละเอียดมากขึ้นมีการให้คะแนนในแต่ละมิติแล้วกำหนดให้หน่วยธุรกิจอยู่ในช่องต่าง ๆ การกำหนดยุทธศาสตร์ของ The GE Business Screen จะแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม คือ ในกลุ่มที่หนึ่งได้แก่ หน่วยธุรกิจย่อยที่อยู่ในช่อง 1, 2 และ 4 ของตาราง กลุ่มนี้จะอยู่ในกิจการที่องค์การมีตำแหน่งของ SBU อยู่ในระดับที่ดี และตลาดมีการขยายตัว องค์การจะเลือกกำหนดยุทธศาสตร์ในการขยายตัวและสร้างความเจริญเติบโตให้แก่องค์กร กลุ่มที่สองได้แก่ หน่วยธุรกิจที่อยู่ในตารางช่องที่ 3, 5 และ 7 องค์การจะเลือกที่จะรักษาสถานการณ์เดิมไว้ หรือรักษาเสถียรภาพ (Hold and Maintain) และกลุ่มที่สามได้แก่ หน่วยธุรกิจที่อยู่ในช่องที่ 6, 8 และ 9 ของตาราง องค์การควรที่จะเลือกกำหนดยุทธศาสตร์ในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์และถอนตัว (Harvest or Divest) ซึ่งองค์การอาจเลือกที่จะทำกำไรระยะสั้นและเลิกกิจการดังกล่าวไป

การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับองค์การทั้งการกำหนดโดยใช้ Grand Strategies และการใช้ Portfolio Strategies จะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มององค์การในภาพรวมและเป็นหนึ่งเดียว แม้ว่าองค์การจะมีกิจการย่อย ๆ หลายกิจการก็ตาม การกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้จะทำให้เห็นถึงทิศทางขององค์การทั้งหมดได้ และนอกจากนี้การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับองค์การจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การในระดับที่ย่อยลงมาทั้งระดับหน่วยธุรกิจ (Business Unit) และระดับ Functional Level

การสร้างแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปการสร้างแผนยุทธศาสตร์จะสร้างได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่งใน 3 วิธี (ประชุม รอดประเสริฐ, 2543, หน้า 178-179) คือ

1. วิธีการเทียบเคียงหรือวิธีการสัมพันธ์ เป็นผลมาจากการตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์คู่แข่งซึ่งกันและกัน แล้วนำมาเปรียบเทียบกับแผนยุทธศาสตร์ที่เราถืออยู่ พยายามนำส่วนที่ดีของแผนยุทธศาสตร์ของคู่แข่งไปปรับปรุงแผนของเราให้ดีกว่า แล้วจึงกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของเรา

2. วิธีการตัดสินใจด้วยตัวคนเดียว หรือแบบก้าวกระโดด เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นโดยบุคคลคนเดียวในองค์การ ซึ่งจะต้องเป็นผู้บริหารระดับสูง หรือเป็นเจ้าขององค์การ บุคคลผู้นี้จะเลือกเอาแผนยุทธศาสตร์ที่ตนคิดว่าดีที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือสอดคล้องกับสมมุติฐานในอนาคต แล้วบุคคลผู้นั้นตัดสินใจเลือกพร้อมทั้งประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องมีการซักถามหรือเหตุผลใดๆจากผู้อื่น

3. วิธีค่อยเป็นค่อยไป เป็นการที่ค่อย ๆ เพิ่มกลยุทธ์วิธีในการดำเนินงานที่เหมาะสมให้เป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือสภาพแวดล้อมขององค์การ

สภาพแวดล้อมขององค์การมีอิทธิพลต่อวิธีการสร้างแผนยุทธศาสตร์ที่จะใช้ในการดำเนินการ โดยปกติแล้วองค์การเกือบทุกประเภทจะมีแผนยุทธศาสตร์หลายชนิดให้เลือก และวิธีการสร้างแผนอาจจะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมขององค์การ

โรงเรียนขนาดเล็ก

สภาพโดยทั่วไปและความเป็นมาของสถานศึกษาขนาดเล็ก หรือโรงเรียนขนาดเล็ก ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือช่วงชั้นที่ 1 และช่วงชั้นที่ 2 ในปัจจุบันที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีสำนักงานเป็นหน่วยงานย่อยดูแลอยู่ คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขตต่าง ๆ ซึ่งสภาพความเป็นมาของสถานศึกษาขนาดเล็ก ดังนี้

ความเป็นมาของโรงเรียนขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, หน้า 1) ได้กล่าวถึง สถานศึกษาขนาดเล็ก ก่อนการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยเรียกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งในขณะนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีนโยบายให้มีการ ยุบรวม และล้มเลิก โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ให้แต่ละโรงเรียนในแต่ละพื้นที่ พิจารณายุบรวมนักเรียนที่เข้าใหม่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนจำนวนนักเรียนหมดไปในที่สุด บางโรงเรียนยุบชั้นเรียนทั้งหมดให้นักเรียนไปเรียนกับโรงเรียนในพื้นที่ข้างเคียง บางโรงเรียนให้เปิดทำการเรียนการสอนในบางชั้นเรียน และในบางโรงเรียนให้เปิดทำการเรียนการสอนแบบปีเว้นปี ทำให้มีนักเรียนบางส่วนไม่สามารถไปเรียนตามลักษณะดังกล่าวได้ มีผลให้จำนวนนักเรียนขาดเรียนมีมากขึ้น ส่งผลให้คุณภาพของผู้เรียนตกต่ำ ปัจจุบันหลังจากมีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลสถานศึกษาขนาดเล็กที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีนโยบายปรับปรุง พัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็ก เช่น จัดให้มีโครงการโรงเรียนจิวแฉ่แจ้ว ให้สถานศึกษาขนาดเล็กเข้าร่วมโครงการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการระดมทรัพยากรในการบริหารจัดการที่จำเป็น เช่น จัดสร้างแหล่งเรียนรู้ในสถานศึกษา นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการเรียนรู้กับผู้เรียน มีการใช้วิทยากรในท้องถิ่นการให้ความรู้แก่ผู้เรียน นอกจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการได้

จัดพิมพ์หนังสือเรียน แบบฝึกหัดต่าง ๆ แจกฟรีให้กับผู้เรียนในสถานศึกษาขนาดเล็กทุกคน และจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อ เครื่องคอมพิวเตอร์ใช้ในการจัดการงานบริหารสถานศึกษา และติดตั้งอินเทอร์เน็ตให้ครูผู้สอนและผู้เรียนได้ศึกษาค้นคว้าทุกโรงเรียน ซึ่งเป็นการพัฒนาการบริหารจัดการมุ่งสู่การรับประกันมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนในสถานศึกษาขนาดเล็ก

สภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 1) ได้จำแนกขนาดของโรงเรียนตามจำนวนผู้เรียน สถานศึกษาที่มีผู้เรียนต่ำกว่า 120 คน จัดเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งมีสภาพ ดังนี้

1. ที่ตั้ง สภาพที่ตั้งมีความแตกต่างกันตามสภาพทางภูมิศาสตร์ เช่น ตั้งอยู่บนภูเขา บนเกาะกลางทะเล ในท้องถื่นทุรกันดาร ในท้องที่เสี่ยงภัย และตั้งอยู่ในชุมชนเก่าแก่ที่พื้นที่ไม่สามารถขยายสำหรับประกอบอาชีพทางการเกษตรได้ และประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาน้อย โดยที่ส่วนใหญ่สถานศึกษาขนาดเล็กเกือบทั้งหมดอยู่ในพื้นที่ชนบท
2. ชุมชนแวดล้อม ชุมชนที่เป็นที่ตั้งของสถานศึกษาขนาดเล็กเป็นชุมชนเกษตรกรรมและชุมชนขยาย ประชาชนในพื้นที่มีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลา นักเรียนมีการย้ายสถานศึกษาอยู่ตลอดเวลา จำนวนผู้เรียนมีการเปลี่ยนแปลงไม่คงที่ ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทำสวน ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่มีเวลาในการดูแลเด็กนักเรียนในปกครอง และไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการศึกษาให้กับเด็กในปกครองได้มากนัก ทำให้ผู้เรียนในสถานศึกษาขนาดเล็กขาดโอกาสในการเรียนรู้ เมื่อเทียบกับผู้เรียนในโรงเรียนอื่น
3. ความพร้อม สถานศึกษาขนาดเล็กขาดความพร้อมในหลายด้าน เช่น ด้านบุคลากรมีไม่ครบชั้นเรียน และหน่วยงานต้นสังกัดในปัจจุบันไม่มีนโยบายเพิ่มจำนวนบุคลากร ทำให้มีความขาดแคลนผู้ชำนาญในสาระการเรียนรู้ที่จะถ่ายทอดการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียน ทำให้สถานศึกษาส่วนใหญ่ต้องร่วมมือกับชุมชนในการศึกษาจากแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่น ศึกษาจากวิทยากรในท้องถิ่น ตลอดจนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในกระบวนการเรียนรู้ ด้านทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษา สถานศึกษาขนาดเล็กได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีตามรายหัวผู้เรียน ซึ่งเป็นจำนวนน้อย ทำให้ต้องช่วยเหลือตัวเองในการบริหารจัดการโดยร่วมกับชุมชนในการจัดหาสื่อ วัสดุอุปกรณ์การเรียนรู้ และความพร้อมในด้านการบริหารจัดการส่วนมากจะมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า มีการบูรณาการในภาระงานที่มีภารกิจเหมือนกัน มาใช้ทรัพยากรร่วมกัน และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพทัดเทียมกับผู้เรียนในสถานศึกษาอื่น

แผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 – 2553 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 1-29)

หลักการและเหตุผล

โรงเรียนขนาดเล็กเป็นปรากฏการณ์ทางการศึกษาที่ท้าทายผู้บริหารการศึกษาในทุกยุคทุกสมัย กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง เมื่อพบว่าอัตราการเกิดของประชากรได้ลดลงตามลำดับได้ส่งผลให้จำนวนประชากรในวัยประถมศึกษา (6-12 ปี) ลดลง ซึ่งพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2545 -2549 ลดลงจาก 5,792,636 ในปี พ.ศ. 2545 เป็น 5,505,594 ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งลดลงถึง 287,042 คน คิดเป็นร้อยละ 4.96 ภายในระยะเวลา 5 ปี ประกอบกับอัตราการย้ายของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้นักเรียนที่เป็นตัวป้อนให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาที่กระจายอยู่ทั่วประเทศถึง 30,000 กว่าโรงเรียน จึงลดลงตามลำดับ

ด้วยความตระหนักว่า การที่มีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารอัตรากำลังครู กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการมาตรการที่ยุบรวม และรวมโรงเรียนขนาดเล็กอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี พ.ศ. 2536 ถึงปี พ.ศ. 2546 สามารถยุบโรงเรียนได้ 2,288 แห่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการยุบและรวมโรงเรียนมิใช่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาค่าที่จะประสบความสำเร็จในทุกกรณี ชุมชนส่วนใหญ่จะต่อต้านไม่ยอมให้ยุบโรงเรียนด้วยเกรงว่าลูกหลานจะต้องเดินทางไกลจากบ้าน และการมีโรงเรียนในชุมชนได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญของชุมชน นักการเมืองท้องถิ่นจึงมักเป็นแนวร่วมของชุมชนที่ต่อต้านการยุบรวมและรัฐบาลในบางยุคสมัยได้ถือเป็นนโยบายที่จะไม่ยุบ แต่จะพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอนของนโยบาย ทำให้โรงเรียนจำนวนไม่น้อยที่ได้ยุบรวมไปแล้ว ได้รับการฟื้นคืนเพื่อดำเนินการรับเด็กจากชุมชนในเวลาต่อมา ยิ่งไปกว่านั้นยังมีโรงเรียนจำนวนมากที่ต้องอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่มีโรงเรียนอื่นใกล้เคียง จึงจำเป็นต้องดำรงอยู่แม้จะมีนักเรียนที่เป็นตัวป้อนไม่มากนัก

ในปี พ.ศ. 2549 มีโรงเรียน ที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ถึง 12,828 โรงเรียน หรือร้อยละ 39.73 ของโรงเรียนทั้งหมด 32,288 โรงเรียน มีนักเรียน 931,574 คน และครู 58,655 คน ซึ่งมีอัตราเฉลี่ยครู 1 คน ต่อนักเรียน 16 คน โดยประมาณ แม้ว่าโรงเรียนแต่ละแห่ง จะได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการเรียนการสอนอย่างจำกัดคือ 1,100 บาทต่อคน และในปีการศึกษา 2550 ได้รับเพิ่มจากรัฐบาลอีกหัวละ 500 บาท ซึ่งรวมแล้ว เป็นเงินประมาณ 80,000 บาท สำหรับโรงเรียนขนาด 50 คน และประมาณ 160,000 บาท สำหรับโรงเรียนขนาด 100 คน แต่เมื่อรวมกับเงินเดือน

ของครูผู้สอนแล้ว โรงเรียนขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายเมื่อรวมเงินเดือนครูแล้ว ประมาณ หัวละ 25,600 บาทต่อปี สูงกว่าโรงเรียนขนาดกลางที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวเมื่อรวมเงินเดือนครู 13,600 บาท

เมื่อวิเคราะห์คุณภาพทางการศึกษา พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กที่รองรับนักเรียนที่มาจาก พื้นฐานครอบครัวที่ยากจนมีข้อเสียเปรียบหลายประการ จากการประเมินมาตรฐานของสำนักงาน รับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พบว่า โรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนต่ำกว่า 300 คน) ที่ผ่านการประเมิน จำนวน 22,866 แห่ง มีจำนวนโรงเรียน 491 แห่ง (ร้อยละ 2) อยู่ในระดับปรับปรุง โรงเรียน 15,528 แห่ง (ร้อยละ 67.91) อยู่ในระดับพอใช้ และ โรงเรียน 6,847 แห่ง (ร้อยละ 29.94) อยู่ในระดับดี ซึ่งระดับปรับปรุงและระดับพอใช้ดังกล่าว ถือว่าไม่ผ่านมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน พบข้อมูล ที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ นักเรียนใน โรงเรียนขนาดเล็กในทุกช่วงชั้น และในทุกพื้นที่มีค่าเฉลี่ยของ ผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ต่ำกว่านักเรียนจาก โรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ และยังมีนักเรียน ในสัดส่วนที่ต้องปรับปรุงสูงกว่าในทุกช่วงชั้น

สภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก

จากการศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมา พบว่า โรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ประสบปัญหาลักษณะคล้ายคลึงกันใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการเรียนการสอน ด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียน และด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน ซึ่งในแต่ละด้านมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ที่ผ่านมา การคมนาคมภายในประเทศนับว่าไม่ค่อย สะดวกมากนัก ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตั้งโรงเรียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ แต่ในปัจจุบันความจำเป็นดังกล่าวได้ลดลง ประกอบกับประชากรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น ดังนั้น จึงทำให้มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งโรงเรียน ดังกล่าวมีอัตราส่วนครูต่อนักเรียน นักเรียนต่อห้องเรียนต่ำกว่ามาตรฐาน ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน สูงกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ในอีกด้านหนึ่งนั้นยังมีโรงเรียนขนาดเล็กอีกจำนวนหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่ห่างไกลความเจริญ พื้นที่บนภูเขาสูง บนเกาะชายขอบของประเทศ เป็นต้น ซึ่งนักเรียนในโรงเรียนลักษณะดังกล่าวมีปัญหาในการเดินทางไปโรงเรียนเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่านักเรียนจะได้รับค่าพาหนะในการเดินทางแล้วก็ตาม แต่ค่าพาหนะที่ได้รับนั้น ก็ไม่เพียงพอและต่อเนื่อง นอกจากนั้นผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ยังขาดทักษะในการบริหารจัดการ โรงเรียน ซึ่งมีบริบทที่ต่างไปจากโรงเรียนขนาดอื่น ๆ การใช้ข้อมูลสารสนเทศ และนำผล จากการประเมินงาน/ โครงการมาใช้วางแผน ปรับปรุง พัฒนางาน ยังมีน้อย นอกจากนั้น

การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรวัยเรียนที่ย้ายไปรับจ้างงานต่างพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง

2. ปัญหาด้านการเรียนการสอน ในด้านการเรียนการสอนนั้น พบว่า ครูส่วนใหญ่ ขาดทักษะในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในสภาพที่ครูไม่ครบชั้นและนักเรียนมีจำนวนน้อย ในแต่ละชั้น ครูสอนไม่เต็มเวลาและเต็มความสามารถ เพราะมีการกีดกันที่นอกเหนือจากการเรียน สอนที่ครูจำเป็นต้องปฏิบัติทั้งจากสังกัดเดียวกันและจากต่างสังกัด หลักสูตรและแผนการจัด การเรียนรู้ไม่ค่อยสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน สื่อการเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้ มีจำนวนจำกัด ซึ่งมีสาเหตุมาจากโรงเรียนได้รับงบประมาณน้อย สื่อเทคโนโลยีและการสื่อสาร มีใช้อย่างจำกัด และที่โรงเรียนมีอยู่ก็ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผล ทำให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ไปด้วย

3. ปัญหาด้านความพร้อมเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุน ในการจัดสรรงบประมาณให้กับ โรงเรียนที่ผ่านมา ได้ใช้เกณฑ์การจัดสรรหลายๆเกณฑ์ ซึ่งขนาดโรงเรียนก็เป็นเกณฑ์หนึ่ง ในการจัดสรร เนื่องจากมีการคำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น จึงทำให้ โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรบุคลากรงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง เป็นจำนวนน้อย สภาพอาคารเก่า ชำรุดทรุดโทรม เนื่องจากก่อสร้างมาเป็นเวลานาน คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ยังมีไม่เพียงพอ โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครอง ชุมชนได้มากนัก เนื่องจาก ผู้ปกครองและชุมชนดังกล่าวมีความยากจน สำหรับตัวป้อนด้านนักเรียนนั้น พบว่า นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมาจากครอบครัวที่ยากจน

4. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ที่ผ่านมานั้น ถึงแม้ว่าจะมีตัวแทนของ ชุมชนและองค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่บทบาทของคณะกรรมการดังกล่าว ยังมีไม่มากนัก และหากกล่าวถึง การประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนด้วยแล้ว เกือบจะกล่าวได้ว่า มีน้อยมาก หรือไม่มีเลยในบางพื้นที่ ชุมชน ผู้ปกครอง มีฐานะยากจนไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุน การดำเนินงานของโรงเรียน และการเรียนของบุตรหลานได้เท่าที่ควรสภาพความสำเร็จ

จากผลการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมา พบว่า มีหลายกิจกรรม ที่เกิดผลดีและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพสำหรับ โรงเรียนขนาดเล็ก เช่น

1. การพัฒนาผู้บริหารและครูผู้สอน

ผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนในโครงการนำร่องได้รับการฝึกทักษะในการบริหาร โรงเรียนภายใต้บริบทที่ขาดแคลนปัจจัยต่างๆ ครูผู้สอนได้รับการฝึกทักษะในการออกแบบ

การเรียนรู้ การสอนแบบบูรณาการ ซึ่งทำให้ผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนมีประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่มากขึ้น

2. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้

ได้มีการส่งเสริมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนร่วมกันพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ทั้งในและนอกโรงเรียน จัดหาหนังสือ สื่อ อุปกรณ์ รวมทั้งคอมพิวเตอร์ จานรับสัญญาณดาวเทียม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ช่วยให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกลได้รับโอกาสรับการศึกษาที่มี คุณภาพเท่าเทียมกับผู้เรียนคนอื่นในถิ่นฐานที่มีความเจริญ

3. การจัดหาวิทยากรภายนอก

โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มีขนาดครูผู้สอนทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ดังนั้น การสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถหาวิทยากร/ บุคคลภายนอกเข้ามาช่วยสอนในกลุ่มสาระที่ตนเอง ขาดแคลนหรือไม่มีความถนัด ก็ช่วยให้นักเรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพและเต็มตามหลักสูตร และครูยังได้รับการแบ่งเบาภาระในอีกทางหนึ่งด้วย

4. การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ธุรการ

ปัจจุบันครูผู้สอนในโรงเรียนทุกแห่งต้องทำหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากการสอน หลายประการด้วยกัน เช่น งานทะเบียน ข้อมูล สารสนเทศ บัญชี พัสดุ เป็นต้น งานเหล่านี้เบียดบัง เวลาสอนของครูเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะใน โรงเรียนขนาดเล็กที่ขาดแคลนครูเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จากการทดลองหาเจ้าหน้าที่ธุรการมาช่วยครูผู้สอน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน ช่วยงาน ธุรการในโรงเรียนขนาดเล็ก 3-5 แห่ง ซึ่งพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนมีความพึงพอใจ มาก ครูไม่ทิ้งห้องเรียน ใกล้ชิดนักเรียนมากขึ้น นักเรียนได้เรียนเต็มเวลา เต็มหลักสูตร

5. การดูแลเรื่องการเดินทางไปโรงเรียนของนักเรียน

ในหลาย ๆ พื้นที่ โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนหนึ่ง ได้มีการยุบรวมหรือเลิกสั้มโรงเรียนไป ดังนั้น เพื่อไม่ให้ให้นักเรียนที่จำเป็นต้องเดินทางจากบ้านพักไปเรียนที่โรงเรียนแห่งใหม่ มีความเดือดร้อนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้ดูแลเรื่องการเดินทางไป โรงเรียนของนักเรียนโดยจัดค่าพาหนะให้นักเรียน ซึ่งช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่นักเรียน ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

6. การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการเรียนการสอน

ที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ส่งเสริมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนได้ทำวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการเรียนการสอนสำหรับ โรงเรียนขนาดเล็กตามบริบทของตนเอง ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ต่อการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการเรียนการสอน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 1-29)

จากสภาพการณ์ดังกล่าว การแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งต่อการสร้างเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพและการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ประสบการณ์ในความพยายามที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ชัดเจน ค่อนข้าง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง พอสรุปแนวทางที่สำคัญได้ ดังนี้

1. จะต้องยอมรับในสภาพความเป็นจริงร่วมกันว่าประเทศไทย เช่นเดียวกับประเทศอื่นทั่วโลก ที่ยังจำเป็นต้องมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนหนึ่งต่อไป แต่จะต้องมีการวางแผน และจัดการเพื่อให้โรงเรียนเล็กที่จะดำรงอยู่หรือเกิดขึ้น ทุกโรงเรียนมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ
2. จะต้องมีการวางแผนเป็นรายพื้นที่และมีรูปแบบในการดำเนินงานเป็นทางเลือกที่หลากหลาย โดยคำนึงถึงสภาพในแต่ละพื้นที่ความสะดวกของเด็ก และเยาวชนในพื้นที่ที่จะรับบริการ และความคิดเห็นของผู้ปกครองและชุมชน
3. จะต้องพัฒนารูปแบบการบริหาร อัตราค่าจ้าง หลักสูตร และการเรียนการสอนที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดคุณภาพและมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
4. จะต้องมีการสนับสนุนทรัพยากรพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยอาจะระดมความร่วมมือจากองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน

จากแนวคิดเบื้องต้นดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ยกร่างแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนี้

เป้าประสงค์

แผนยุทธศาสตร์มีเป้าประสงค์ที่จะวางระบบวางแผนและบริหารจัดการเพื่อจำกัดจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กให้ดำรงอยู่เฉพาะที่มีความจำเป็นและพัฒนาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยมีเป้าประสงค์ย่อย ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาระบบวางแผนโรงเรียนในระดับสำนักงานเขตพื้นที่และจังหวัดที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบต่อสภาพที่หลากหลายและเพื่อเป็นกลไกที่จะประกัน โอกาสและคุณภาพทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในพื้นที่
2. เพื่อพัฒนาระบบบริหาร ระบบการเรียนการสอน มาตรฐานอัตราค่าจ้างและมาตรฐานโรงเรียนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก

3. เพื่อระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากชุมชนและหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก

เป้าหมาย

แผนยุทธศาสตร์จะมีระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี คือ ปี พ.ศ. 2551 – 2553 โดยมีเป้าหมายและระยะเวลา ดังนี้

ระยะที่ 1 ตุลาคม 2550 - กันยายน 2551

เป็นระยะเวลาพัฒนาระบบวางแผน ระบบบริหารจัดการ ระบบการเรียนการสอนและ ทำความตกลงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องมาตรฐาน หลักสูตร ระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ดำเนินการนำร่องตามรูปแบบการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพใน 175 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) พื้นที่ละ 1 – 3 ตำบล โดยจะมีโรงเรียนขนาดเล็ก เข้าร่วมการนำร่อง 800 โรงเรียน

ระยะที่ 2 ตุลาคม 2551 - กันยายน 2552

ดำเนินการนำร่องตามรูปแบบการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพ ใน 175 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) สำนักงานเขตพื้นที่ละ 10 โรงเรียน 1,750 โรงเรียน

ระยะที่ 3 ตุลาคม 2552 - กันยายน 2553

เป็นการขยายผลไปยัง 175 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งละ 1 อำเภอ ประมาณว่าจะมีโรงเรียนขนาดเล็กเข้าร่วมโครงการ 4,000 โรงเรียน จะประมวลผลการดำเนินงาน เพื่อปรับยุทธศาสตร์ และเสนอแผนดำเนินการในโรงเรียนที่เหลือเพื่อเสนอรัฐบาลต่อไป

จากผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการสนับสนุนให้โรงเรียนมีความพร้อมด้าน โครงสร้างพื้นฐาน พร้อมทั้งจะจัดการศึกษา ในระยะ 2548-2550 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมุ่งเน้นในเรื่องคุณภาพการศึกษา โดยพยายามพัฒนาผู้บริหารและครูให้มีศักยภาพพอเพียงต่อการจัดการศึกษา พัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในให้เข้มแข็งและสนับสนุนปัจจัยบางประการเพิ่มเติม เช่น เงินอุดหนุนรายหัว งบดำเนินงานบางรายการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากผลการประเมินทั้งประเมินตนเองและการประเมินจากหน่วยงานภายนอก พบว่า การดำเนินงานดังกล่าวยังได้ผลอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจมากนัก เพื่อเป็นการตอบสนองปัญหาและความต้องการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นักเรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้กำหนด

ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก มี 4 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

ซึ่งในแต่ละยุทธศาสตร์ จะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทาง/ มาตรการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ

วัตถุประสงค์

โรงเรียนขนาดเล็กมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

เป้าหมาย

โรงเรียนขนาดเล็กทุกแห่งมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

ตัวชี้วัด

ร้อยละของโรงเรียนขนาดเล็กมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

แนวทาง/ มาตรการ

1. พัฒนาระบบวางแผนการจัดตั้งและพัฒนาโรงเรียน ในแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยจะดำเนินการร่วมกับสถาบันประชากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย องค์การยูเนสโก และหน่วยงานภายในจังหวัด ในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้สามารถจัดทำแผนการจัดตั้งและพัฒนาโรงเรียน โดยคาดการณ์จำนวนเด็กและเยาวชนในวัยเรียนในอนาคต วางแผน จัดตั้ง ขยายเล็ก รวม ปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียนให้สอดคล้องกับสภาพในพื้นที่ ทั้งนี้ จะจัดทำแผนในตำบลและอำเภอที่นำร่องเป็นลำดับแรก และขยายผลไปสู่แผนที่ครอบคลุมทั้งพื้นที่ ในกรณีที่โรงเรียนจำเป็นต้องขยายเล็ก อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาเป็น ศูนย์ปฐมวัย โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะช่วงชั้นที่ 1 หรือแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ

2. พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานที่ครอบคลุม พอเพียง ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน บุคลากรมีความรู้และเข้าถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำ Best Practice

ในโรงเรียนที่ดำเนินการได้ผลแล้วมาเผยแพร่ พร้อมทั้งดึงศูนย์ ICT ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และ ศูนย์เครือข่ายโรงเรียน เพื่อบริการ โรงเรียนขนาดเล็ก

3. พัฒนาระบบบริหารจัดการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยจะ พัฒนาเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กที่สามารถใช้เจ้าหน้าที่ธุรการร่วมกัน เพื่อปฏิบัติงานธุรการ งานข้อมูล งานพัสดุ จัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกัน ตลอดจนระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารและการ ทรัพยากรอื่น ๆ ร่วมกัน สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกล ไม่สามารถรวมกลุ่มกับ โรงเรียนอื่นจะพัฒนาและนำระบบเทคโนโลยีเพื่อการบริหารและสื่อสารมาใช้

4. สร้างแรงจูงใจแก่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการสร้างแรงจูงใจ ด้วยวิธีการต่าง ๆ จะทำให้บุคลากรเหล่านั้นมีกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การนำผลงานการพัฒนาโรงเรียนมาประกอบการแต่งตั้งโยกย้าย และการปรับปรุงตำแหน่ง ปรับระบบบริหารบุคลากร มาตรฐานอัตรากำลังให้เหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา

วัตถุประสงค์

เพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ นักเรียน มีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป้าหมาย

โรงเรียนขนาดเล็กทุกแห่งจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ นักเรียน มีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตัวชี้วัด

ร้อยละของโรงเรียนขนาดเล็กจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ นักเรียน มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แนวทาง/มาตรการ

1. พัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยปรับหลักสูตร ที่เกี่ยวข้องการสอนแต่ละชั้น เน้นการสอนแบบบูรณาการ การสอนแต่ละชั้น
2. พัฒนาผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนให้มีศักยภาพเกี่ยวกับการเรียนการสอนและ การประกันคุณภาพพร้อมที่จะดำเนินงานในโรงเรียนขนาดเล็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ผลิตและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอน พัฒนาสื่อ สำเร็จรูป ที่สามารถพัฒนาความสามารถในการจัดการเรียนรู้ของนักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการนำการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และระบบคอมพิวเตอร์มาเสริมการเรียนการสอน

นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการเรียนการสอน การหมุนเวียนครู

4. นิเทศ ติดตาม กำกับ โรงเรียนขนาดเล็กอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

5. วิจัยและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีช่วยสอนที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน

วัตถุประสงค์

เพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กมีบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์เพียงพอ

ตามมาตรฐานสำหรับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป้าหมาย

โรงเรียนขนาดเล็กทุกแห่งมีบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์เพียงพอ

ตามมาตรฐานสำหรับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตัวชี้วัด

ร้อยละของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์เพียงพอสำหรับ

จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แนวทาง/ มาตรการ

1. จัดทำมาตรฐานโรงเรียนขนาดเล็กด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์

2. ปรับปรุงและพัฒนาสถานที่เรียน สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้แก่นักเรียน

ในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเพียงพอและเหมาะสม

3. จัดอัตราจ้างครูในโรงเรียนขนาดเล็กให้เพียงพอตามเกณฑ์ แก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูด้วยรูปแบบต่าง ๆ เช่น สอนแบบบูรณาการเนื้อหา บูรณาการกลุ่มอายุ (คละชั้น) ครูเวียนสอน ครูฝึกสอน ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

4. พัฒนาผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนให้สามารถปฏิบัติงานได้ในสภาพการณ์ที่โรงเรียนมีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากร

5. พัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ในทุก ๆ ด้าน เช่น เครื่องแต่งกาย เครื่องเขียน แบบเรียน อาหารกลางวัน การอำนวยความสะดวกในการเดินทางแก่นักเรียน กรณีที่มีการยุบรวมโรงเรียน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถมีความพร้อมในการเรียนจนจบการศึกษา

6. สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ที่จำเป็นให้เพียงพอที่จะจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการหรือสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก

เป้าหมาย

โรงเรียนขนาดเล็กทุกแห่งได้รับความร่วมมือ ช่วยเหลือจากบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการหรือสถาบันสังคมอื่น

ตัวชี้วัด

ร้อยละของโรงเรียนขนาดเล็กได้รับความร่วมมือ ช่วยเหลือจากบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการหรือสถาบันสังคมอื่น

แนวทาง/ มาตรการ

1. พัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. สร้างและพัฒนาเครือข่ายผู้ปกครองให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งจะเข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
3. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาช่วยพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กและรับโอนโรงเรียนบางส่วนเพื่อเปลี่ยนสภาพเป็นศูนย์เด็กปฐมวัย แหล่งเรียนรู้ของชุมชน
4. เตรียมความพร้อมในการมีส่วนร่วม ให้แก่ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น โดยสร้างความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้เห็นความสำคัญและตระหนักถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วม การเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และแนวปฏิบัติของการมีส่วนร่วม
5. จัดให้มีระบบและกลไกในการระดมทรัพยากร ที่จะเอื้อประโยชน์แก่การจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยโรงเรียนมีวิธีการระดมทรัพยากรที่เหมาะสม โปร่งใส มีแผนการดำเนินการที่ชัดเจนว่าจะนำทรัพยากรที่ได้ไปพัฒนา สนับสนุน ส่งเสริมศักยภาพผู้เรียนในด้านใด ๆ บ้าง ผลประโยชน์ที่ผู้บริจาคจะได้รับ อาทิเช่น การลดหย่อนภาษี

6. วิจัย และพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม จัดหา Best Practice การมีส่วนร่วม มาเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้รับรู้

ยุทธศาสตร์/ มาตรการ ปี พ.ศ. 2551 ปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2553

1. พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ

- 1.1 จัดทำ School Mapping
- 1.2 จัดบุคลากรสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก 1 คนต่อ 4 โรงเรียน
- 1.3 พัฒนาผู้บริหาร โรงเรียน
- 1.4 วิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

2. พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา

- 2.1 พัฒนาแหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกโรงเรียน
- 2.2 พัฒนาหลักสูตรบูรณาการ
- 2.3 พัฒนาผู้บริหารและครูเกี่ยวกับการเรียนการสอน
- 2.4 พัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในให้เข้มแข็งเพื่อรองรับการประเมินภายนอก
- 2.5 ประเมินโรงเรียนตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน

- 3.1 จัดวิทยากรบุคคลภายนอกเพื่อช่วยสอน
- 3.2 ค่าพาหนะรับ-ส่งนักเรียน
- 3.3 จัดหาครุภัณฑ์ คอมพิวเตอร์และสื่อมัลติมีเดีย
- 3.4 ซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างและครุภัณฑ์

4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

- 4.1 จ้างมหาวิทยาลัยให้เป็น ที่ปรึกษาในการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก 6 จุด คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก ขอนแก่น กรุงเทพฯ อุบลราชธานี และนครศรีธรรมราช
- 4.2 พัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเครือข่ายผู้ปกครอง

รวมงบประมาณ ปี 2551-2553 = 2,750 ล้านบาท

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นในครั้งนี้

ก็คือ

1. คุณภาพนักเรียนจะสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนจะมีความพร้อมด้านปัจจัยและเนื้อที่การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ จะมีครู งบประมาณ สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนที่พร้อมมากกว่าเดิม และถึงแม้ว่าโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถยุบรวมได้ โรงเรียนเหล่านั้นก็จะนำนวัตกรรมต่าง ๆ ทั้งที่ตนเองคิดค้นและจากที่อื่นเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการ และการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามลำดับ

2. โรงเรียนขนาดเล็กจะเหลืออยู่ในระบบด้วยจำนวนที่เหมาะสมตามความจำเป็น และดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณในการจัดการศึกษามากขึ้น หากมีการยุบ รวมและเลิกโรงเรียนที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ยกเว้นโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่พิเศษ ซึ่งไม่สามารถยุบ รวมและเลิกโรงเรียนได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 1-29)

การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพ โรงเรียนขนาดเล็ก ที่พบมาจะเป็นการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการ โรงเรียนที่ใช้แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเน้นการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการโรงเรียน มีงานวิจัยที่ศึกษาทักษะการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนและปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการบริหาร รวมทั้งความแตกต่างของปัจจัยที่เกี่ยวกับการบริหารในโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลางและ ขนาดเล็ก แต่มีงานวิจัยจำนวนไม่มากที่ศึกษาผลของการบริหารจัดการ และการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเพื่อให้ทราบด้านคุณภาพผู้เรียนอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก

การบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้มีตัวแทนชุมชนและองค์กรต่าง ๆ เข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีงานวิจัยที่ศึกษาบทบาทและระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการดังกล่าวในการบริหารโรงเรียนด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหารทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล

สำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กนั้น มีการดำเนินงานแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 2) คณะทำงานของศูนย์เครือข่ายโรงเรียน

การดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกลุ่มบุคคลที่มาจากตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนองค์การศาสนา ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิในโรงเรียน

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาอาจแบ่งได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 3) ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และ 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจากการศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน เมื่อพิจารณารายข้อในแต่ละด้านพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษามีระดับการมีส่วนร่วมสูง คือ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากรให้แก่สถานศึกษา การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่สถานศึกษา การรับทราบผลการประเมินผลงานของสถานศึกษา การวิเคราะห์จุดด้อย จุดแข็ง อุปสรรคและโอกาสของสถานศึกษาเพื่อนำไปวางแผนในปีต่อไป ส่วนข้อที่มีระดับการมีส่วนร่วมต่ำสุด คือ การให้การนิเทศ การกำหนดงบประมาณ การวางกรอบการประเมิน การรายงานผลความสำเร็จสถานศึกษาให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพศหญิง และเพศชายมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่แตกต่างกัน โดยเพศหญิงมีระดับการมีส่วนร่วมสูงกว่าเพศชาย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนขนาดเล็กและในโรงเรียนขนาดใหญ่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาแตกต่างกัน โดยคณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดใหญ่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาสูงกว่าคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก (หาญบุเลาะ สาเม, 2551)

การดำเนินงานของคณะทำงานของศูนย์เครือข่ายโรงเรียน คณะทำงานเป็นกลุ่มบุคคล อันประกอบด้วย ผู้บริหารของศูนย์โรงเรียน ครูผู้ทำการสอนในศูนย์โรงเรียน ตัวแทนนักเรียน ผู้แทนผู้ปกครอง และ คณะกรรมการสถานศึกษาพื้นฐานที่มาจากผู้ปกครอง ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะทำงานจะมีบทบาทในการกำหนดแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กแบบศูนย์โรงเรียนในการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการบริหารทั่วไป 2) ด้านวิชาการ 3) ด้านงบประมาณ 4) ด้านการบริหารงานบุคคล โดยจากการศึกษาการกำหนดแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กแบบศูนย์โรงเรียน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ จากกลุ่มตัวอย่างศูนย์โรงเรียน 3 ขนาด ได้แก่ ศูนย์โรงเรียนขนาดใหญ่ ศูนย์โรงเรียนขนาดกลาง และศูนย์โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มตัวอย่างที่มาจากศูนย์โรงเรียนขนาดใหญ่ ได้แก่ ศูนย์โรงเรียนร่ำเปิงวิทยา มีโรงเรียนร่ำเปิงวิทยา โรงเรียนวัดทรายมูล โรงเรียนบ้านแม่จะจาน และโรงเรียนบ้านมารวม ศูนย์โรงเรียนขนาดกลาง ได้แก่ ศูนย์โรงเรียน

บ้านผึ้ง มีโรงเรียนบ้านผึ้ง โรงเรียนบ้านแม่นาป่าก และโรงเรียนแม่หอพระ ศูนย์โรงเรียนขนาดเล็ก ได้แก่ ศูนย์โรงเรียนหัวฝายวิทยาคาร มี โรงเรียนหัวฝายวิทยาคาร และ โรงเรียนบ้านป่าเลา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการจัดประชุมโดยใช้เทคนิคกระบวนการมีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตร่วมกัน และการจัดประชุมกลุ่ม (Focus Group) ผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษาของศูนย์โรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางพัฒนาศูนย์โรงเรียนในด้านการบริหารทั่วไปมากที่สุด โดยมีลำดับการมีส่วนร่วมจากมากไปหาน้อย คือ การปรับปรุงอาคารสถานที่ การจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปี การสนับสนุนสื่ออุปกรณ์ เทคโนโลยีทางการศึกษา รองลงมา คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางพัฒนาด้านวิชาการ เช่น การวางแผนการจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้เรียน การจัดทำหลักสูตร การติดตามประเมินผลการเรียนการสอน ในด้านงบประมาณ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการวางแผนด้านการใช้งบประมาณโรงเรียนมากที่สุด ส่วนด้านที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม น้อยที่สุด คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ผลการดำเนินงานพัฒนาประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กตามแนวทางที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและได้มีการนำไปปฏิบัติในศูนย์โรงเรียนต่าง ๆ พบว่า แนวทางที่ทั้ง 3 ศูนย์โรงเรียนสามารถปฏิบัติได้ คือ การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เช่น การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลายตามความต้องการ และธรรมชาติของผู้เรียน การกระตุ้นให้ผู้เรียนแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง การวางแผนการใช้งบประมาณโดยให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วม การมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ การจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปีโดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการศึกษา ส่วนแนวทางที่มีอุปสรรคมากที่สุดคือ การพัฒนาการเรียนการสอนโดยใช้สื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัย การจัดหางบประมาณสำหรับการจัดซื้อสื่อ วัสดุอุปกรณ์ในการเรียนการสอน การสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการใช้วิทยากรภายนอกมาใช้ในการเรียนการสอน และการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารการศึกษา (พัชนี ญาวิระ, 2547)

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก

การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก ให้ความสำคัญกับทักษะการบริหารจัดการโรงเรียนของผู้บริหาร เช่น การวางแผน การปรับปรุงพัฒนางาน และการใช้ข้อมูลสารสนเทศ และคุณภาพการบริหารของโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งมีบริบทที่แตกต่างไปจากโรงเรียนขนาดอื่น ๆ มีงานวิจัยที่ศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการบริหาร โรงเรียน และปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียนกับคุณภาพการบริหาร โรงเรียน

สำหรับรูปแบบการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กโดยรวมนั้น โครงการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของสถานศึกษาขนาดเล็ก ได้มีการจัดวางรูปแบบการดำเนินงานใน 7 รูปแบบ คือ 1) โรงเรียนเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก 2) โรงเรียนเรียนรวมตามระดับช่วงชั้น 3) โรงเรียนสอนตามปกติ 4) โรงเรียนศูนย์บริการสื่อ 5) การให้บริการรถหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ 6) การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และ 7) ครูช่วยสอนหมุนเวียน (ประเสริฐ จันแก้ว, 2551)

ในการศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนขนาดเล็กของสถานศึกษาขนาดเล็กในสังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 4 ผลการวิจัย พบว่าการดำเนินงานการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีมาก ในด้านงบประมาณส่วนใหญ่โรงเรียนมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ในด้านบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่โรงเรียนมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการบริหารงานทั่วไปของโรงเรียนส่วนใหญ่โรงเรียนมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก โดยมีรูปแบบการดำเนินงานของโรงเรียนขนาดเล็กที่โรงเรียนดำเนินการเรียงจากมากไปหาน้อย คือ โรงเรียนสอนตามปกติ (ร้อยละ 79.75) การให้บริการรถหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ (ร้อยละ 40.51) การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (ร้อยละ 29.11) โรงเรียนเรียนรวมตามระดับช่วงชั้น (ร้อยละ 27.85) ครูช่วยสอนหมุนเวียน (ร้อยละ 13.92) โรงเรียนศูนย์บริการสื่อ (ร้อยละ 6.33) โรงเรียนเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก (ร้อยละ 1.27) โดยในหนึ่งโรงเรียนอาจจัดมากกว่า 1 รูปแบบ และพบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการส่วนใหญ่อยู่ในระดับมากในทุกรูปแบบ ส่วนผลการวิจัยของการดำเนินงานแต่ละรูปแบบ คือ 1) รูปแบบโรงเรียนสอนตามปกติ เป็นรูปแบบที่โรงเรียนสามารถดำเนินการได้มากที่สุด และครูมีส่วนร่วมในการวางแผนการสอนมากที่สุด การจัดทำแผนการพัฒนาคุณภาพ ความหลากหลายในวิธีการพัฒนา ความเพียงพอของวัสดุ สื่อการเรียนการสอนและความพึงพอใจต่อกิจกรรมอยู่ในระดับมาก ส่วนการส่งเสริมสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่อยู่ในระดับปานกลาง 2) รูปแบบรถหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ (Container Mobile Unit) ทำให้นักเรียนได้รับสาระความรู้เพิ่มขึ้น ลดภาระการจัดการเรียนการสอนของครู ทำให้นักเรียนมีทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ในการเรียนรู้ และมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก 3) รูปแบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม พบว่า นักเรียนได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนี้อยู่ในระดับมาก ช่วยลดภาระการจัดการเรียนการสอนของครูและความพึงพอใจต่อกิจกรรมอยู่ในระดับมาก แต่โรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีการสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 4) รูปแบบโรงเรียนเรียนรวมตามระดับช่วงชั้น พบว่า สามารถส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนได้เต็มศักยภาพ มีการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ ครูมี

ความรู้ในหลักการจัดการสอนแบบรวมชั้น สามารถลดภาระการสอนของครู และมีความพึงพอใจต่อการดำเนินการอยู่ในระดับมาก แต่มีความสำเร็จในการแก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นในระดับปานกลาง

5) รูปแบบครูช่วยสอนหมุนเวียน (Mobile Teacher) พบว่า นักเรียนได้รับประโยชน์จากกิจกรรมมากที่สุด สามารถลดปัญหาความไม่ถนัดในบางสาระวิชาของครู และมีความพึงพอใจในกิจกรรมในระดับมาก แต่ในด้านความพึงพอใจในการสนับสนุนด้านสื่อ วัสดุ และความเหมาะสมของงบประมาณที่สนับสนุนครู-นักเรียนอยู่ในระดับปานกลาง

6) รูปแบบโรงเรียนศูนย์บริการสื่อ (Course Ware) พบว่า นักเรียนได้รับประโยชน์อยู่ในระดับมาก การประชาสัมพันธ์ของศูนย์บริการสื่อในศูนย์ตรงกับความต้องการของโรงเรียน และความพึงพอใจต่อกิจกรรมอยู่ในระดับมาก ส่วนในด้านการลดภาระการจัดการเรียนการสอนของครูและการขอรับบริการของโรงเรียนจากศูนย์บริการอยู่ในระดับปานกลาง

7) รูปแบบโรงเรียนเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก พบว่า ในด้านความสะดวกของโรงเรียนที่เดินทางมาเรียนรวม การส่งเสริมการเรียนการสอนของนักเรียน และความพึงพอใจต่อการดำเนินการอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนด้านการสนับสนุนค่าพาหนะนักเรียน มีการดำเนินการในระดับปานกลาง (ประเสริฐ จันแก้ว, 2551)

นอกจากการศึกษารูปแบบการดำเนินงานของการพัฒนาคุณภาพการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก นักวิชาการให้ความสนใจศึกษาปัจจัยการบริหารการศึกษา ในด้านความเป็นนักบริหาร บรรยากาศโรงเรียนและความพึงพอใจของครู รวมถึงคุณภาพการบริหารงานวิชาการตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนแต่ละขนาด จากการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานีจำนวน 285 โรงเรียน เป็นผู้บริหาร 285 คน และครูผู้สอน 570 คน สุ่มตัวอย่างด้วยวิธี Proportional Stratified Random Sampling เก็บข้อมูล โดยใช้แบบสอบถาม 4 ฉบับ คือ แบบสอบถามผู้บริหารเพื่อวัดความเป็นนักบริหาร แบบสอบถามวัดบรรยากาศของโรงเรียน แบบสอบถามวัดความพึงพอใจของครู และแบบสอบถามความคิดเห็นของครูที่มีต่อคุณภาพการบริหารงานวิชาการ ผลการวิจัยพบว่า วิเคราะห์ปัจจัยด้านการบริหารเมื่อวิเคราะห์เป็นรายโรงเรียน พบว่าผู้บริหารอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ร้อยละ 75 ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่มีคะแนนความเป็นนักบริหารสูงกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก คุณภาพการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดใหญ่แตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลางอย่างมีนัยสำคัญ ที่ระดับ .05 ปัจจัยที่สัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพการบริหารงานวิชาการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ความพึงพอใจในงานของครู บรรยากาศของโรงเรียน และความเป็นนักบริหารของผู้บริหาร ปัจจัยทั้งสามนี้สามารถทำนายคุณภาพการบริหารงานวิชาการตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ

05 ทั้งสามปัจจัย โดยสามารถร่วมกันทำนายคุณภาพการบริหารงานวิชาการตามเกณฑ์มาตรฐานได้ร้อยละ 51 (ชลวิทย์ บุญถูก, 2542)

อย่างไรก็ดี ผลลัพธ์ของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก อาจพิจารณาได้จากประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่มีต่อคุณภาพของผู้เรียน ใน 4 ด้าน คือ

- 1) ความสามารถในการผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง
- 2) ความสามารถในการพัฒนาให้นักเรียนมีทัศนคติทางบวก
- 3) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียน และ
- 4) ความสามารถในการแก้ปัญหาภายในโรงเรียน (ชาญณรงค์ แสงสว่าง, 2549)

ในการศึกษาประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะเชิงเทรา เขต 2 จำแนกตามประเภทการบริหาร ภูมิการศึกษา และขนาดของโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเชิงเทรา เขต 2 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 119 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม 2 ชุด คือ แบบสอบถามสถานภาพทั่วไป และแบบสอบถามเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษา ผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเชิงเทรา เขต 2 ในภาพรวม และรายด้านทุกด้าน อยู่ในระดับมาก เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านความสามารถในการแก้ปัญหาภายในโรงเรียน ด้านความสามารถในการปรับเปลี่ยนพัฒนาโรงเรียน ด้านความสามารถในการพัฒนาผู้เรียนให้มีทัศนคติทางบวก และด้านความสามารถในการผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง ผลของการเปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาจำแนกตามประเภทการบริหาร ภูมิการศึกษา ขนาดของโรงเรียน เล็ก กลาง ใหญ่ ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาจำแนกตามขนาดโรงเรียน เล็ก กลาง ใหญ่ พบว่า ด้านความสามารถในการผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง และด้านความสามารถในการแก้ปัญหาภายในโรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยประสิทธิผลในการบริหารด้านความสามารถในการผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงในโรงเรียนขนาดใหญ่ สูงกว่าโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดกลางสูงกว่าโรงเรียนขนาดเล็กตามลำดับ ส่วนโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาด้านความสามารถในการแก้ปัญหาภายในโรงเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กสูงกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ส่วนโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ (ชาญณรงค์ แสงสว่าง, 2549)

นอกจากนี้ ยังพบว่า นักวิชาการมีความพยายามที่จะบูรณาการการพัฒนาการศึกษา ระหว่างการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานร่วมกับการนิเทศการศึกษา โดยมีการเรียกรูปแบบของการบูรณาการว่า DOS-SBM ชนิตา วิสะมิตนันท์ (2548) ศึกษาผลการนิเทศการศึกษา โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM ก่อนและหลังการพัฒนา เพื่อศึกษาคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กก่อนและหลังการพัฒนา รวมทั้งศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการพัฒนาการนิเทศ การศึกษานำไปสู่การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM ในกลุ่มตัวอย่าง ที่เลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 1 จำนวน 5 โรงเรียน เป็นผู้บริหาร 1 คน ครู 5 คน ผู้ปกครอง 10 คน และกรรมการสถานศึกษา 3 คน รวมกลุ่มตัวอย่าง ทั้งสิ้น 95 คน โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 2 จำนวน 16 โรงเรียนละ 19 คน รวมกลุ่มตัวอย่าง ทั้งสิ้น 304 คน โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 3 จำนวน 8 โรงเรียนละ 16 คน จำแนกเป็นผู้บริหาร 1 คน ครู 2 คน ผู้ปกครอง 10 คน และกรรมการสถานศึกษา 3 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 128 คน ลักษณะการวิจัยใช้แบบแผนการวิจัยและพัฒนา ผลการพัฒนาการนิเทศการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM คือ 1) ได้ผลผลิตต้นแบบการนิเทศการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM มี 2 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ Dynamic Overseer Supervision และ School-Based Management ได้นำองค์ประกอบดังกล่าวไปใช้ ในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก 3 กลุ่ม 2) การนิเทศการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM ก่อนและหลังการพัฒนา มีผลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แสดงว่า หลังการพัฒนาผลการนิเทศ โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM ในโรงเรียนขนาดเล็กทั้ง 3 กลุ่มสูงกว่าก่อนการพัฒนา 3) การจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ก่อนและหลังการพัฒนาการนิเทศการศึกษาโดยใช้รูปแบบ DOS-SBM พบว่า ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2548 และ 2549 โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ปีการศึกษา 2549 มีค่าคะแนนเฉลี่ย ร้อยละสูงกว่าปีการศึกษา 2548 ทุกรายวิชา และผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีการศึกษา 2549 โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับดีมาก เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายมาตรฐาน ได้แก่ ด้านผู้เรียน ด้านการเรียนการสอน และด้านการบริหารจัดการ มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับดีมากทั้ง 3 ด้าน ด้านการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับดีมาก นอกจากนี้ผู้ปกครองและชุมชนของโรงเรียนขนาดเล็กทั้ง 3 กลุ่ม ได้ยืนยันผลที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ เห็นด้วยกับผลการประเมินในทุกมาตรฐาน (ชนิตา วิสะมิตนันท์, 2548)

การพัฒนา รูปแบบการเรียนการสอนและนวัตกรรมทางการศึกษา

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ส่งเสริมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน ได้ทำวิจัยและพัฒนา รูปแบบการเรียนการสอนและนวัตกรรมทางการศึกษา ที่เหมาะสมกับ โรงเรียนขนาดเล็กเพื่อพัฒนาคุณภาพด้านผู้เรียน ทำให้เกิดงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา รูปแบบการเรียนการสอน เช่น งานวิจัยการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ กรณีศึกษา: โรงเรียนบ้านนาดีศรีสะอาด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 4 มีวัตถุประสงค์เพื่อรายงานผลการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ กรณีศึกษาโรงเรียนบ้านนาดีศรีสะอาด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 4 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2547 ใช้วิธีการนิเทศแบบฝังตัว ร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมดำเนินการอยู่ในหลักธรรมความเป็นมิตรแท้ ตามหลักของพุทธศาสนา คือ “กัลยาณมิตร 7” ใช้เครื่องมือประเมิน 5 แบบ เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารและคณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 10 คน ครู 6 คน นักเรียน 57 คน ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน 25 คน แล้วนำมาประกอบการพรรณนาวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการสรุปได้ว่า รูปแบบการเรียนรู้อย่างบูรณาการที่สามารถนำมาใช้กับโรงเรียนขนาดเล็ก ได้แก่ การบูรณาการแบบสหวิทยาการที่สอนเป็นทีม ใช้กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่ทำประจำในรอบปีเป็นหัวเรื่อง และอีกส่วนหนึ่งใช้กิจกรรมที่ตรงกับความต้องการ ความถนัด ความสนใจของนักเรียนและชุมชนเป็นหัวเรื่อง ทำให้การจัดการเรียนรู้เป็นไปตามหลักการ และจุดหมายของหลักสูตร วิธีการพัฒนาที่นำมาใช้ดำเนินการ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมวางแผนและดำเนินการทุกขั้นตอนและมีการเรียนอย่างสม่ำเสมอ ผลการพัฒนาส่งผลให้ผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา และครูมีการพัฒนาการจัดการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ มีการเตรียมการ การดำเนินการ และมีการติดตามประเมินผล เพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนาจนส่งผลให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ เป็นไปตามจุดหมายของหลักสูตร ผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจ ปัจจัยที่เกื้อหนุนทำให้ผลการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กโรงเรียนบ้านนาดีศรีสะอาด มีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้น เพราะมีการนิเทศและเอกสารการนิเทศ นำไปเป็นแนวทาง ทำให้ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ถูกต้องตามหลักวิชาการ ผู้บริหารโรงเรียนและครูเห็นความสำคัญ นักเรียน ชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และกิจกรรมที่จัดขึ้นมีความสอดคล้องกับความต้องการ ความถนัด ความสนใจของนักเรียน และมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้สรุปแนวทางในการที่จะพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กนั้น จะต้องมีการพัฒนา รูปแบบการบริหาร อัตรากำลัง หลักสูตรและการเรียนการสอนที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดคุณภาพและมีการใช้

ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการสนับสนุนทรัพยากรพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปรับปรุงคุณภาพ โดยอาจจะรวมความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐและเอกชน และสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จและโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่ประสบความสำเร็จได้ ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบความแตกต่างของโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จ และ โรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่ประสบความสำเร็จ

โรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จ	โรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่ประสบความสำเร็จ
พัฒนาระบบการวางแผนและการบริหารจัดการ	พัฒนาระบบการวางแผนและการบริหารจัดการ
1. มีแผนพัฒนาโรงเรียนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและหน่วยงานต้นสังกัด	1. มีแผนพัฒนาโรงเรียนแต่ไม่มี ความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและหน่วยงานต้นสังกัด
2. มีแผนปฏิบัติการประจำปีอย่างเป็นระบบเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน	2. มีแผนปฏิบัติการประจำปีแต่ไม่เป็นระบบที่ชัดเจน
3. มีข้อมูลและสารสนเทศครอบคลุมงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไปที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน	3. ขาดข้อมูลและสารสนเทศครอบคลุมงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไปที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน
พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพ	พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพ
4. มีการนำข้อมูลและสารสนเทศมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา	4. ไม่มีการนำข้อมูลและสารสนเทศมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา
5. บุคลากรมีความรู้และเข้าถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ	5. บุคลากรไม่มีความรู้และขาดเข้าถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
6. มีโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน	6. มีโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่ชัดเจน
7. มีการมอบหมายงานตามความรู้ความสามารถ	7. มีการมอบหมายงานไม่ตรงตามความรู้ความสามารถของบุคลากร
8. มีการจัดทำและปรับปรุงหลักสูตรสถานศึกษา	8. ไม่มีการจัดทำและปรับปรุงหลักสูตรสถานศึกษา