



ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**PROPOSED POLICY FOR EXCELLENCE OF BASIC SCHOOL
UNDER THE LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS**

นางพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ

วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พ.ศ. 2556

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นางพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พ.ศ. 2556

**PROPOSED POLICY FOR EXCELLENCE OF BASIC SCHOOL
UNDER THE LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS**

MRS. PHRIMPHRAO WARAPANPIIT

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULLFILLMENT OF THE REQUAIREMENTS
FOR THE DEGREE OF DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
IN EDUCATIONAL ADMINISTRATION
GRADUATE SCHOOL KHONKAEN UNIVERSITY**

2013



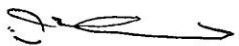
ใบรับรองวิทยานิพนธ์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
หลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

ชื่อวิทยานิพนธ์: ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อผู้ทำวิทยานิพนธ์: นางพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพศาล สุวรรณน้อย ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ สารรัตนะ กรรมการ
ดร. พงษ์ศักดิ์ ภูกาบขาว กรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร. กนกอร สมปราชญ์ กรรมการ
ดร. ประยุทธ์ ชูสอน กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีชัย บุญเดิม กรรมการ

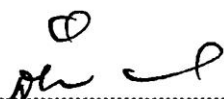
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ สารรัตนะ)

อาจารย์ที่ปรึกษา


.....
(ดร. พงษ์ศักดิ์ ภูกาบขาว)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ลำปาง แม่นมาตย์)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย


.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไมตรี อินทร์ประสิทธิ์)
คณบดีคณะศึกษาศาสตร์

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

พร้อมเพรา วราพันธุ์พิพิธ. 2556. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: รองศาสตราจารย์ ดร.วิโรจน์สารรัตน์, ดร.พงษ์ศักดิ์ ฎุกาบขาว

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามองค์ประกอบ คือ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม แนวทางของนโยบายกลไกของนโยบาย และกลไกของนโยบาย ในด้าน โครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรม และด้านเทคโนโลยี ขั้นตอนการวิจัยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ศึกษาบริบทการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายโดยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ การวิจัยเชิงสำรวจและการศึกษาพหุกรณี ระยะที่ 2 ตรวจสอบข้อเสนอเชิงนโยบายให้เป็นฉบับสมบูรณ์ ตามเกณฑ์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ด้วยการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง และการประชุมสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผลการวิจัยพบว่า **จุดเด่นที่สำคัญ** คือ มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษารอบคลุมทุกระดับการ กำหนดภาระงานในสถานศึกษามีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนส่งเสริมให้บุคลากรเรียนต่อในระดับสูงขึ้น มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษา สนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ **จุดด้อยที่สำคัญ** คือ ขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี การสรรหาบุคคล เข้าปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร ความไม่พร้อมในการใช้ เทคโนโลยีของครู **โอกาสที่สำคัญ** คือ มีกฎหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา มีขอบเขตความรับผิดชอบ ต่อกลุ่มเป้าหมายชัดเจน มีนโยบายการให้ทุนพัฒนาบุคลากรโดยทำ MOU กับมหาวิทยาลัยในการพัฒนาบุคลากร สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรม บริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง และสังคมเมือง **ภาวะคุกคามที่สำคัญ** คือ มีกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร บทบาทหน้าที่ ในการจัดการศึกษาไม่ชัดเจน ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติ แบบอนุรักษ์นิยมปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี มีข้อเสนอแนะ**แนวทางของนโยบายที่สำคัญ** คือ ควรส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษากระจายอำนาจการสรรหา บุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษา สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่ม ประสิทธิภาพการทำงาน และมีข้อเสนอแนะ**กลไกของนโยบายที่สำคัญ** คือ สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายมีแผนพัฒนาศักยภาพและ วิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบ สร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดตั้งศูนย์พัฒนาทักษะ การเรียนรู้และนวัตกรรมสำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดการจัดการการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรม การเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มหรือกระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 และควรจัดตั้ง กรมการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ

Primprao Warapanpipit. 2556. **Proposed Policy for Excellence of Basic School Under The Local Government Organizations**. Doctor of Philosophy Thesis in Educational Administration, Graduate School, Khon Kaen University.

Thesis Advisors: Assoc. Prof. Dr. Wirot Sararattana, Dr. Pongsak Phukabkhao

ABSTRACT

This study is in the area of participatory policy research. The objective was to prepare a policy proposal for excellence in the field of basic school under the local government organization, and it is characterized by weak strong opportunities and treat as well as the policy mean and policy mechanism in structure, task, human, organization culture and technology. The research was divided into two phases: (1) to investigate the preparation of policy proposals through the study, including documentary research, in-depth interviews, surveys research and multiple case studies; (2) The second phase was based on the suitability and feasibility of the policy options through outreach to focus group and stakeholders seminar.

The research results showed that an **important strengths** include authorization under existing laws in order to cover all educational levels, laws clearly support in business, encourage people to develop their own and support the inclusion of electronically-based didactic systems, which have the **important weakness** is concrete policy. the existing system comprise a lack of good management, recruiting personnel are not effective, Creating an organizational culture is not clear as well as a reluctance by some people to embrace the use of technology in education. **The important opportunity** is the law of decentralization in education as well as the responsibility to explicitly target, staff development funds by MOU with university, the school is the center of promoting and preserving the culture activity and the context of school is a semi-city and city society. For **important threat**, have regulatory or legal barriers to the administration. The role and function of education is not clear. The unreadiness of personnel in various departments. The local administrators are conservative attitude which denial or anti-technology. Resulting **of policy means** are to promote the integration of local educational formats, to focus on school base management, together with a focus on decentralized educational planning. Furthermore, decentralized recruitment practices should be applied in education to build a culture of services for the successful application of technology to improve learning performance. The **policy mechanism** was to strengthen committees in basic educational institutions. Education courses are needed for a wide variety of programs and plans, as well as for professional development of the personnel in the educational system. That is, there is a need to create a culture of lifelong learning. Also recommended is the establishment and development of learning skills and innovative learning resources to support training and development activities for learning. Finally, there is a requisite for modern media and innovative learning techniques that are consistent with the trends of the new paradigm of educational management for the 21st century. While should establish an education department of local government in particular.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์เป็นอย่างดี สืบเนื่องจากการเข้มงวด กัดนกรอง ชี้แนะ ช่วยเหลือด้วยเมตตาสูงยิ่งจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษาได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.วิโรจน์ สารรัตนะ ท่านที่ปรึกษาหลัก และ ดร.พงษ์ศักดิ์ ภูกาบขาว อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รวมทั้งการประมวลความรู้พื้นฐานที่เกิดจากการประสิทธิ์ประสาทของคณาจารย์ในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษาอันได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. กนกอร สมปราชญ์ ดร.ประยุทธ์ ชูสอน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวีชัยบุญเดิม ตลอดจน Professor Dr. Forrest W. Parkay Professor Emeritus Dr. Merrill M. Oaks Professor Dr. Muriel K. Oaks. ทุกท่านได้ให้ประสบการณ์ใหม่ ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการหล่อหลอมแนวคิดทฤษฎีที่ตกผลึกและนำมาเป็นพื้นฐานการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่สำเร็จได้ในวันนี้

ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ไพศาล สุวรรณน้อย ที่ท่านให้โอกาสเป็นประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ซึ่งได้ให้ความกรุณาชี้แนะ เพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อความสมบูรณ์และความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้การสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และสนทนากลุ่ม ด้วยความร่วมมือเป็นอย่างดี

ท้ายที่สุดหากผลอันจะประโยชน์ ความดีความงามทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขออุทิศแด่ นายพิสุทธิ วิชากร และ นางขจี วิชากร บิดา-มารดา อันเป็นที่รักผู้ล่วงลับไปแล้ว และมอบแด่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัชนิกร ทรัพย์กรานนท์ คณบดีคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา พี่สาวผู้เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องใฝ่เรียนรู้อยู่เสมอ รวมทั้งนายประดินันท์ รัชมิโรจน์ นางสาวลลิตา รัชมิโรจน์ และบุคคลรอบข้างที่คอยเป็นขวัญกำลังใจ ช่วยเหลือ ชี้แนะทั้งทางตรง และทางอ้อม ทำให้การศึกษาระดับปริญญาเอก และการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นไปด้วยความราบรื่น และประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. คำถามของการวิจัย	8
3. วัตถุประสงค์การวิจัย	8
4. ขอบเขตของการวิจัย	8
5. นิยามศัพท์เฉพาะ	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13
1. ความเป็นเลิศ	14
2. ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษา	23
3. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
4. การเปลี่ยนแปลง	62
5. ประเด็นข้อเสนอ	78
6. กรอบแนวคิดการวิจัย	142
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	143
1. ขั้นตอนการวิจัย	145
2. ขั้นตอนของการดำเนินการวิจัย	147
3. การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลผล	152
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	153
1. การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาสและภาวะคุกคามของสถานศึกษา	153
2. แนวทางของนโยบาย	182
3. กลไกของนโยบาย	199

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	211
1. สรุปผลการวิจัย	211
1.1 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาสและภาวะคุกคามของสถานศึกษา	211
1.2 แนวทางของนโยบาย	217
1.3 กลไกของนโยบาย	220
2. อภิปรายผล	223
2.1 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาสและภาวะคุกคามของสถานศึกษา	223
2.2 แนวทางของนโยบาย	235
2.3 กลไกของนโยบาย	244
3. ข้อเสนอแนะ	252
บรรณานุกรม	259
ภาคผนวก	275
ภาคผนวก ก รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือ	277
ภาคผนวก ข เครื่องมือวิจัย	281
ภาคผนวก ค รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์เชิงลึก	301
ภาคผนวก ง รายชื่อผู้ร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ	307
ภาคผนวก จ รายชื่อผู้ร่วมสนทนากลุ่ม	311
ภาคผนวก ฉ ภาพจากการดำเนินการรวบรวมข้อมูล	315
ประวัติผู้เขียน	323

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1	กลุ่มตัวอย่างของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	148
ตารางที่ 2	สถานภาพผู้ให้ข้อมูล	153
ตารางที่ 3	การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาสและภาวะคุกคามของสถานศึกษา	166
ตารางที่ 4	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	189
ตารางที่ 5	กลไกของนโยบาย เพื่อความเป็นเลิศ	204

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1	องค์ประกอบในการบริหารสถานศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ 22
ภาพที่ 2	การออกแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น 48
ภาพที่ 3	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 49
ภาพที่ 4	กฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 50
ภาพที่ 5	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 51
ภาพที่ 6	ระบบประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา 52
ภาพที่ 7	กรอบการประกันคุณภาพการศึกษาที่เชื่อถือได้ของสถานศึกษา 54
ภาพที่ 8	องค์ประกอบความเป็นเลิศในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 61
ภาพที่ 9	กรอบแนวคิดการปฏิรูปการศึกษา 64
ภาพที่ 10	ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระยะการเริ่มต้น 67
ภาพที่ 11	กรอบแนวคิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร 69
ภาพที่ 12	ความสัมพันธ์ของระบบการศึกษาระบบการเมืองระบบเศรษฐกิจระบบสังคมและวัฒนธรรม 70
ภาพที่ 13	กรอบแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งระบบ 71
ภาพที่ 14	กระบวนการเชิงนวัตกรรม 76
ภาพที่ 15	ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม 77
ภาพที่ 16	การอธิบายสถานการณ์เสี่ยง 80
ภาพที่ 17	โครงสร้างการบริหารงานของสถานศึกษา 88
ภาพที่ 18	การจัดและการบริหารการศึกษามืออาชีพ 99
ภาพที่ 19	วัฒนธรรมเป็นปัจจัยของการบรรลุวิสัยทัศน์ และภารกิจขององค์กร 118
ภาพที่ 20	ความสัมพันธ์ของความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรม ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร 119
ภาพที่ 21	การแปลงค่านิยมไปสู่วัฒนธรรมองค์กร 120
ภาพที่ 22	วงจรของการเปลี่ยนแปลง 121
ภาพที่ 23	แหล่งการแสดงออกของวัฒนธรรมในโรงเรียน 125
ภาพที่ 24	การสร้างมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรมสำหรับองค์กรในเชิงระบบ 126
ภาพที่ 25	การบริหารข้อมูลสารสนเทศและการเรียกใช้ 135
ภาพที่ 26	แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศในสถานศึกษา 136
ภาพที่ 27	มิติการวิจัยและองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย 140
ภาพที่ 28	มิติการวิจัยและองค์ประกอบของข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์ 141
ภาพที่ 29	กรอบแนวคิดการวิจัย 142

สารบัญภาพ(ต่อ)

	หน้า
ภาพที่ 30 แนวคิดการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม	144
ภาพที่ 31 ขั้นตอนการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม	146

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านวิทยาการ สังคม เศรษฐศาสตร์ฐานความรู้ (knowledge – based economy) และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้แต่ละประเทศไม่สามารถปิดตัวอยู่โดยลำพังได้ จะต้องร่วมมือและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้น มีความร่วมมือในการปฏิบัติภารกิจและแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกันมากขึ้น ในขณะเดียวกัน สังคมโลกยุคปัจจุบันก็เต็มไปด้วยข้อมูลข่าวสารทำให้คนต้องคิด วิเคราะห์ แยกแยะ และมีการตัดสินใจที่รวดเร็ว เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ ในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน มากขึ้น สิ่งเหล่านี้นำไปสู่สถานการณ์ ของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นแรงผลักดันสำคัญ ที่ทำให้หลายประเทศ ต้องปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างเสริมคุณภาพของการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ประการสำคัญสำหรับความพร้อมในการเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 และศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลก ดังนั้นประเทศที่จะอยู่รอดได้หรือคงความได้เปรียบก็คือประเทศที่มีอำนาจทางความรู้ และเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) นอกจากนั้น ในปัจจุบันยังปรากฏสภาพปัญหาที่คนทั่วโลกต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ ร่วมกัน ในเรื่องความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อมวลมนุษยชาติโดยทั่วไป สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มว่า คนยุคใหม่จะต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอันหลากหลาย เป็นสัญญาณเตือนว่าโลกในยุคหน้าจะมีปรากฏการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นเกินกว่าจะคาดคิดด้วยเหตุนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละประเทศต้องเตรียมคนรุ่นใหม่ที่มีทักษะและความสามารถในการปรับตัวให้มีคุณลักษณะสำคัญในการดำรงชีวิตในโลกยุคใหม่ได้อย่างรู้เท่าทัน สงบ สันติมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี เหมาะสมพอเพียง การบริหารสถานศึกษาต้องมีการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนที่เป็นพลวัต ก้าวทันกับสิ่งต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ผลักดันให้มีการเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการศึกษาทุกระดับให้มีความพร้อมสำหรับการแข่งขันในเวทีโลกในยุคศตวรรษที่ 21 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2553)

จากรายงานการสอนของ Forrest (2011) บ่งชี้ว่าสภาพปัจจุบันนี้เหล่านักการศึกษาสำคัญทั่วทุกแห่งในโลกกำลังเผชิญอยู่กับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและท้าทาย เช่นความก้าวหน้าของเทคโนโลยีความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งล้วนแต่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในโลกไร้พรมแดน ดังนั้นคุณภาพของคนยุคใหม่ที่ต้องการคือ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งนี้มาตรฐานคุณภาพของคนยุคใหม่ จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยวิธีการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการกระบวนการใช้ความรู้เป็นฐาน (knowledge-based process) ในการสอนและการเรียนรู้ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารด้านการศึกษาต้องปรับเปลี่ยนทิศทางและวิธีการสู่การบริหารจัดการแนวใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สूरศักดิ์ ปาเฮ (2554) ที่กล่าวไว้ว่า กระแสแห่งการปรับเปลี่ยนทางสังคมไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 11 ได้มุ่งเน้นให้การศึกษาเป็นเครื่องมือของการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) สร้างคนที่มีคุณภาพมุ่งสู่ความเป็นมาตรฐานสากล การจัดการศึกษาได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพบริบท(context) รอบด้าน กระบวนการบริหารจัดการได้มุ่งสู่ระบบการพัฒนาให้สนองต่อสังคมยุคสารสนเทศตามกระแสการเปลี่ยนแปลงโลก ดังนั้นคำว่า “มาตรฐานคุณภาพ” ของผลลัพธ์ของการบริหารจัดการศึกษา จึงเป็นแนวคิดสำคัญของสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปการเรียนรู้จากทศวรรษที่หนึ่งถึงทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561)ภายใต้สาระแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากความเห็นนี้พบประเด็นที่สำคัญว่าในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนสู่ความเป็นคนไทยยุคใหม่นั้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารสถานศึกษาที่เป็นแหล่งผลิตคนสู่สังคมยุคใหม่ตามที่กล่าวมา ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) ที่มีจุดเน้นคุณภาพการเปลี่ยนแปลงใน 4 ด้านคือ ด้านคุณภาพคนไทยยุคใหม่ ครูยุคใหม่ แหล่งเรียนรู้/สถานศึกษายุคใหม่ และการบริหารจัดการใหม่ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2553) ขณะเดียวกันการบริหารจัดการศึกษาไทยยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันและความมุ่งมั่นตามความคาดหวังของสังคมในการสร้างคุณภาพคน ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอย่างเป็นพลวัต (dynamic change) ดังนั้นกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาจึงต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ (ธีระ รุญเจริญ, 2550) ผู้บริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องสนใจใฝ่รู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพื่อที่จะบริหารจัดการสถานศึกษาให้อยู่รอดได้ และดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุข และมีศักยภาพพร้อมที่จะแข่งขันมีความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์บนเวทีโลก โดยเน้นความมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ ในช่วงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกิดขึ้นและเป็นบ่อเกิดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนด พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ถือเป็นโอกาสทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ต่อมาจะเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย แม้บทเหล่านี้ก็อีกหลายครั้งเช่นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ในเวลาต่อมาก็ตาม แต่โดยเนื้อหาสาระและรายละเอียดก็ยังคงมีเป้าหมายคงเดิม คือการเสริมสร้างคุณภาพของคนและสังคม เพื่อสร้างเสถียรภาพของชาติ โดยรวม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2554) ในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ เช่นเทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าสถานศึกษาสังกัดเทศบาลมีจำนวนมากที่สุด เนื่องจากเทศบาลมีรายได้เพียงพอและมีการดำเนินงานต่อเนื่องไม่ขาดตอน มีความเป็นระบบแบบแผน (อัจฉรา วงษ์เอก, 2552) และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (หมวด 5) มาตรา 41 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น และมาตรา 42 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการออกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด

การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2549 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอปรกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 46 ส่งผลให้เกิดการออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาเป็นสามส่วน คือการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงทำสถานศึกษามีสังกัดที่แตกต่างกัน ได้แก่ สถานศึกษาสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาสังกัดเอกชน รวมถึงสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหลักการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และพระราชบัญญัติเฉพาะลักษณะท้องถิ่น (ธีระ รุญเจริญ, กาญจน์ เรื่องมนตรี และธรินทร นามวรรณ, 2554)

คุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะถูกกำหนดโดยมาตรฐานการศึกษา ซึ่งประเด็นและรายละเอียดของมาตรฐานการศึกษาขึ้นอยู่กับต้นสังกัด มาตรฐานการศึกษาท้องถิ่นถูกกำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนาวิชาการ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยมีทั้งหมด 24 มาตรฐานที่ใช้เป็นบรรทัดฐานการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ในขณะที่การประเมินคุณภาพภายนอกถูกกำหนดโดยสำนักรับรองมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก (องค์การมหาชน) รอบที่สาม (พ.ศ. 2554-2558) การประกันคุณภาพเป็นเครื่องตรวจสอบและชี้วัดถึงความเข้มแข็งของสถานศึกษาในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สถานศึกษาต้องพัฒนาสถานศึกษาของตนเอง โดยทำหน้าที่เป็นผู้จัดการความรู้ พัฒนาความรู้ พัฒนาความคิด และพัฒนาศักยภาพการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นประโยชน์ต่อบุคลากร ในโรงเรียนที่จะได้เรียนรู้จากกระบวนการบริหารของผู้บริหาร และความรู้ความสามารถที่นักเรียนจะได้รับจากการสอนของครูที่มีคุณภาพ อันหมายถึงผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (รัชพล คชชารุ่งโรจน์, 2548)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8-11 (พ.ศ. 2540-2559) ได้มุ่งเน้นให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) สร้างคนที่มีคุณภาพเพื่อมุ่งสู่ความเป็นมาตรฐานสากล การจัดการศึกษาได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรอบด้านยิ่งขึ้นขณะที่กระบวนการบริหารจัดการได้มุ่งสู่ระบบของการพัฒนาอย่างมีคุณภาพให้ตอบสนองต่อสังคมยุคข้อมูลสารสนเทศของโลกไร้พรมแดน ดังนั้นคำว่า “มาตรฐานและคุณภาพ” ในการจัดการศึกษาจึงเป็นแนวคิดสำคัญในช่วงเวลาแห่งยุคปฏิรูปการเรียนรู้ภายใต้วาระแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สถานศึกษาถือเป็นระดับฐานล่างสุดที่สำคัญที่สุดในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนที่สังคมและชุมชนในท้องถิ่นต่างก็คาดหวังและเชื่อมั่นว่าสถานศึกษายุคใหม่จะเป็นองค์กรหลักสำคัญในการสร้างความมั่นใจด้าน “คุณภาพและมาตรฐาน” ของการจัดการศึกษาให้บังเกิดขึ้นกับผลผลิตคือนักเรียนในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในมุมมองความเป็นมาตรฐานสากลหมายถึงคุณภาพผู้เรียนที่เป็นบรรทัดฐานเป็นที่ยอมรับทั่วโลก

มาตรฐานคุณภาพด้านนักเรียนในประเทศอื่นๆ โดยศึกษาจากรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยสู่

สากลเปรียบเทียบกับประเทศจีน เวียดนาม ญี่ปุ่น เกาหลี เยอรมันนี ฟินแลนด์และประเทศไทย (ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน, จันทนา จันทร์บรรจง, สร้อยสน สกลรักษ์ และชุติมา พงษ์วรินทร์, 2553) พบว่าคุณลักษณะของมาตรฐานคุณภาพด้านนักเรียนในทุกประเทศที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้ที่มีความรู้ มีการเรียนรู้ที่ส่งเสริมทักษะในการคิดสร้างสรรค์และการผลิตสิ่งใหม่ ตลอดจนความมีวินัยในตนเองสูงมีคุณธรรม มีวัฒนธรรมของความเป็นชาติอย่างเข้มข้น ซึ่งเกิดจากนโยบายหลักที่มุ่งพัฒนาคนให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้ในระดับโลก ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของประเทศตนไว้อย่างภาคภูมิใจ ส่งเสริมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศด้วยแรงงานที่มีความรู้และทักษะในการทำงาน (knowledge workers) ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการกำหนดทิศทางมาตรฐานคุณภาพนักเรียนไทยสู่การเปิดเสรีทางการค้า (free trade) ในปี พ.ศ. 2558 และเป็นหน้าที่สำคัญของสถานศึกษาที่จะต้องเตรียมการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารเพื่อผลิตคนคุณภาพให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงในหลายมิติเหล่านี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย ทั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้เลือกเข้ามานั้นเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กล่าวถึงคือกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล (พ.ศ. 2496) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ศ. 2498 ปรับแก้ พ.ศ. 2540) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2528) และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ. 2538) สภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น จำนวน 3,854 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,770 แห่ง เทศบาล จำนวน 2006 แห่ง กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 แห่ง ในจำนวนนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาในระบบเพียง 549 แห่งคิดเป็นร้อยละ 14.25 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้เรียนคิดเป็นร้อยละ 8.5 ของผู้เรียนทั่วประเทศ และจากประวัติศาสตร์การจัดการศึกษาที่ยาวนาน การศึกษาท้องถิ่นเป็นเพียงโรงเรียนประชาบาลที่มุ่งหวังพัฒนาให้คนอ่านออกเขียนได้ จนถึงยุคสมัยการถ่ายโอนโรงเรียนประชาบาลสู่การเป็นโรงเรียนในสังกัดเทศบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามแนวทางปฏิรูปแม้จะมีข้อจำกัดอยู่บ้างในเรื่องความคล่องตัวในการบริหารจัดการโครงสร้างการบริหารมาตรฐานการเรียนรู้ของผู้เรียน การเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ของประชาชน การนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสความเท่าเทียมในสังคมก็ตาม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2555)

สถานศึกษาเป็นสถาบันทางสังคมที่มีหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามที่หลักสูตรกำหนด โดยมุ่งหวังให้ผู้เรียนผ่านระบบการศึกษามีความรู้ มีคุณธรรมสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และสามารถปฏิบัติงานเป็นผู้ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง เจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องไปในอนาคตภารกิจของสถานศึกษาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสภาวะการณ์ที่สังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศทำให้สถานศึกษาจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิด และรูปแบบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือความเป็นเลิศในการทำหน้าที่สร้างและพัฒนา “คน” ให้เป็น “มนุษย์” ที่ดีมีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขด้วยการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็น

ความคาดหวังของสังคมที่มีต่อโรงเรียน จึงเป็นผลให้โรงเรียนต้องมีกระบวนการบริหารจัดการที่ทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพสูงตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด และได้รับการพัฒนาในทุกด้านตามความสามารถที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เป็นที่ยอมรับและสามารถเป็นแบบอย่างในด้าน “คุณภาพ” แก่โรงเรียนอื่นได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและรูปแบบที่ใช้ในการบริหารงาน โดยเน้นเป้าหมายหลักคือการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน และหากนำองค์ประกอบและรูปแบบในการบริหารงานมาใช้จนประสบผลสำเร็จแล้วก็จะเรียกได้ว่าเป็นการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล ซึ่งจะส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อันหมายถึงความมีชื่อเสียงและการยอมรับ อีกทั้งความภาคภูมิใจของบุคลากรในโรงเรียน เพื่อที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเกิดความพยายามที่จะรักษาระดับมาตรฐานคุณภาพ อีกทั้งพัฒนาโรงเรียนอย่างไม่หยุดยั้งมีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจน มั่นคง และสามารถหล่อหลอมเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรที่มีคุณค่า มีบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เป็นโรงเรียนแห่งการเรียนรู้ มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรที่เพียงพอในการบริหารจัดการ ทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพสูงตามมาตรฐานที่กำหนด ส่งผลให้นักเรียนเป็นคนดี คนเก่ง สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547) โดยสถานที่ที่จัดการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา เป็นสถานที่จัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยถ่ายทอดความรู้ การฝึกการอบรมการสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ที่เกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมสังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจหน้าที่ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยกำหนด คือ การกำกับ ติดตามและควบคุม การบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลของสถานศึกษา ซึ่งมีการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 และการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบที่ 3 (พ.ศ. 2554-2558) โดยสำนักงานรับรองและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ.

จากภารกิจหน้าที่ของสถานศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ในการบริหารกิจการของโรงเรียนนั้น สิ่งที่มีความสำคัญในการที่จะนำนโยบายทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารของโรงเรียนเป็นสำคัญ โดยที่พฤติกรรมตามกระบวนการบริหารของโรงเรียนจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวและส่งผลถึงคุณภาพหรือไม่มีคุณภาพของสถานศึกษา ซึ่งหมายถึงความมีประสิทธิผลของโรงเรียนนั่นเอง (นงลักษณ์ เรือนทอง, 2550) นอกจากนี้ในด้านนโยบายของการกระจายอำนาจด้านการบริหารที่ยึดการใช้รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเดียวกันที่ทุกโรงเรียนต้องใช้ในการบริหารงานคือ การกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชนและโรงเรียนมีอิสระในการบริหารด้วยตนเองมากขึ้น อีกทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารโรงเรียนด้วย โรงเรียนจึงต้องสร้างผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนที่พร้อมจะให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีคุณภาพและมาตรฐานพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (ธีระ รุณเจริญ และคณะ, 2554)

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อการ

พัฒนาคุณภาพ โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้จัดเป็น วาระแห่งชาติว่าด้วยการปฏิรูปการเรียนรู้และการพัฒนาผู้เรียน และให้ปรับสถานภาพของโรงเรียนที่มีคุณภาพดี ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 ตลอดจนข้อมูลการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสดำเนินการสำเร็จได้ดี เนื่องจากความใกล้ชิดกับประชาชน และมีความคล่องตัวในด้านงบประมาณ (พิชิต ฤทธิ์จรูญ, 2550) ประกอบกับ ได้มีข้อเสนอแนะให้เร่งพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้สูงขึ้นซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ที่ให้มีการส่งเสริมพัฒนา สถานศึกษาเพื่อยกระดับมาตรฐาน ดำรงรักษามาตรฐานและพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ (สำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2555) ขณะที่ Northouse (2012) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการ พัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีความรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง และใช้ชีวิตได้อย่างเป็นสุขสมคุณและยั่งยืนนั้น ผู้บริหาร ควรมาใส่ใจกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำพาสถานศึกษาสู่มาตรฐานความเป็นเลิศ (standard excellence) ดังเช่นบริษัท Upjohn ผู้ผลิตเวชภัณฑ์ยาในมลรัฐมิชิแกน ที่นำพางองค์กรสู่ความสำเร็จสูงสุดเหนือองค์กรอื่นๆ เป็น ครั้งแรกในปี 1885 และยังคงดำรงคุณภาพจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นในความพยายามนำองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ด้วยการให้ความสำคัญกับความหมายของ “keep the quality up” ที่เขาใช้เป็นคำขวัญ หรือคำนิยามร่วมในการ ปฏิบัติงานของทุกคนในองค์กรเช่นเดียวกับที่ Sergiovanni (1991) เคยให้ความเห็นว่าโรงเรียนที่ดีมีคุณภาพทำให้ ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ที่มีคุณภาพนั้นมีคุณูแจสำคัญที่นำไปสู่การเป็นโรงเรียนที่ดีมีคุณภาพคือความมีคุณภาพของการ บริหารโรงเรียนส่วน Baskett & Miklos (1992) ได้ให้ความเห็นว่าบทบาทของการบริหารโรงเรียนมีผลต่อการ สร้างคุณภาพของโรงเรียน นอกจากนี้ Gilbert & Reynolds (1990) ได้สรุปว่าในกระบวนการบริหารของโรงเรียน นั้นผู้บริหารมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน และ McKinsey (2010) พบว่า ปัจจัย ในการบริหารโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศนั้นนอกจากการปรับปรุงหลักสูตรและมาตรฐานการเรียนการสอน ปรับ ค่าตอบแทนและพัฒนาครูและผู้บริหารการศึกษาแล้วประเด็นสำคัญคือการสร้างระบบข้อมูลเพื่อพัฒนานโยบาย และกฎหมายด้านการศึกษา

การศึกษาไทยได้มีความพยายามในการส่งเสริมสถานศึกษาให้ก้าวสู่ความเป็นเลิศมาโดยลำดับ เช่น โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน โครงการโรงเรียนดีประจำตำบล โรงเรียนต้นแบบ โรงเรียนดีเด่นรางวัล พระราชทาน เป็นต้น โรงเรียนคุณภาพดังกล่าวมุ่งให้เกิดการพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มีความเป็นเลิศ และเกิดความเสมอภาคในการให้บริการทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันและได้มาตรฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547) อนึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) ได้ส่งเสริมคุณภาพโดยจัดทำระบบบริหารจัดการ คุณภาพในรูปแบบโรงเรียนมาตรฐานสากลซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่สามารถพัฒนาสถานศึกษาสู่ความ เป็นเลิศได้ ซึ่งระบบบริหารคุณภาพโรงเรียนมาตรฐานสากลได้อิงแนวทางการดำเนินงานมาจากเกณฑ์รางวัล คุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) ที่มีพื้นฐานเทคนิค เช่นเดียวกับรางวัลคุณภาพแห่งชาติของ หลายประเทศ ในชื่อที่แตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบ เรียกว่า Malcom Baldrige National Quality Award (MBNQA) ออสเตรเลีย เรียกว่า Australia Business Excellence Award (ABEA) สิงคโปร์เรียกว่าSingapore Quality Award (SQA) ญี่ปุ่นเรียกว่าJapan Quality Award (JQA) และสหภาพยุโรป เรียกว่า European Quality

Award (EQA) ซึ่งในประเทศไทยเรียกว่า TQA ดังกล่าวข้างต้น ขณะเดียวกัน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมสถานศึกษาในการก้าวสู่ความเป็นเลิศ เห็นได้จากการกำหนดแนวนโยบายการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2545-2559) การกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาระยะสั้น สามปี (พ.ศ. 2555-2557) และแผนการปฏิรูปการศึกษาท้องถิ่น ระยะยาว 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) ล้วนแล้วแต่เป็นการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารสถานศึกษาสู่ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีความเป็นเลิศของมาตรฐานคุณภาพด้านผู้เรียนสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) ของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดตั้งโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาในสังกัดที่มีการบริหารจัดการดีเด่นในปีงบประมาณ 2553-2554 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2554) สอดคล้องกับ ธีระรุญเจริญ และคณะ (2554) ที่ให้ความเห็นว่าการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสก้าวสู่ความมีประสิทธิภาพสูงได้ ด้วยความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นมืออาชีพของบุคลากร ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับ การบริหารจัดการศึกษาตามที่ออกแบบไว้ การยึดใช้ธรรมาภิบาลในการบริหาร การสร้างและพัฒนาสถานศึกษาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การดำเนินการตามแผนนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่กฎหมายและแผนพัฒนาต่างๆ กำหนดไว้ และการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายขณะที่มีปัจจัยความสำเร็จทั้งปัจจัยภายในเทศบาล สถานศึกษา และปัจจัยภายนอก เช่น การตรวจสอบจากเทศบาลและประชาชน ผู้บริหารเข้มแข็ง การให้ความสำคัญกับการศึกษาและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารเทศบาล การได้รับงบประมาณสนับสนุนแบบเงินอุดหนุนเป็นรายก้อน ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนให้เข้าไปในวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ของชุมชน และมีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล

ปัจจุบันแนวโน้มของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง และกรณีโอนมาจากสำนักงานเขตพื้นที่ จนทำให้ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาภายใต้สังกัดของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสิ้นจำนวน 1,324 แห่ง โดยแยกเป็นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 326 แห่งเทศบาลนครจำนวน 181 แห่งเทศบาลเมืองจำนวน 374 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 323 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 120 แห่ง แต่สถานศึกษาที่ผ่านการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกเพียง 400 กว่าแห่ง เท่านั้นคิดเป็นร้อยละ 30 แต่ในสภาพปัจจุบันและแนวโน้มของอนาคตสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพของการศึกษา เนื่องจากนโยบายระดับสูงที่มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะทางเศรษฐกิจ การเมืองและกระแสโลกยุคใหม่ในศตวรรษที่ 21

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาหาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้มีแนวทางหลักในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และดำรงคุณภาพนั้นได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อพัฒนานักเรียนอันเป็นผลผลิตของสถานศึกษาให้มีมาตรฐานคุณภาพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเริ่มจากระดับดี (good) เป็นระดับดีมาก (great) จนถึงระดับความเป็นเลิศ (excellence) (Cobb, 2003) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมตาม

ทัศนคติของวิโรจน์ สารัตนะ (2554) ซึ่งเป็นรูปแบบวิธีวิจัยที่เหมาะสม สอดคล้องเป็นไปได้ และน่าเชื่อถือ เพราะมีทั้งวิธีวิจัยแบบผสมใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งทั้งจากนักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง รวมทั้งใช้หลักการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนรวมทั้งการวิเคราะห์และสรุปผล ที่จะทำให้อธิบายเชิงนโยบายจากข้อค้นพบในงานวิจัยครั้งนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งที่เชื่อถือได้และมีความครอบคลุมในด้านโครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) และด้านเทคโนโลยี

2. คำถามของการวิจัย

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามองค์ประกอบ คือ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามตลอดจนแนวทางของนโยบาย และกลไกของนโยบายในด้านโครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) ตามเกณฑ์ความเหมาะสม (propriety) และความเป็นไปได้ (feasibility) มีอะไรบ้าง

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามองค์ประกอบ คือ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม ตลอดจนแนวทางของนโยบาย และกลไกของนโยบาย ในด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านเทคโนโลยี

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบคือ จุดเด่น (strength) จุดด้อย (weak) โอกาส (opportunity) และภาวะคุกคาม (threat) แนวทางของนโยบาย (policy mean) และกลไกของนโยบาย (policy mechanism)

4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ประเด็นหลักของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านเทคโนโลยี

4.3 ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ในการศึกษา ได้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลเมือง และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลนครทั่วประเทศจำนวน 549 แห่งและได้แบ่งตามประเภทของการจัดการศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย หมายถึง สาระเกี่ยวกับนโยบายที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม เพื่อเป็นแนวทางของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพในระดับความเป็นเลิศองค์ประกอบคือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) แนวทางของนโยบาย (policy means) และกลไกของนโยบาย (policy mechanism)

5.2 การวิเคราะห์ SWOT หมายถึง การตรวจวินิจฉัยสภาพแวดล้อมองค์การในด้าน โครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรม และด้านเทคโนโลยีเพื่อช่วยให้สามารถค้นหาประเด็นหลักเกี่ยวกับ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม ขององค์การเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารเพื่อการพัฒนาหรือตัดสินใจความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

5.2.1 จุดเด่น (S) หมายถึง สิ่งที่สถานศึกษาสามารถทำได้ เป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่สถานศึกษาและช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เช่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคคล การให้บริการของสถานศึกษาเป็นนวัตกรรมใหม่ หรือตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม กระบวนการ และการดำเนินงานที่มีคุณภาพ

5.2.2 จุดด้อย (W) หมายถึง สิ่งที่สถานศึกษาไม่สามารถทำได้เป็นเรื่องของปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จ และเป็นสิ่งที่ลดคุณค่าของสถานศึกษา เช่น บุคลากรขาดสมรรถนะและความเชี่ยวชาญ การบริการด้อยคุณภาพ ไม่มีความเด่นหรือแตกต่างจากคู่แข่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม กระบวนการดำเนินงานที่ไร้คุณภาพ ภาพลักษณ์ของสถานศึกษาไม่ดี

5.2.3 โอกาส (O) หมายถึง เงื่อนไขที่อาจสนับสนุนสถานศึกษาเป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อความสำเร็จ เป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กร เช่น นโยบายรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุน

5.2.4 ภาวะคุกคาม (T) หมายถึง เงื่อนไขที่บั่นทอนความสำเร็จของสถานศึกษา เป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เป็นสิ่งที่อาจลดคุณค่าขององค์การเช่น มีคู่แข่งใหม่ที่เข้มแข็งหรือมีคุณภาพดีกว่า หรือคู่แข่งได้เปรียบในช่องทางการให้บริการที่ดีกว่า

5.3 แนวทางของนโยบาย (policy mean) หมายถึง วิธีการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ความเป็นเลิศของสถานศึกษา

5.3.1 แนวทางด้าน โครงสร้าง (structure) ได้แก่ การจัดโครงสร้างของสถานศึกษาให้สนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา จัดกลุ่มหรือแผนกเพียงพอ การจัดวางอำนาจหน้าที่ให้เอื้อต่อการทำงานวางกระบวนการเหมาะสมชัดเจน การประสานงานระหว่างกัน

5.3.2 แนวทางด้านคน (human) ได้แก่ การสร้างเสริมคุณลักษณะ บทบาท และพฤติกรรม การทำงานของระดับบุคคลและระดับกลุ่มเพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.3 แนวทางด้านงาน (task) ได้แก่ภารกิจของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล งานบริหารทั่วไป

5.3.4 แนวทางด้านวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) ได้แก่ การสร้างค่านิยมของคนในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์เชิงบวกเพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

5.3.4 แนวทางด้านเทคโนโลยี (technology) ได้แก่ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology: IT) และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการเรียนการสอน

5.4 กลไกของนโยบาย (policy mechanism) หมายถึง มาตรการ กฎระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย หรือทรัพยากรทางการบริหารที่สนับสนุนให้แนวทางของนโยบายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

5.5 ความเป็นเลิศ หมายถึง ระดับความสำเร็จหรือประสิทธิผลของการดำเนินงานที่มีคุณภาพ มีความโดดเด่น เป็นที่พึงพอใจและยอมรับของผู้เกี่ยวข้อง สามารถเป็นแบบอย่างของงานชนิดเดียวกันได้รวมทั้งสามารถดำรงคุณภาพไว้ได้อย่างยั่งยืน

5.6 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาตั้งแต่ประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย

5.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรับนโยบายจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในงานวิจัยครั้งนี้หมายถึง เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

5.8 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลนคร และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลเมือง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

6.1 ประโยชน์เชิงวิชาการ

6.1.1 เป็นการนำเสนอรูปแบบการศึกษาวัดดูประสงค์แนวทาง และกลไกของนโยบาย เพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยึดหลักการวิจัยแบบผสม (mixed methodology) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากหลากหลายแหล่ง ตามหลักการสามเส้า (triangulation) ในขั้นตอนแรก จึงเป็นรูปแบบที่ใช้หลักการที่มีเหตุผลและเชื่อถือได้ซึ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดอื่นอาจนำไปใช้เป็นต้นแบบการวิจัย เพื่อการบริหารสถานศึกษาได้อย่างถูกหลักวิชา

6.1.2 เป็นการนำเสนอรูปแบบการวิจัยเชิงนโยบายที่กำหนดสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการศึกษาวิเคราะห์ ที่ยึดหลักการมีส่วนร่วม (participation) ในขั้นตอนการจัดทำร่างและการพัฒนาตรวจสอบร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย ในขั้นตอนที่หนึ่งและขั้นตอนที่สอง ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงบูรณาการ (integrated management) ซึ่งจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะเป็นกรณีศึกษาหรือเป็น

กรณีต้นแบบที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดอื่นๆ หรือสถานศึกษา ระดับอื่นๆ จะนำไปประยุกต์ใช้ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนางานด้านอื่นๆ ตามหลักบูรณาการ ได้

6.1.3 ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม สามารถใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรฐานคุณภาพประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้มีระดับคุณภาพความเป็นเลิศ และเป็นการขยายองค์ความรู้ด้านองค์ประกอบของการดำเนินงานเพื่อให้สถานศึกษามีคุณภาพในระดับความเป็นเลิศต่อไป

6.2 ประโยชน์เชิงการประยุกต์ใช้

6.2.1 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถนำแนวนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไปเป็นแนวปฏิบัติให้เกิดความเป็นเอกภาพทางนโยบาย ที่มีมาตรฐานคุณภาพทางการปฏิบัติ และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษาต่อไป

6.2.2 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกหน่วยงานทุกสังกัด สามารถนำผลการวิจัยข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปพัฒนาเป็นแนวทางกำหนดนโยบาย การวางแผนและตัดสินใจในระดับผู้กำหนดนโยบาย หรือระดับผู้ปฏิบัติ ให้มีความสอดคล้อง เหมาะสม มีประโยชน์ และเป็นไปได้

6.2.3 ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรม และ ด้านเทคโนโลยี ให้สถานศึกษา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสังกัดอื่นๆ ที่บริบทคล้ายคลึงกัน มีฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหลักการแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเลิศ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาองค์การ การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ความเป็นเลิศ ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษา การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ การวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จากหลายแห่งเช่น เอกสาร ตำรา งานวิจัยของนักวิชาการในประเทศ และต่างประเทศ พอสรุปประเด็นเนื้อหาได้ดังนี้

1. ความเป็นเลิศ
 - 1.1 ความหมายของความเป็นเลิศ
 - 1.2 ความเป็นมาของความเป็นเลิศ
 - 1.3 แนวคิดและหลักการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ
2. ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษา
 - 2.1 ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาในต่างประเทศ
 - 2.2 ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาในประเทศไทย
 - 2.3 ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาตามระดับคุณภาพ
3. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.1 ความหมายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 3.2 หลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 3.3 แนวคิดและหลักการจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่น
 - 3.4 ความเป็นมาและโครงสร้างของการศึกษาท้องถิ่น
 - 3.5 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.6 การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส สิ่งคุกคาม (SWOT analysis)
 - 3.7 สภาพปัญหาและศักยภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การเปลี่ยนแปลง (change)
 - 4.1 ความหมายของการเปลี่ยนแปลง
 - 4.2 การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (systematic change)
 - 4.3 หลักการและแนวคิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (systematic change)
 - 4.4 นวัตกรรมในการเปลี่ยนแปลง
 - 4.5 การพัฒนาสถานศึกษาเชิงระบบ
5. ประเด็นข้อเสนอ
 - 5.1 ด้านโครงสร้าง (structure)
 - 5.2 ด้านคน (human)

- 5.3 ด้านงาน (task)
- 5.4 ด้านเทคโนโลยี (technology)
- 5.5 ด้านวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture)
- 5.6 องค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย
- 6. กรอบแนวคิดการวิจัย

1. ความเป็นเลิศ

1.1 ความหมายของความเป็นเลิศ

ความหมายของความเป็นเลิศ มีความหมายหลายด้านและเป็นการยากที่คนส่วนใหญ่จะเห็นพ้องต้องกันให้เป็นกรอบมโนทัศน์ที่เป็นสากล ดังเช่นที่อูโรพรธ เจนวาริชยานนท์ (2536) กล่าวสรุปไว้ว่าการมองความเป็นเลิศหรือคุณภาพจะแตกต่างกันไป กล่าวคือทางด้านเศรษฐศาสตร์ จะมองคุณภาพในเชิงความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้าและผลผลิต โดยถือว่าผลผลิตที่ได้ออกไปนั้นอยู่ในความต้องการของแรงงานตลาด มากน้อยเพียงใด คู่แข่งกับการลงทุนการผลิตหรือไม่ สำหรับทางการศึกษาจะมองคุณภาพในลักษณะของประสิทธิผลและประสิทธิภาพของกระบวนการเรียนการสอน ความสามารถของนักเรียนในการแก้ปัญหาวิเคราะห์ และวิจารณ์ในต่างประเทศเริ่มจาก Peters, Waterman & Phillips (1980), Longman (1987) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่า หมายถึง คุณภาพขณะที่ Donabedian (1980) เห็นว่าหมายถึงการมีคุณภาพสูง พจนานุกรมของ Webster (1981) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่า หมายถึงสิ่งที่ดีที่สุดใน สมบูรณ์ที่สุด หรือการกระทำที่ประกอบด้วยคุณภาพสูงสุดจนเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ขณะที่ BNET Business Dictionary (2000) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึง การแสดงสถานะผลสำเร็จขององค์กรที่บ่งบอกถึงการเป็นองค์กรที่ดีที่สุดในที่เหนือชั้นกว่าคู่แข่งอื่นหรือเป็นองค์กรที่ได้เปรียบในการแข่งขัน สามารถยึดครองตลาดในธุรกิจงานประเภทเดียวกันได้มากกว่าอย่างยั่งยืน

Sentell (1994) ให้ความหมายความเป็นเลิศขององค์กรว่า หมายถึง องค์กรที่มีสมรรถนะในการบริหารจัดการ มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจ บริการและผลผลิตขององค์กรมีคุณภาพและมาตรฐานสนองความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้บริโภค โดยมีเกณฑ์ โดยที่ Cobb (2003) เห็นว่าเป็นองค์กรที่มีการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จอย่างดีเยี่ยม สอดคล้องกับสำนักงานมาตรฐานการศึกษาของประเทศอังกฤษ (Office for Standard in Education: OFSTED) (2007) ให้นิยามความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึงยอดเยี่ยมดีเด่น อยู่ระดับที่หนึ่ง มีประสิทธิภาพระดับสูงในด้านความรวดเร็วและความก้าวหน้าของกระบวนการ

Collins (2001) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึงองค์กรแห่งความเป็นเลิศในความหมายของการเป็นเลิศที่มากกว่าระดับดี (good) ไปสู่ความดีเลิศ (excellence) คือ องค์กรที่มีผลการตอบแทนสูงจากการลงทุน หรือเป็นองค์กรที่ประสบผลสำเร็จทางการเงินติดต่อกันเป็นระยะเวลาที่ยาวนานอย่างน้อย 15 ปีคล้ายกับ Kao, Kao & Jing (2006) ที่เห็นว่าองค์กรที่มีความเป็นเลิศ หมายถึงองค์กรที่ประสบความสำเร็จในด้านการเงิน สามารถให้ความช่วยเหลือสังคมและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตที่มีคุณค่าต่อการลงทุนได้ในระยะยาว

The European Foundation for quality Management (cited in The Malcolm Baldrige National quality award, 2012) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึงวิธีการที่โดดเด่นในการบริหารองค์กร ให้นำบรรลุผลสัมฤทธิ์ของผลลัพธ์ (outstanding practice in managing organization and achieve results) ขณะเดียวกัน ที่ให้คำนิยามขององค์กรที่มีความเป็นเลิศว่า หมายถึง องค์กรที่สร้างความพึงพอใจให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยการบริหารที่มีสัมฤทธิ์ผล และสร้างความมั่นใจได้ว่าสัมฤทธิ์ผลนั้นจะมีความยั่งยืนในอนาคต

วิฑูรย์ สิมะ โชคดี (2545) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับรางวัลคุณภาพที่มีเกณฑ์เป็นที่ยอมรับเป็นสากล อาทิ รางวัลคุณภาพแห่งชาติชื่อ MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award) ในประเทศสหรัฐอเมริกา รางวัลคุณภาพแห่งชาติชื่อ SQA (Singapore Quality Award) ในสิงคโปร์ และรางวัลคุณภาพแห่งชาติชื่อ TQA (Thailand Quality Award) ในประเทศไทย ส่วน พศุ เดชะรินทร์ (2549) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึงองค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องมีผลงานโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในกลุ่มธุรกิจเดียวกันสร้างผลตอบแทนทางธุรกิจและสร้างผลตอบแทนต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างยั่งยืนและมีความสามารถอย่างเด่นชัด ในการสร้างมาตรฐานการทำงานที่เป็นเลิศเพื่อสร้างและธำรงไว้ความสามารถทางการแข่งขันที่เหนือกว่า

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการให้ความหมายของคำว่า “เลิศ” นั้นมีความเกี่ยวข้องกับคำว่าคุณภาพและเมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่าคุณภาพตามที่มีผู้กล่าวไว้เช่น American Heritage dictionary of English ให้ความหมายในอีกแนวทางหนึ่งว่า หมายถึงระดับความเป็นเลิศซึ่งสอดคล้องกับ Baumgart (1987) ให้ความหมายความเป็นเลิศ (excellence) ว่าหมายถึง รูปแบบของความเป็นเลิศ (model of excellence) หรือสิ่งที่ดีกว่าหรือเหนือกว่าปกติธรรมดา เช่นเดียวกับ Corad & Blackburn (1985) ที่กล่าวว่าความเป็นเลิศมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า “คุณภาพ” สามารถใช้แทนกันได้ โดยทั้งสองคำต่างคำนึงถึงมิติของรูปแบบ โดยไม่เพียงแต่คำนึงถึงผลสำเร็จเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงลักษณะ (criteria) ที่ทำให้เกิดผลสำเร็จด้วย ทั้งคุณภาพและความเป็นเลิศต่างก็หมายถึงคุณลักษณะที่มีมาตรฐานสูง และตั้งใจจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานนั้น

ดังนั้นมาตรฐาน คุณภาพและความเป็นเลิศทั้งสามคำนี้มีความเกี่ยวข้องกันอยู่แต่มีความแตกต่างในการจัดลำดับกล่าวคือ “มาตรฐาน” เป็นสิ่งที่ถือเอาเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนด (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) หรือหัวข้อกำหนดขั้นต่ำที่ต้องมีหรือที่ระบุไว้ส่วน “คุณภาพ” นั้นเป็นการยกระดับจากมาตรฐาน โดยนอกจากจะทำตามข้อกำหนดแล้วยังต้องคำนึงถึงความพึงพอใจและทำให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าด้วย (สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์, 2542) อาจกล่าวได้ว่ามาตรฐานเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคุณภาพ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546) และข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือสินค้าหรือบริการที่ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ แต่สินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ ควรมีมาตรฐานในระดับหนึ่ง เพราะโดยทั่วไปแล้วการกำหนดมาตรฐานมักเป็นการกำหนดโดยผู้ผลิตเป็นส่วนใหญ่โดยมิได้คำนึงถึงความต้องการของลูกค้าสำหรับ “ความเป็นเลิศ” นั้นกล่าวได้ว่ามีพื้นฐานสำคัญคือคุณภาพ และ “ความเป็นเลิศ” หมายถึงความเหนือกว่าคุณภาพ มีความโดดเด่นกว่า เป็นระดับคุณภาพสูงสุด มีผลงานยอดเยี่ยมเหนือกว่าธรรมดา ซึ่งสามารถเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่นได้ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2547)

สรุป ความเป็นเลิศ หมายถึง ระดับความสำเร็จหรือประสิทธิผลของการดำเนินงานที่มีคุณภาพ มีความโดดเด่น เป็นที่พึงพอใจและยอมรับของผู้เกี่ยวข้อง สามารถเป็นแบบอย่างของงานชนิดเดียวกันได้ รวมทั้งสามารถดำรงคุณภาพไว้ได้อย่างยั่งยืน

1.2 ความเป็นมาของความเป็นเลิศ

Steel (อ้างใน มาลินิจรรุธรรม, 2553) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องการจัดการด้านคุณภาพนานมากกว่า 40 ปี เป็นผู้ตรวจสอบ เป็นที่ปรึกษา และเป็นผู้ตรวจการประเมินรางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (The Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) ซึ่งเป็นต้นแบบของรางวัลคุณภาพแห่งชาติของไทย (Thailand Quality Award: TQA) Steel ได้เริ่มเขียนเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการคุณภาพเพื่อความเป็นเลิศ

ช่วงปี ค.ศ. 1950-1960 ช่วงนี้ผู้ผลิตสินค้าส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับคุณภาพสินค้า แต่ก็มีนักบริหารการจัดการคุณภาพ คือ Deming & Juran เป็นผู้จุดประกายให้องค์กรหลายๆ แห่ง นำแนวคิดเรื่องของคุณภาพมาใช้ในการผลิตสินค้า ส่วน Feigenbaum ได้้นำแนวคิดเรื่อง การควบคุมคุณภาพ โดยรวม (total quality control: TQC) มาใช้ และต่อมาเป็นที่แพร่หลายทั่วโลก

ช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 แนวคิดการจัดการคุณภาพ โดยใช้เทคนิคต่างๆ เช่น เทคนิคกระบวนการทำงานเป็นทีมเพื่อให้เกิดวงจรคุณภาพ (quality circles: QC) Ishikawa ได้เริ่มใช้แผนภูมิก้างปลา (fishbone diagram) ในประเทศญี่ปุ่นเป็นครั้งแรก และเริ่มสนใจในข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำไปสู่กระบวนการผลิตอย่างมีคุณภาพ

ช่วงปี ค.ศ. 1970-1980 ประเทศญี่ปุ่น โดย Deming ได้ใช้หลักสถิติเป็นเครื่องมือมาช่วยในเรื่องของการจัดการด้านคุณภาพ หรือที่เรียกว่า เทคนิคการควบคุมคุณภาพเชิงสถิติ และประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งรางวัล Deming prize เป็นรางวัลด้านคุณภาพเพื่อมอบให้แก่บริษัทที่มีการจัดการที่ดีเด่นในด้านคุณภาพ ส่วนในประเทศอเมริกา Crosby ได้เน้นให้บริษัทผู้ผลิตสินค้าใส่ใจและมองเห็นถึงความต้องการของลูกค้าในเรื่องคุณภาพของสินค้า ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่บริษัทจะต้องคำนึงถึง โดยใส่ใจต่อการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement: CI)

ช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 เน้นการทำงานเป็นทีม โดยการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน และการใช้สถิติในการจัดการคุณภาพ นอกจากนี้การเกิดขึ้นของแนวคิด Six Sigma ของ Bill Smith และการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (continuous quality improvement: CQI) ตลอดจนการจัดตั้งรางวัลคุณภาพแห่งชาติ เพื่อมอบให้กับบริษัทที่มีการพัฒนาคุณภาพสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งต่อมาได้แพร่หลายและกลายเป็นต้นแบบให้เกิดรางวัลคุณภาพแห่งชาติในอีกหลายสิบประเทศต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแนวคิดการจัดการด้านคุณภาพช่วงนี้ได้เปลี่ยนจากแนวคิดที่มองเฉพาะด้าน โดยเฉพาะกระบวนการผลิต (operational process) เป็นการจัดการเพื่อคุณภาพในทุกส่วนของกระบวนการ (total process)

ช่วงปี ค.ศ. 1990-2000 เป็นยุคที่มีการรับรองคุณภาพของระบบ ISO การรับรองคุณภาพนี้ไม่ได้มุ่งเข้าไปที่การจัดการคุณภาพเพื่อความเป็นเลิศ หากแต่เป็นระบบรับรองคุณภาพที่บ่งบอกว่าองค์กรนั้นๆ ผ่านเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำโดยทั่วไป และมีการให้รางวัลคุณภาพของประเทศทางยุโรป (European quality award: EQA) ซึ่งคล้ายกับรางวัล MBNQA ดังนั้นการจัดการคุณภาพจึงควรมุ่งเน้นหรือมุ่งมั่น ไปสู่ระดับความเป็นเลิศของ

โลก (world-class excellence) อันจะเป็นจุดหมายสูงสุดของทุกๆ องค์กร มากกว่าการรับรองคุณภาพเท่านั้น

ช่วงปี ค.ศ. 2000-2010 เป็นยุคที่การจัดการด้านคุณภาพสู่ความเป็นเลิศ จะประกอบด้วย องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ความเป็นผู้นำ การวางแผนกลยุทธ์ การมุ่งเน้นลูกค้าเป็นศูนย์กลาง การจัดการความรู้ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดกระบวนการ และผลลัพธ์ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับ คุณลักษณะการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ (Peters & Waterman, 1982) ซึ่งถือว่า แนวคิดความเป็นเลิศนี้เกิดจาก Peter & Waterman (1982) ที่ทำให้องค์กรปัจจุบันเริ่มหันมาสนใจแนวคิดความเป็นเลิศอย่างเป็นทางการใน หนังสือ “in search of excellence” อย่างไรก็ตามยังถือว่าแนวคิดความเป็นเลิศเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำความเข้าใจ มัน ขึ้นอยู่กับความสามารถ/สมรรถนะ และค่านิยมที่หลากหลาย (Koch & Cebula, 1994)

สรุปได้ว่า จุดเริ่มต้นของแบบความเป็นเลิศที่เป็นทางการเกิดขึ้นจากการมีเกณฑ์รางวัลของ ความเป็นเลิศในปี 1990 จากนั้นแนวคิดความเป็นเลิศ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจมากยิ่งขึ้น ทุกองค์กรทั่วโลกเริ่ม แสวงหาหนทางการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเลิศเพื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 เพื่อความอยู่รอดและดำรงรักษา ระดับคุณภาพขององค์กรไว้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง

1.3 แนวคิดและหลักการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ

สภาพในปัจจุบันองค์กรธุรกิจรัฐวิสาหกิจหรือแม้แต่ราชการก็ตามมักจะได้รับผลกระทบอัน เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆอันประกอบด้วย เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจึงมีผลให้องค์กร ต้องตกอยู่ในสถานะที่มีอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อให้องค์กรดำรงอยู่ได้ประกอบกับสถานะของการแข่งขัน ขององค์กรต่างๆจะเพิ่มทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งในรูปแบบของสินค้า การบริการ ด้านคุณภาพ ความประหยัด ใน การดำเนินงาน(โกศล ศิริธรรม, 2546) ซึ่งสภาพดังกล่าวทำให้ เป็นภาระต่อการบริหารองค์กรที่จะต้องพยายาม แสวงแนวทางปรับองค์กรเพื่อให้ก้าวไปสู่“ความเป็นเลิศ” โดยผู้บริหารจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อ การแสวงหาวิธีการบริหารเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งหลักการแนวคิดการบริหารองค์กรเพื่อความเป็นเลิศจะมี หลากหลายซึ่งผู้บริหารสามารถศึกษาหาวิธีตามที่เห็นว่ามีเหมาะสมกับองค์กรในที่นี้จะเสนอประเด็น แนวทางในการบริหารองค์กรเพื่อความเป็นเลิศดังนี้ 1) กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งประสิทธิผล และ ประสิทธิภาพขององค์กร 2) กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 3) กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็น เลิศในการบริหาร 8 ประการ ของ Peter & Waterman (1988) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.3.1 กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งประสิทธิผล และประสิทธิภาพขององค์กร

งานองค์กรคือการผลิตสินค้าหรือบริการให้กับลูกค้าหากจะต้องมององค์ประกอบ ในแง่ของระบบองค์ประกอบการเป็นระบบบริหารที่ดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด 3 ระบบใหญ่ๆ คือ ทรัพยากรที่ใช้ (resource input) กระบวนการแปรรูป (transformation process) และผลผลิต (product output) ทรัพยากรที่ป้อนเข้าระบบที่สำคัญคือ คน วัตถุดิบ เงิน เทคโนโลยีและข้อมูลกระบวนการแปรรูปได้แก่ งานของ ผู้บริหารองค์กรที่จะเปลี่ยนสภาพจากวัตถุดิบไปเป็นสินค้าหรือบริการลูกค้าเช่นผู้บริหาร โภค ผลผลิตขององค์กร พร้อมทั้งสะท้อนกลับ (feedback) ผลของการบริโภคสินค้า และบริการกลับไปยังองค์กร ประกอบด้วย ผลการ ปฏิบัติงานของผู้บริหาร (management performance) ตามที่กล่าวมาแล้ว การวัดผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารนั้น ให้ดูผลการผลิต (productivity) ว่าสูงหรือต่ำ คำว่าผลการผลิต หมายถึงการวัดผลรวมทางด้านปริมาณลักษณะ

คุณภาพของงานที่ทำเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ หมายความว่าจำนวนทรัพยากรระดับหนึ่งผู้บริหารก่อให้เกิดผลการผลิต ด้วยปริมาณและคุณภาพเท่าไร หากพิจารณาในแง่สมการจะได้ดังนี้

$$\text{Productivity} = \text{quantity} + \text{quality} + \text{resources}$$

กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าผลการผลิตที่สูงที่สุดคือ ได้งานปริมาณมากที่สุด ได้คุณภาพดีที่สุด และใช้ทรัพยากรประหยุดที่สุด การวัดผลรวม ผลการผลิตอาจทำได้หลายรูปแบบแล้วแต่ลักษณะงานที่ทำเช่น อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนต่อทรัพย์สินลงทุนรายได้จากค่าเช่าต่อตารางเมตร อัตราการสูญเสียที่เกิดจากการใช้วัตถุดิบต่อผลผลิต อัตราคนทำงานต่อชั่วโมง เป็นต้น ในอีกแง่หนึ่งของการวัดคือ การเปรียบเทียบผลผลิตกับทรัพยากร ที่ใช้ภายในระยะเวลา และคุณภาพที่กำหนดดังนี้

$$\text{Productivity} = \frac{\text{Produ}}{\text{Time}} \quad (\text{Within atime,})$$

การวัด ผลการผลิตในความหมายนี้ ผู้บริหารสามารถผลิตสินค้าได้ภายในเวลาที่กำหนดและได้คุณภาพมาตรฐานที่ต้องการ โดยได้ผลผลิตจำนวนหนึ่งด้วยทรัพยากรที่ใช้จำนวนหนึ่ง ดังนั้นการเพิ่มผลการผลิตอาจทำได้ 3 วิธีคือ 1) เพิ่มผลผลิตโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม 2) ลดการใช้ทรัพยากรโดยได้ผลผลิตเท่าเดิม 3) การเพิ่มผลผลิตและลดการใช้ทรัพยากรลง

นอกจากนี้ การวัดผลการผลิต (productivity) ตามที่กล่าวแล้วอาจวัดได้จาก ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพหมายถึงการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการในแง่ของผู้บริโภค สินค้า ได้ปริมาณ และคุณภาพตรงกับความต้องการของผู้บริโภค ประสิทธิภาพหมายถึง การทำงานโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำ ความมีประสิทธิภาพขององค์กร (organization effectiveness) เป็นหัวข้อสำคัญต่อการวิเคราะห์ และชัดเจนพฤติกรรมองค์กรที่เกิดจากการบริหารงานว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ความมีประสิทธิภาพขององค์กรจะมีขึ้นได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่องค์กรสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้แต่สิ่งที่สำคัญเบื้องหลังอยู่ควบคู่กับประสิทธิผลก็คือความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานสร้างสมทรัพยากร และความมั่งคั่งเก็บไว้ภายในไว้เพื่อการขยายตัวต่อไป และเพื่อเอาไว้สำหรับรับรองสถานการณ์ ที่อาจเกิดวิกฤตการณ์ จากภายนอกด้วย

ซงชัย สันติวงษ์ (2546) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพ (effectiveness) หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการ ก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆที่องค์กรตั้งไว้ด้วยประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงาน ว่าดีขึ้นอย่างไรแค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์กรดังนั้นผู้บริหารที่ทำงานได้ผลการผลิตสูง (high productivity) คือทำงานบรรลุตามความต้องการและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ แต่จะทำให้เกิดความสมดุลทั้งประสิทธิผลประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องยากบางที่อาจได้อย่างเสียอย่างคือทำงานได้ตามเป้าหมายแต่เสียค่าใช้จ่ายสูง (effectiveness no efficiency) หรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำแต่ผลงานไม่บรรลุตามเป้าหมาย (efficiency no effectiveness) และที่ผลิตต่ำที่สุดก็คือ งาน ไม่บรรลุตามเป้าหมายและเสียค่าใช้จ่ายสูง (neither effectiveness no efficiency)

ในแง่ของการวัดผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารจะต้องพิจารณา 2 ส่วนที่สำคัญคือ ทรัพยากรขององค์กรและลูกค้าองค์กรที่ได้ชื่อว่าบริหารงานดีจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้องเหมาะสม และตรงกับความต้องการของลูกค้า การใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้องเหมาะสมจะต้องใช้ในลักษณะการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) ให้กับทรัพยากรที่ใช้นั้นคือทุกขั้นตอนของการผลิตหรือการทำงานของผู้บริหารจะต้องเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าหรือบริการขององค์กรสำหรับการบริหารการศึกษานั้นผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องให้ความสำคัญของประสิทธิผลและประสิทธิภาพ รวมถึงต้องตระหนักถึงปริมาณและคุณภาพที่เกิดขึ้นในตัวนักเรียนและนักศึกษาด้วย

1.3.2 กรอบแนวคิดของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญเนื่องจากการปฏิรูปราชการยังเป็นเรื่อง ที่รัฐบาลประเทศต่างๆให้ความสนใจเพราะว่าการรับข่าวสารของประชาชนได้รับการยกระดับให้สูงขึ้นดังนี้ การบริการของรัฐที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทันเหตุการณ์ งานล่าช้าล่าช้อนไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการให้บริการภาครัฐกิจเอกชนการมีกฎระเบียบยุ่งรังไม่ยืดหยุ่น ระบบการทำงานไม่โปร่งใสและไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงและได้รับการเปลี่ยนแปลงและได้รับการเปลี่ยนแปลงและได้รับการปฏิรูปเทคนิคหนึ่งที่หลายประเทศ ได้นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่ง ของการปฏิรูประบบราชการคือการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ (result-based management) หรือเรียกว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบ (accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชนกล่าวคือ รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นที่ประจักษ์ ต่อประชาชน ว่ารัฐได้ใช้งบประมาณแผ่นดินไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไร โดยการแสดงถึงผลได้มีผลงานอะไรบ้างการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (economy) การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือ ประสิทธิภาพการทำงาน (effectiveness)

1.3.3 กรอบแนวคิดการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ

Peter & Waterman (1988) เสนอกรอบแนวคิดตามคุณลักษณะ 8 ประการของความเป็นเลิศในการบริหารเป็นการจำแนกกรอบพื้นฐาน 7-S สามารถสรุปเป็นลักษณะดีเด่นของบริษัทในอเมริกา ได้ 8 ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) มุ่งการปฏิบัติ (a bias for action) 1) การทำให้องค์กรมีความคล่องตัว 2) การแบ่งออกเป็นกลุ่มๆ 3) องค์กรคิดค้นทดลองปฏิบัติ 4) เน้นความเร็วและจำนวน 5) เน้นการเรียนรู้แบบประหยัด 6) เน้นเนื้อหาการทดลองปฏิบัติ 7) ระบบที่ง่าย

2) การใกล้ชิดกับลูกค้า (closed to customer) 1) กลยุทธ์ด้านบริการ คุณภาพและความเชื่อถือ 2) ความเป็นนักหาช่องทาง 3) การรับฟังความคิดเห็นของลูกค้า

3) ความเป็นอิสระและความเป็นเจ้าของ (autonomy and entrepreneurship) 1) การกระจายอำนาจ 2) จัดกลุ่มงานขนาดเล็ก 3) สนับสนุนการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ 4) เน้นการแข่งขัน 5) ใช้การติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ 6) อดทนต่อความล้มเหลว

4) การเพิ่มผลผลิต โดยอาศัยคน (productivity through people) 1) ผู้บริหารมี

ทัศนคติที่ดีต่อพนักงาน 2) นำองค์ประกอบระบบสโตร์การบริหารค่านิยมร่วม สนับสนุนให้เพิ่มผลผลิต 3) ใช้นโยบายไม่ปลดพนักงานออก 4) ฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน 5) ใช้ภาษาให้เกียรติ 6) นำระบบการจูงใจมาใช้ 7) สร้างบรรยากาศในการทำงานร่วมกัน 8) ไม่เข้มงวดในเรื่องการปฏิบัติตามสายบังคับบัญชามากนัก 9) สร้างความตื่นตัวให้แก่พนักงาน 10) เข้มงวดกับการคัดเลือก กลั่นกรองและการรับพนักงานใหม่ 11) ให้พนักงานใหม่ได้สัมผัสงานจริงด้วยตัวเอง 12) ให้พนักงานมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูล 13) เน้นการปรับกลุ่มงานให้มีขนาดเล็กระทัดรัด 14) กำหนดปรัชญาที่เน้นความไว้วางใจพนักงานมาใช้

5) การสัมผัสและมุ่งคุณค่า (hand-on and close to the customer value –driven

1) ให้ความสำคัญกับคุณค่าและคุณภาพการบริการ 2) กำหนดเป้าหมายเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ 3) เชื่อว่าพนักงานทุกคนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า 4) ต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล 5) ไม่เรียกพนักงานมาพบที่ห้องทำงาน 6) จัดให้มีการพบปะสังสรรค์ในกลุ่มผู้บริหารระดับสูง 7) ส่งเสริมบรรยากาศที่ดีในการทำงานไม่เครียดจนเกินไป

6) ทำแต่ธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวเนื่อง (stick to the knitting) 1) ไม่ขยายธุรกิจออกไปในด้านที่ตนเองไม่ชำนาญ 2) หากต้องขยายธุรกิจของตนเองออกไปในด้านที่ตนเองไม่ชำนาญต้องใช้เงินไม่สูงนักมุ่งความเฉพาะด้านบางสาขาเพื่อสนับสนุนงานหลักที่ดำเนินการอยู่ ควรทดลองเพิ่มขึ้นทีละน้อยและหากไปได้ก็ให้ความสำคัญมากขึ้น

7) รูปแบบที่เรียบง่ายและใช้คนน้อย (simple form and lean staff) 1) จัดโครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์ 2) การจัดโครงสร้างองค์กรในระดับบนด้วยการใช้โครงสร้างแบบรูปแบบเดียว 3) โครงสร้างมีขนาดกะทัดรัด ใช้คนน้อย 4) โครงสร้างมีความเหมาะสม สามารถปรับตัวแต่ยังคงรูปเดิม

8) การเข้มงวดและผ่อนคลายในขณะเดียวกัน (simultaneous loose tight properties) 1) สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการทำงาน 2) โครงสร้างมีความยืดหยุ่น 3) ให้พนักงานทำงานโดยสมัครใจ ขอมรับนักคิดค้นสิ่งใหม่ๆ 4) ตั้งทีมหรือกลุ่มงานที่มุ่งทดลองปฏิบัติ 5) ประเมินแบบไม่เป็นทางการด้านบวกและสร้างเครือข่ายทางสังคม 6) สร้างเครื่องมือด้านการควบคุม 7) ให้ความสำคัญกับคุณภาพมาก่อนต้นทุน 8) เข้มงวดกับระเบียบข้อบังคับต่างๆ 9) ให้พนักงานทุกคน ยึดถือการทำงานที่มีคุณภาพให้พนักงานทุกคนยึดถือการทำงานที่มีคุณภาพ 10) เน้นการกระทำสิ่งต่างๆ อย่างเรียบง่ายโดยอาศัยหลักของความเป็นจริง 11) เน้นการสื่อสารที่จะต้องกระทำอย่างจริงจัง เข้มงวดและรวดเร็ว

เมื่อนำกรอบแนวคิดการบริหารองค์การเพื่อความเป็นเลิศทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยยังได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดการบริหารสถานศึกษาาระบบคุณภาพของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) ซึ่งได้นำหลักการแนวคิดของ Thailand quality award (TQA) ที่มีพื้นฐานทางด้านเทคนิคและกระบวนการเช่นเดียวกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (Malcolmbaldrige National quality award: MBNQA) ซึ่งเป็นต้นแบบรางวัลคุณภาพแห่งชาติที่ประเทศต่างๆ หลายประเทศทั่วโลกนำไปประยุกต์โดยเรียกชื่อแตกต่างกันไปเช่นประเทศออสเตรเลียเรียกว่า Australian business excellence Award (ABEA) สิงคโปร์เรียกว่า Singapore quality award (SQA) ญี่ปุ่นเรียกว่า Japan quality award (JQA) สหภาพยุโรปเรียกว่า European quality award (EQA) มาจัดทำเป็นเกณฑ์การพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยให้มีความเป็นเลิศ มีหลักการและแนวคิด ดังนี้

1) การนำที่มีวิสัยทัศน์ร่วม (visionary leadership) ผู้นำระดับสูงจะต้องเป็น

ผู้กำหนดทิศทางวิสัยทัศน์ของโรงเรียนที่มุ่งเน้นคุณภาพผู้เรียนและมีการสื่อสารทิศทางวิสัยทัศน์สู่การปฏิบัติและสร้างแรงจูงใจกระตุ้นบุคลากรมีส่วนร่วมในการทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ

2) การศึกษาที่ยึดการเรียนรู้เป็นแกนกลาง (learning centered education) โรงเรียนมุ่งเน้นการจัดการศึกษาไปที่การเรียนรู้และความต้องการของผู้เรียนความต้องการคุณลักษณะของผู้เรียนในอนาคตของสังคมโลกการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและความพึงพอใจของผู้เรียนและแปลงความต้องการเหล่านั้นมาเป็นหลักสูตรและการพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสม

3) การเรียนรู้ขององค์กรและบุคคล (organizational and personal learning) โรงเรียนจัดระบบการเรียนรู้ให้มีบรรยากาศเอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกันและการเรียนรู้รายบุคคลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกิจการดำเนินงานของโรงเรียนซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จและส่งผลให้เกิดมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้เรียน

4) การให้คุณค่ากับคณะครูบุคลากรและผู้มีส่วนร่วม (valuing faculty staff and partners) โรงเรียนแสดงถึงการเห็นคุณค่าของครูและบุคลากรโดยการสร้างความผูกพันความพึงพอใจแรงจูงใจสภาพแวดล้อมการทำงานสวัสดิการฯลฯจะทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ

5) ความคล่องแคล่วกระตือรือร้น (agility) ความคล่องแคล่วกระตือรือร้นเป็นความสามารถในการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนความต้องการของผู้เรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำให้สามารถลดรอบเวลาและต้นทุนในการพัฒนาคุณภาพ

6) การมุ่งอนาคต (focus on the future) การพัฒนาโรงเรียนให้มีความยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจปัจจัยต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษาและส่วนแบ่งทางการศึกษาตลอดจนการจัดหลักสูตรที่สนองตอบต่อความต้องการกำลังคนในการพัฒนาประเทศและการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกโรงเรียนจึงต้องมีแนวคิดที่มุ่งอนาคตอย่างจริงจังและสร้างความผูกพันในระยะยาวกับผู้เรียนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการโดยการพัฒนาศักยภาพของครูและบุคลากรสร้างโอกาสทางนวัตกรรมเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนได้เตรียมตัวมุ่งสู่นาคตที่เป็นเป้าหมายทางเลือกอย่างเหมาะสม

7) การจัดการเพื่อให้เกิดนวัตกรรม (managing for innovation) โรงเรียนต้องแสวงหาสร้างพัฒนาและใช้องค์ความรู้และนวัตกรรมเพื่อให้เกิดนวัตกรรมของหลักสูตรการศึกษาระบบการเรียนรู้อื่นๆและการบริการให้เกิดขึ้นกับผู้เรียนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการตลอดจนผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ

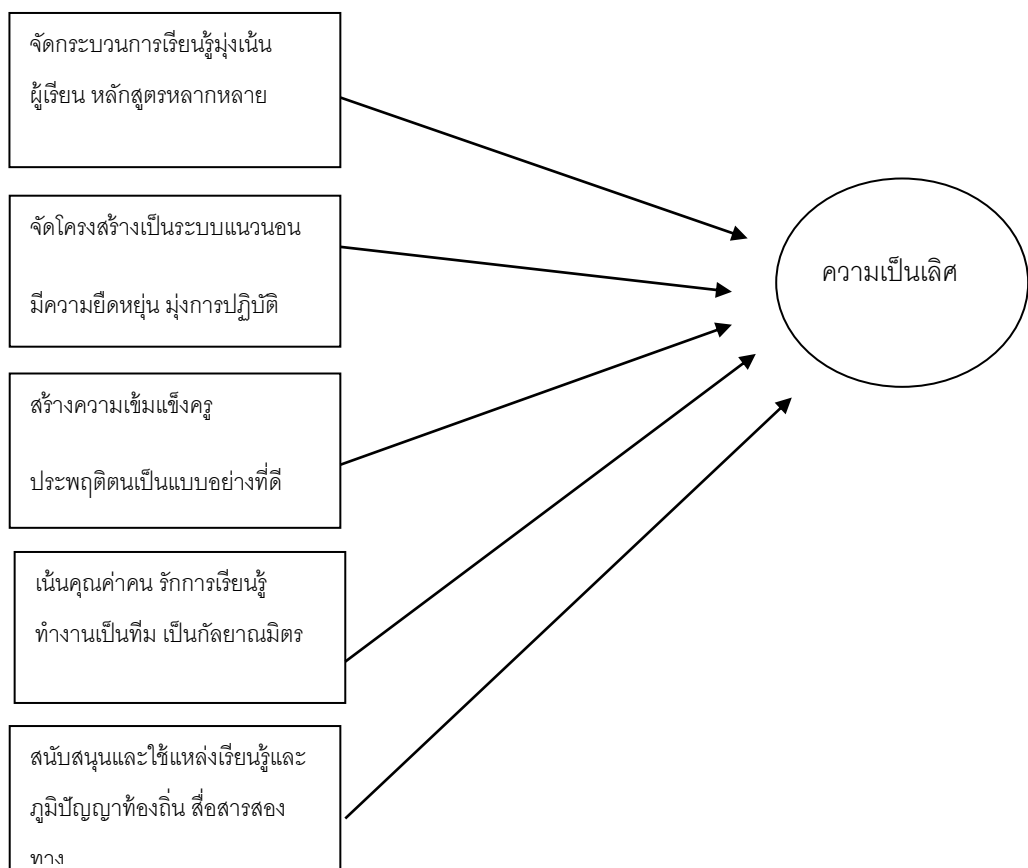
8) การบริหารจัดการบนพื้นฐานของข้อมูลจริง (management by fact) โรงเรียนได้วางแผนตัดสินใจและดำเนินการต่างๆ โดยใช้ข้อมูลสารสนเทศที่ผ่านการวิเคราะห์เป็นข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้มากที่สุดซึ่งการบริหารระบบพื้นฐานข้อมูลจริงนี้จะมุ่งสู่การเรียนรู้ของผู้เรียนการปรับปรุงผลการดำเนินการและการเปรียบเทียบกับคู่แข่งหรือระดับเทียบเคียงของ “วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ”

9) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ/สังคมและความเป็นพลเมืองดี (public/social responsibility and citizenship) โรงเรียนมีบทบาทในการรับผิดชอบต่อสังคมชุมชนด้วยการมุ่งเน้นการดูแลสุขอนามัยสภาพแวดล้อมของชุมชนและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนรวมทั้งบุคลากรของโรงเรียนประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีมีจริยธรรมและจรรยาบรรณต่อสาธารณะ

10) การมุ่งเน้นผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า (focus on result and creating value) โรงเรียนได้วางแผนปฏิบัติและประเมินผลลัพธ์ที่สำคัญในทุกระดับงานที่แสดงให้เห็นว่ามุ่งเน้นการสร้างคุณค่าและผลสำเร็จของผู้เรียนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการ

11) มุมมองเชิงระบบ (system perspective) โรงเรียนสร้างระบบบริหารจัดการที่เชื่อมโยงแผนปฏิบัติงานกระบวนการตัวชี้วัดและกิจกรรมต่างๆ ให้มีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันและบูรณาการเพื่อให้บรรลุผลผลิตของโรงเรียน

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าสถานศึกษาที่จะพัฒนาคุณภาพให้เป็นเลิศได้นั้นควรมีการจัดระบบการบริหารอย่างเป็นระบบทุกด้าน ดังนี้ 1) ด้านโครงสร้างมีบริหารจัดการแบบ SBM จัดโครงสร้างเป็นระบบแนวนอนมีความยืดหยุ่น มุ่งการปฏิบัติเน้นคุณภาพผลผลิต ตรวจสอบได้ 2) ด้านงาน มีการจัดการเรียนรู้ มุ่งเน้นผู้เรียน มีหลักสูตรหลากหลาย จัดสภาพและบริการที่ให้ผู้เรียนได้พัฒนาตามธรรมชาติมีระบบประกันคุณภาพ 3) ด้านคน มีการเน้นคุณค่าคนทำงานเป็นทีมสร้างความเข้มแข็งครูประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีมีภาวะผู้นำผู้บริหารและครู 4) ด้านวัฒนธรรมมีส่วนร่วมระหว่างสถานศึกษา บ้าน องค์กรศาสนา เพื่อพัฒนาวิธีการเรียนรู้ 5) ด้านเทคโนโลยี สนับสนุนและใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น สื่อสารสองทางจัดระบบมีการจัดการสารสนเทศอย่างทั่วถึงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 องค์ประกอบในการบริหารสถานศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ

2. ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษา

การอธิบายลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษานั้นจะเห็นได้ว่ามีการใช้คำที่แตกต่างกันแต่มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน ยกตัวอย่างเช่นในต่างประเทศเรียกเรียกรูปแบบของสถานศึกษาที่มีความเป็นเลิศ/ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาว่า effective school, efficient school, successful and high- successful school, high -performing school, world class school และ school excellence model เป็นต้น ส่วนในประเทศไทยเรียกตามรูปแบบที่กำหนดเฉพาะเช่นสถานศึกษาที่มีมาตรฐานสากล สถานศึกษาที่มีความอัจฉริยะ สถานศึกษาที่มีคุณภาพ สถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ สถานศึกษาสมบูรณ์แบบ สถานศึกษาตาม โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน สถานศึกษาตามโครงการ โรงเรียนดีประจำตำบล สถานศึกษารางวัลโรงเรียนพระราชทาน เป็นต้น ตลอดจนรูปแบบของสถานศึกษาที่มีตามระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของMckensy (2010) ได้แก่ good school, great school, excellent school เป็นต้น

ถ้าหากพิจารณาเกี่ยวกับคำศัพท์สำคัญ (key terms) ต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความหมายเชิงบวกทั้งสิ้นซึ่งแสดงถึงสถานศึกษาที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสถานศึกษาที่มีการปรับปรุงพัฒนา (improvement school) จนมีความสำเร็จเกิดขึ้นทุกด้านเป็นที่พึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder satisfaction) มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีสมรรถนะสูง มีผลงานเกินกว่าการบรรลุเป้าหมาย มีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป (นงลักษณ์ เรือนทอง, 2550) ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาที่เรียกชื่อในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมามีผู้ศึกษาไว้ดังนี้

2.1 ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาในต่างประเทศ

2.1.1 สถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school)

Presthus (1978) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school) ไว้ดังนี้ 1) มีการให้ความเคารพกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม 2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่เน้นการสร้างครูที่ช่วยเหลือนักเรียนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม 3) มีหลักสูตรที่เน้นการบูรณาการและพัฒนาได้มากกว่าทักษะพื้นฐาน 4) มีการส่งเสริมให้นักเรียนเกิดความร่วมมือในการวางแผนกับครู 5) การมีส่วนร่วมในการดูแลนักเรียน ระหว่างครู

Woods & Orlik (1994) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school) ไว้ดังนี้ 1) การมีความคาดหวังสูง 2) มีการสอนที่ท้าทาย และมีความสำเร็จในหลายด้าน 3) บริบทและวัฒนธรรมโรงเรียนเป็นแบบมีส่วนร่วม 4) มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาหลักสูตรเพื่อคุณภาพการเรียนการสอน 5) มีการพัฒนาวิชาชีพ 6) มีการสร้างส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน ตัดสินใจในการเรียนการสอน 7) เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมของครูและนักเรียน 8) มีการตรวจสอบและประเมินภายในสถานศึกษา 9) มีการทำงานที่เป็นปัจจุบัน สามารถตรวจสอบได้

Sammons, Hillman & Mortimore (1995) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school) ไว้ดังนี้ 1) ความเป็นผู้นำมืออาชีพ (professional leadership) ซึ่งเป็นปัจจัย

สำคัญในการนำความเปลี่ยนแปลง ความเป็นผู้นำเชิงรุก การมีส่วนร่วมและแบ่งปันความเป็นผู้นำ มีความรู้จริงในเรื่องการเรียนการสอนในห้องเรียน 2) มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วมกัน (shared vision and goals) โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการร่วมคิดร่วมทำ เช่นการมีส่วนร่วมของครู บุคลากร ชุมชน และผู้ปกครองในการกำหนดวัตถุประสงค์และค่านิยมของโรงเรียนซึ่งจะทำให้เกิดสำนึกร่วม รู้สึกเป็นเจ้าของ และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น 3) มีบรรยากาศการเรียนรู้ (a learning environment) การมีวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมแสดงศักยภาพของโรงเรียน โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพมีสภาพแวดล้อมที่เป็นระเบียบและเป็นสภาพแวดล้อมที่มีงานเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งการแสดงถึงการทำงานของนักเรียนด้วย 4) มุ่งเน้นการเรียนการสอน (concentration on teaching and learning) ความมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการสอนในห้องเรียน มันแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนมุ่งเน้นคุณภาพ พอๆ กับปริมาณของการเรียนการสอน โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้นใช้เวลาส่วนใหญ่กับการเรียนรู้โดยเน้นการเรียนรู้ทักษะพื้นฐาน และพัฒนาผลสัมฤทธิ์อย่างเข้ม 5) มีเป้าหมายการสอนชัดเจน (purposeful teaching) การสอนที่มีคุณภาพเป็นหัวใจของโรงเรียนแห่งประสิทธิภาพ ซึ่งการสอนจะเป็นพื้นฐานขององค์การที่มีประสิทธิภาพได้ย่อมขึ้นอยู่กับครูที่มีจุดประสงค์การสอนชัดเจน นักเรียนมีความตั้งใจ ครูสามารถสร้างบทเรียน จัดประสบการณ์เรียนรู้ให้เด็กกล้าแสดงออก ปรับใช้หลักสูตร สื่ออุปกรณ์การสอนเหมาะสมกับความแตกต่างของนักเรียนแต่ละคน 6) มีความคาดหวังสูง (high expectations) ความคาดหวังสูงในเชิงบวกเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สุด ครูกำหนดมาตรฐานที่สูงเพื่อความท้าทายและติดตามความก้าวหน้า ความคาดหวังสูงนี้รวมถึงตัวครูที่ต้องสามารถถ่ายทอดและเสริมสร้างความคาดหวังสูงต่อนักเรียนให้มีจินตนาการสร้างสรรค์ สามารถแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวันได้ 7) มีการเสริมแรงบวก (positive reinforcement) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของทุกองค์ประกอบ จะเกิดขึ้นได้เพื่อมีความชัดเจน มีระเบียบวินัยและความเป็นธรรมที่นักเรียนรู้สึกเป็นเจ้าของ และสามารถมีส่วนร่วม การสะท้อนผลให้แก่กันนักเรียนได้รู้ เช่น ให้รางวัล ยกย่อง ชมเชย เป็นประสิทธิภาพเชิงบวก ซึ่งสนองความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคน 8) มีการติดตามความก้าวหน้า (monitoring progress) โดยสร้างกลไกที่ดีขึ้นเพื่อการตรวจสอบความคืบหน้าของนักเรียนชั้นเรียน โรงเรียนทั้งระบบ และมีความซื่อสัตย์พัฒนาที่สำคัญ แม้การประเมินตนเองจะดูมีผลเพียงเล็กน้อย แต่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญในโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบความคืบหน้าโรงเรียนในแนวกว้าง บางโรงเรียนมีการตรวจสอบบ่อยเกินไป ซึ่งไม่ถูกต้อง แท้ที่จริงการติดตามตรวจสอบต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม 9) เน้นสิทธิและความรับผิดชอบของนักเรียน (pupils rights and responsibilities) ผลงานวิจัยชี้ว่านักเรียนจะมีความรับผิดชอบและภาคภูมิใจในตนเองมากขึ้นถ้าเขามีบทบาทได้รับผิดชอบต่อการเรียนรู้ของตนเอง 10) มุ่งความสัมพันธ์ระหว่างบ้านและโรงเรียน (home school partnership) ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบ้านและโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพไม่แต่เพียงให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ยังสร้างอุปสงค์ให้เขาด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างครูแต่ละคนกับผู้ปกครองมีความสำคัญที่สุด 11) ความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (a learning organization) โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพมีการเรียนรู้ทุกด้านขององค์กรที่มีความสัมพันธ์กัน รู้ขีดจำกัดหรือความเฉพาะของโรงเรียนและปรับปรุงพัฒนาอย่างเหมาะสม เรียนรู้ระหว่างทีมงานสร้างความตระหนักแก่บุคลากรในความร่วมมือวางแผนพัฒนา สร้างความมั่นใจและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

Purkey & Smith (1983) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school) ไว้ดังนี้ 1) มีเป้าหมายสู่ความสำเร็จร่วมกัน 2) ความเป็นผู้นำทางการศึกษา 3) มีการเฝ้า

ติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ 4) ให้ความและโอกาสในการเรียนรู้ที่มีคุณภาพสูงปัจจัยด้าน โครงสร้าง การบริหาร ความเป็นผู้นำแบบกระจายอำนาจ ความมั่นคงในการปฏิบัติงานของครู หลักสูตรชัดเจน และจัดเป็นระบบ การพัฒนาคณะครู การมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากผู้บริหาร มีการยอมรับจากนักเรียนอย่างกว้างขวาง การมีเวลาเพื่อการเรียนรู้สูงสุด และมีการสนับสนุนจากท้องถิ่น ปัจจัยด้านกระบวนการ ประกอบด้วย การวางแผนแบบมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์แบบสถานศึกษา มีสำนักชุมชน มีจุดหมายที่ชัดเจน มีระเบียบที่ชัดเจน มีความคาดหวังร่วมกันสูง

Sergiovanni (1991) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง 2) มีแผนงานทางวิชาการที่ดี 3) จัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียน 4) มีบรรยากาศสถานศึกษาในทางบวก 5) ส่งเสริมความมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแบบเป็นกลุ่ม 6) มีการพัฒนาบุคลากรอย่างกว้างขวาง 7) ใช้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม 8) ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ 9) ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วม

Lezotte (1994) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) การมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและใส่ใจในการเรียนการสอน 2) มุ่งเน้นความหลากหลายทางวิชาการ 3) มีบรรยากาศปลอดภัย เป็นระเบียบเรียบร้อย เอื้อต่อการเรียนการสอน 4) มีความเข้าใจพื้นฐานของนักเรียนทุกคน 5) มีการประเมินความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างต่อเนื่อง

Marcel (1990) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) งานบรรลุเป้าหมาย 2) ผู้บริหารและครูมีภาวะผู้นำ 3) บรรยากาศการติดต่อสื่อสารของครู ผู้บริหารการชัดเจนเข้าใจตรงกัน 4) ความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานของครู

Worthman (1990) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) มีรูปแบบความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการมากกว่ารูปแบบราชการ 2) มีรูปแบบความร่วมมือซึ่งทำให้เกิดความผูกพันต่อวิชาชีพการสอน 3) มีการเน้นการสร้างเสริมพลังของผู้บริหารในการนำ

Chrispeels & Ann (1990) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในโรงเรียนดี 2) มีหลักสูตรและการสอนที่ดี 3) มีโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม 4) ความเป็นผู้นำของผู้บริหาร 5) มีการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ดี

Rutter, Maughan, Ouston, & Smith (1979 cited in Teddlie & Reynolds, 2000) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) มีการกำหนดค่านิยม ความคาดหวัง และบรรทัดฐานร่วมของโรงเรียน 2) มีการบริหารห้องเรียนที่ดี 3) มีการสอนของครูและมีกำหนดความคาดหวังที่สูง 3) มีการพัฒนาครูเป็นแบบอย่างที่ดี 4) มีข้อมูลย้อนกลับในทางบวกต่อนักเรียน 5) มีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่ดีสำหรับนักเรียนและครู 6) มีการมอบหมายความรับผิดชอบให้กับนักเรียน 7) มีการประสพผลสำเร็จของนักเรียน 8) มีกิจกรรมร่วมกันระหว่างครูกับนักเรียน

Glickman, Gordon & Ross-Grodon (2001) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school ไว้ดังนี้ 1) ผู้บริหารและครูมีภาวะผู้นำหลากหลาย 2) ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง 4) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันและปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์อย่างต่อเนื่อง 5) ได้รับการสนับสนุนจากทั้งภายนอกและภายในโรงเรียนในเรื่องเวลาเรียน การจัดกิจกรรมด้านวิชาการและคุณธรรมจริยธรรม 6) เน้นที่การเรียนการสอน 7) มีการพัฒนาที่ต่อเนื่อง เช่น การวิเคราะห์สภาพ

ปัจจุบันของโรงเรียน 8) มีแผนการสอนที่ดี 9) ครูมีความร่วมมือกัน 10) มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลในการสร้างรูปแบบของโรงเรียน 11) มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน 12) ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน

State of Victoria: Department of Education and Training (2002) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล (effectiveness school) ไว้ดังนี้ 1) มีความเป็นผู้นำมืออาชีพ 2) มีความคาดหวังต่อนักเรียนในระดับสูง 3) มุ่งเน้นที่การเรียนการสอน 4) จัดการสอนอย่างมีวัตถุประสงค์ 5) มีความน่าเชื่อถือ 6) มีความรับผิดชอบ 7) มีความเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ 8) มีสภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ที่มั่นคงถาวร

สรุปลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล ด้านคน ผู้บริหารและครูมีภาวะผู้นำที่แข็งแกร่ง ครูมีความร่วมมือกันทำงานเป็นทีม มีความเป็นมืออาชีพ มีการพัฒนาครูให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ครูและนักเรียนมีกิจกรรมร่วมกัน ครูเข้าใจพื้นฐานนักเรียนทุกคนและยอมรับความแตกต่างของนักเรียน นักเรียนมีความรับผิดชอบ ด้านงาน เน้นด้านวิชาการมีแผนงานวิชาการ แผนการสอน จัดเวลาให้กับการเรียนการสอน ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตั้งความคาดหวังต่อผลการเรียนนักเรียนสูง มีหลักสูตรหลากหลายสนองความต้องการของนักเรียนและท้องถิ่น มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ด้านวัฒนธรรม ให้ความสำคัญและเคารพสิทธิและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีวัฒนธรรมโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม เป็นชุมชน/องค์กรแห่งการเรียนรู้ มีการร่วมคิดร่วมทำ อย่างครบวงจรระหว่างผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง เริ่มจากการวางแผนกำหนดวัตถุประสงค์ การติดตาม และการประเมินผลการเรียนการสอนและการพัฒนาสถานศึกษา ด้านโครงสร้าง มีโครงสร้างที่เหมาะสม มีการสร้างวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายร่วมกันและมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องยืดหยุ่น มีความน่าเชื่อถือ มีการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและการวางแผน ติดตามความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลในการสร้างรูปแบบของโรงเรียน มีบรรยากาศการติดต่อสื่อสารภายในชัดเจนตรงกัน ด้านเทคโนโลยี มีตัวชี้วัดในการพัฒนานักเรียน ครู และสถานศึกษา พัฒนาวิชาชีพ มีการสร้างบรรยากาศเชิงบวก สร้างแรงจูงใจทั้งครูและนักเรียนด้วยเทคนิควิธีการต่างๆ

2.1.2 สถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (efficient school)

Stedman (1987) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (efficient school) ไว้ดังนี้ 1) ประสิทธิภาพของโรงเรียนเกิดจากการยอมรับความแตกต่างของชาติพันธุ์และเชื้อชาติ 2) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง 3) ครูและผู้ปกครองร่วมกันดูแลนักเรียน 4) หลักสูตรเน้นทางด้านวิชาการ มีการใช้และพัฒนาครูอย่างมีประสิทธิภาพ 5) ให้การดูแลนักเรียนอย่างใกล้ชิด 6) สร้างนักเรียนให้มีความรับผิดชอบต่อโรงเรียน 7) จัดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนการสอน 8) เชี่ยวชาญด้านการสอนไม่มีปัญหาทางวิชาการ

Lezotte (1994) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (efficient school) ในประเทศกลุ่มแอดแลนติก และอเมริกา ไว้ดังนี้ 1) การมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและใส่ใจในการเรียนการสอน 2) มุ่งเน้นความหลากหลายทางวิชาการ 3) มีบรรยากาศปลอดภัย เป็นระเบียบเรียบร้อย เอื้อต่อการเรียนการสอน 4) มีความเข้าใจพื้นฐานของนักเรียนทุกคน มีการประเมินความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างต่อเนื่อง

Cameron (1978 cited in Kwan & Walker, 2003) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (efficient school) ไว้ดังนี้ 1) มีความพึงพอใจต่อผลการเรียนของนักเรียน 2) มีการพัฒนางานทางวิชาการ 3) มีการพัฒนานักเรียนด้านอาชีพ 4) มีการพัฒนานักเรียนรายบุคคล 5) มีความพึงพอใจต่อการจ้างงาน 6) มีการพัฒนาวิชาชีพบุคลากรสู่ความเป็นมืออาชีพ 7) มีระบบเปิดกว้างและมีปฏิสัมพันธ์กับชุมชน 8) มีการพัฒนา

สุขภาวะขององค์กร

Scheerens & Bosker (1997) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (efficient school) ไว้ดังนี้ 1) มีการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอยู่เสมอ (monitoring of student progress) 2) มีการมุ่งเน้นความสำเร็จ (focus on achievement) 3) มีการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง (parental involvement) 4) มีการสร้างบรรยากาศที่ปลอดภัยและเป็นระเบียบเรียบร้อย (creating a safe and orderly climate) 5) มีการมุ่งเน้นหลักสูตร (focused curriculum) 6) มีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง (strong leadership) 7) มีการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออาทรเป็นกัลยาณมิตร (cooperative working environment) 8) มีการทุ่มเทเวลาให้กับงาน (time on task)

Daggett (2005) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ (efficient school) ไว้ดังนี้ 1) มุ่งเน้นวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน 2) ผู้บริหารและครูมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเรียนรู้ของนักเรียน 3) มีความเอาใจใส่และสนใจนักเรียน โดยเฉพาะระดับการศึกษาภาคบังคับและสร้างความเชื่อมโยงถึงระดับมัธยมตอนต้น 4) เน้นจัดการเรียนการสอนรายบุคคล ให้สามารถใช้ความรู้ในชีวิตประจำวันได้ 5) หลักสูตรมีคุณภาพสูง และการเรียนการสอนหลากหลายรูปแบบ 6) ให้โอกาสนักเรียนสามารถแสดงความคิดเห็น ผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องสามารถเป็นที่ปรึกษาของเขาได้ 7) มุ่งเน้นการพัฒนาและรักษาระดับความเป็นมืออาชีพท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 8) มีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและทุ่มเท

2.1.3 สถานศึกษาที่มีความสำเร็จและมีความสำเร็จสูง (successful and high - successful school)

Austin & Reynolds (1990) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จ (successful school) ไว้ดังนี้ 1) จัดอาคารสถานที่เหมาะสม สวยงาม ร่มรื่น 2) ผู้บริหารมีความเป็นผู้นำ 3) เน้นความมีเสถียรภาพของบุคลากร 4) มีการจัดระบบของหลักสูตรและการเรียนการสอน 5) มีการพัฒนาบุคลากร 6) มีการจัดการเวลาเรียนที่เกิดประโยชน์สูงสุด 7) มีความเป็นเลิศทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับ 8) ได้รับการสนับสนุนและมีส่วนร่วมจากผู้ปกครอง 9) มีการวางแผนร่วมกัน 10) บุคลากรภายในสถานศึกษามีความรู้ลึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน 11) มีเป้าหมายและความคาดหวังร่วมกันที่ชัดเจน 12) การมีระเบียบวินัย

Halton (1992 Cited in Holt & Hind, 1994) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จ (successful school) ไว้ดังนี้ 1) การมีจุดหมายร่วมกันที่ชัดเจนคือ การมีค่านิยมและความเชื่อร่วมกัน 2) การมีภาวะผู้นำทางด้านการเรียนการสอน 3) การมีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ คือการมีส่วนเกี่ยวข้องและความรับผิดชอบของนักเรียน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ 4) การยอมรับและการมีสิ่งจูงใจพฤติกรรมในทางบวกของนักเรียน 5) การได้รับการสนับสนุนจากชุมชนและผู้ปกครอง 6) มีการจัดการเรียนรู้ คือ หลักสูตร การสอน การพัฒนาบุคลากร ความคาดหวังในความสำเร็จสูง และการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างสม่ำเสมอ

Kotter (1993) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จ (successful school) ไว้ดังนี้ 1) มีการสร้างความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องด่วน 2) มีการกำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพ 3) มีการสร้างวิสัยทัศน์ที่สร้างสรรค์ 4) มีการสื่อสารให้เข้าใจวิสัยทัศน์อย่างทั่วถึงทั้งองค์กร 5) มีการมอบอำนาจแก่บุคคลต่างๆ ทำตามวิสัยทัศน์นั้น 6) มีการวางแผนที่หวังผลสำเร็จในระยะสั้น 7) มีการ

โครงการปรับปรุงพัฒนาการผลิตต่อไปอย่างต่อเนื่อง 8) มีความเป็นสถาบันที่มีแนวทางเลือกใหม่

The Specialist Schools and Academies Trust [SSAT] (2010) ใ้คำอธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง (high-successful school) ไว้ ดังนี้ 1) มุ่งเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสามารถเป็นศูนย์กลางความของความเป็นเลิศด้านวิชาการ เช่น ฟิสิกส์ เคมี ภาษา ศิลปะ และพลศึกษา 2) ใช้ข้อมูลอย่างเต็มที่ในการพัฒนาโรงเรียนและบุคลากรค้นหาและส่งเสริมศักยภาพนักเรียนให้เต็มที่เพื่อลดความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน 3) เข้มงวดในระเบียบวินัยและพฤติกรรมที่เหมาะสมของนักเรียน 4) พัฒนาและกระตุ้นให้เกิดคุณลักษณะ - ทักษะชีวิต เช่นความซื่อสัตย์ ความเอื้ออาทร และวินัยในตนเองซึ่งจะช่วยให้นักเรียนประสบความสำเร็จในการเรียนและในชีวิตประจำวัน 5) สร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้ปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเข้าถึงข้อมูลซึ่งกันและกันได้โดยง่าย 6) ส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมกีฬา งานประเพณี และกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 7) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถานศึกษาอื่น เช่น โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ในการยกระดับมาตรฐานและขีดความสามารถ 8) มุ่งเชื่อมโยงให้การดำเนินงานในชุมชนมีความเจริญยิ่งขึ้น โดยสนับสนุนวิทยากรที่เป็นเลิศเพื่อปรึกษาอาชีพ การบริหารจัดการในดำเนินงาน ตลอดจนการจัดกิจกรรมสนับสนุน 9) สร้างความเป็นพลโลก โดยให้ความรู้ความเข้าใจในโลกาภิวัตน์ ความหลากหลาย และให้นักเรียนเตรียมตัวสามารถใช้ชีวิตที่ดีได้อย่างยั่งยืนในยุคโลกเศรษฐกิจ

Edmonds (1981) ใ้คำอธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จสูง (high-Successful School) ไว้ ดังนี้ 1) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง (strong administrative leadership) 2) เน้นการเรียนรู้อัตถุพื้นฐาน (focus on basic skills) 3) ครูมีความคาดหวังต่อประสิทธิภาพการเรียนรู้ของนักเรียนสูง (high expectations for student success) 4) มีการตรวจสอบความก้าวหน้าของนักเรียนอยู่เสมอ (frequent monitoring of student performance) 5) สภาพแวดล้อมที่สะอาดในโรงเรียนเป็นระเบียบและปลอดภัย (a clean, orderly and secure school environment)

Halton (1992 cited in Holt & Hind, 1994) ใ้คำอธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จสูง (high-Successful School) ไว้ ดังนี้ 1) การมีจุดหมายร่วมกัน เช่น การมีจุดหมายที่ชัดเจน การมีค่านิยมและความเชื่อร่วมกัน และการมีภาวะผู้นำทางการเรียนการสอน 2) บรรยากาศโรงเรียนเพื่อการเรียนรู้ เช่น การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของนักเรียน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การยอมรับและการมีสิ่งจูงใจ พฤติกรรมในทางบวกของนักเรียน การได้รับการสนับสนุนจากชุมชนและผู้ปกครอง 3) ด้านผลการเรียนรู้ เช่น หลักสูตร การสอน การพัฒนาบุคลากร ความคาดหวังในความสำเร็จสูง และการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างสม่ำเสมอ

U.S. Department of Education (2005) ใ้คำอธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จสูง (high-Successful School) ไว้ ดังนี้ 1) มีความมุ่งมั่นและคาดหวังทางวิชาการสูง 2) มีบรรยากาศการเรียนรู้ที่สนุกสนาน 3) จัดการเรียนรู้สนองความต้องการและความถนัดของผู้เรียน 4) พัฒนาความเป็นมืออาชีวด้านวิชาการของบุคลากร 5) มีการบูรณาการเรียนรู้อะไรทั้งในและนอกห้องเรียน 6) มีการแนะแนวอาชีพและการศึกษาต่อ 7) การจัดการเรียนการสอนแบบยืดหยุ่น 8) ประเมินความสามารถของนักเรียนแต่ละคน 9) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาระดับเหนือขึ้นไป 10) ส่งเสริม สนับสนุนเครือข่ายผู้ปกครองและชุมชน

2.1.4 สถานศึกษาที่มีสมรรถนะสูง (high - performing school)

Buytendijk (2006) ศึกษาองค์กรสมรรถนะสูง (high performance organization) ผลการศึกษาพบว่า 1) มีการตั้งเป้าหมายที่ท้าทายและแสวงหาแนวทางในการบรรลุเป้าหมายนั้น (setting ambitious targets and achieving them) 2) การมีค่านิยมร่วมกันของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร (shared values) 3) การมุ่งเน้นยุทธศาสตร์และทำให้ทั่วทั้งองค์กรดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน (strategic focus and alignment) 4) การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่สิ่งที่สามารถเข้าใจและปฏิบัติได้ (translating strategy into operational terms) 5) เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น (business agility) เป็นองค์กรที่สามารถเข้าใจ และเข้าถึงตลาดก่อนองค์กรอื่น สามารถรักษาพนักงานที่มี ความสามารถสูง และสามารถรับมือกับแรงกดดันต่างๆ ได้จากภายในและภายนอกองค์กรได้ดี

Creemers et al. (1998) ศึกษาองค์กรที่มีสมรรถนะสูง ผลการศึกษาพบว่า 1) การที่ผู้บริหารเป็นผู้นำที่เด็ดเดี่ยวของทีมงาน (purposeful leadership of the staff by the head-teacher) 2) การมีส่วนร่วมของรองผู้บริหาร โรงเรียน (the involvement of the deputy head-teacher) 3) การมีส่วนร่วมของครู (the involvement of teachers) 4) ความสามัคคีของครู consistency among teachers 5) มีโครงสร้างบทเรียนหรือหลักสูตร (structured lessons) 6) มีการเรียนการสอนที่ท้าทาย หรือน่าสนใจ (intellectually challenging teaching) 7) สภาพแวดล้อมที่ทีมงานเป็นศูนย์กลาง หรือมุ่งงาน (work-centered environment) 8) ให้ความสำคัญกับเวลาหรือมีการจำกัดเวลาการทำงาน (limited focus within sessions) 9) ให้ความสำคัญในการสื่อสารระหว่างครูและนักเรียนมากที่สุด 10) เก็บบันทึกข้อมูล (record keeping) 11) มีส่วนร่วมของผู้ปกครอง (parental involvement) 12) มีบรรยากาศเชิงบวก (positive climate)

Shannon & Bylsma (2007) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีสมรรถนะสูง (high - performing school) ไว้ดังนี้ 1) เป้าหมายร่วมที่ชัดเจน (a clear & share focus) 2) มีมาตรฐาน และความคาดหวังต่อนักเรียนทุกคนสูง (high standard & expectation for all students) 3) มีความเป็นผู้นำโรงเรียนที่มีประสิทธิผล (Effective school leadership) 4) มีความร่วมมือและการสื่อสารในระดับสูง (high levels of collaboration & communication) 5) มีหลักสูตร งานวิชาการ และการประเมินผล ที่สอดคล้องกับมาตรฐานรัฐ (curriculum, instruction & assessment aligned with state standard) 6) มีการนิเทศติดตามการเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอ (frequent monitoring of learning & teaching) 7) มุ่งเน้นพัฒนาความเป็นมืออาชีพ (focus professional development) 8) จัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ (a supportive learning environment) 9) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนอยู่ในระดับสูง (high levels of family & community involvement)

2.1.5 สถานศึกษาที่มีมาตรฐานสากล (world class school)

Good (2008) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีมาตรฐานสากล (world class school) ไว้ดังนี้ 1) ผู้เรียนมีศักยภาพเป็นพลโลก (world citizen) คือ มีความเป็นเลิศทางวิชาการ สื่อสารอย่างน้อยสองภาษา ล้ำหน้าทางความคิด และผลิตงานอย่างสร้างสรรค์ 2) การจัดการเรียนการสอนเทียบเคียงมาตรฐานสากล (word-class standard) 3) บริหารจัดการด้วยระบบคุณภาพ (quality system management)

2.1.6 สถานศึกษาที่มีรูปแบบความเป็นเลิศ (school excellence model: SEM)

Tee (2003) สถานศึกษาที่มีรูปแบบความเป็นเลิศ (school excellence model: SEM) ในประเทศสิงคโปร์ ไว้ดังนี้ 1) ความเป็นผู้นำ (leadership) เป็นวิธีการนำโรงเรียนและระบบการนำโรงเรียน

คุณค่าที่มีอยู่ และเน้นการเรียนรู้ของนักเรียนรวมทั้งผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศและการทำให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อสังคม 2) การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) เป็นวิธีการที่โรงเรียนสร้างกลยุทธ์ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มุ่งเน้นทิศทางเชิงกลยุทธ์ โดยการวางแผนปฏิบัติการพัฒนา เพื่อสนับสนุนทิศทางปรับใช้แผน และกำกับติดตามการปฏิบัติงาน 3) การบริหารบุคลากร (staff management) เป็นวิธีที่โรงเรียนพัฒนาและใช้ประโยชน์จากศักยภาพของพนักงานอย่างเต็มที่ ในการสร้างโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ 4) ทรัพยากร (resources) เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรภายใน และทรัพยากรจากภายนอก ให้มีส่วนร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อสนับสนุนการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการดำเนินการของกระบวนการ 5) กระบวนการมุ่งเน้นผู้เรียน (student-focused processes) วิธีการในการออกแบบของโรงเรียน เช่นการปฏิบัติการบริหารจัดการ และการปรับปรุงกระบวนการที่สำคัญในการให้การศึกษาแบบองค์รวมและทำงานต่อการเสริมสร้างนักเรียนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี 6) ผลลัพธ์ด้านการบริหารและการดำเนินงาน (administrative and operational results) อะไรบ้างที่ทำให้โรงเรียนบรรลุผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเกิดจากความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโรงเรียน 7) ผลลัพธ์ด้านบุคลากร (staff results) ว่ามีอะไรบ้างที่โรงเรียนบรรลุผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเกิดจากการฝึกอบรมและการพัฒนาและขวัญกำลังใจของบุคลากร 8) ผลลัพธ์ด้านเครือข่ายและสังคม (partnership and society results) ว่ามีอะไรบ้างที่โรงเรียนบรรลุผลสัมฤทธิ์ ที่เกิดจากความสัมพันธ์ของเครือข่าย และชุมชนในภาพรวม 9) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (key performance results) เพื่อชี้วัดว่าอะไรที่โรงเรียนบรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาแบบองค์รวมของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่โรงเรียนสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการจากการศึกษา

2.2 ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาในประเทศไทย

2.2.1 สถานศึกษาที่มีมาตรฐานสากล (world class school)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) ได้อธิบายลักษณะของโรงเรียนมาตรฐานสากล ในประเทศไทย ไว้ ดังนี้ 1) ด้านนักเรียน ผู้เรียนมีศักยภาพความเป็นพลโลก (world citizen) มีความเป็นเลิศทางวิชาการ สื่อสารสองภาษา ล้ำหน้าทางความคิด ผลิตงานอย่างสร้างสรรค์ ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมโลก 2) ด้านภารกิจของสถานศึกษา มีการจัดการเรียนการสอนเทียบเคียงมาตรฐานสากล (world class standard) ด้านคุณภาพวิชาการ ด้านคุณภาพของครู ด้านการวิจัยและพัฒนา โรงเรียนยกระดับคุณภาพสูงขึ้นสู่มาตรฐานสากลผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพแห่งชาติ (TQA) เป็นโรงเรียนยุคใหม่ที่จัดการศึกษาแบบองค์รวมและบูรณาการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมศาสนา และการเมืองเพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน 3) ด้านหลักการบริหาร มีบริหารจัดการด้วยระบบคุณภาพ (quality system management) ด้านคุณภาพของผู้บริหารโรงเรียน ด้านระบบบริหารจัดการ ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านเครือข่ายร่วมพัฒนา โดยที่โรงเรียนพัฒนาหลักสูตรรูปแบบ และวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นความแตกต่างตามศักยภาพของผู้เรียน โดยคำนึงผู้เรียนเป็นสำคัญ

2.2.2 ลักษณะของสถานศึกษาที่มีความอัจฉริยะ

Macgilchrist et al. (1997 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2547) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีความอัจฉริยะ (intelligence school) ไว้ดังนี้ 1) อัจฉริยะเชิงบริบท (contextual intelligence) เป็นความสามารถของโรงเรียนในการสร้างสายสัมพันธ์ความเข้าใจอันดีระหว่างชุมชนกับโรงเรียน 2) อัจฉริยะเชิงกลยุทธ์ (strategic intelligence) เป็นความสามารถ มาจัดทำเป้าหมายที่ชัดเจนของโรงเรียน (clear goal) สร้าง

วัตถุประสงค์และจุดหมายร่วม (shared aims and purposes) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความสามารถผลักดันวิสัยทัศน์ลงสู่ภาคปฏิบัติจริง โดยจัดทำแผนปฏิบัติงานต่างๆ ออกมารองรับ และทำให้ทุกคนผูกพันต่อวิสัยทัศน์นั้น 3) อัจฉริยะเชิงวิชาการ (academic intelligence) ให้ความสำคัญต่อจุดเน้นด้านผลสัมฤทธิ์และด้านวิชาการ (emphasizes achievement and scholarship) สร้างนิสัยใฝ่รู้ใฝ่เรียน และทุ่มเทต่อการเรียนที่มีคุณภาพของนักเรียนอย่างจริงจัง 4) อัจฉริยะเชิงพิเคราะห์ที่ไตร่ตรอง (reflective intelligence) เป็นความสามารถของโรงเรียนในการติดตามและประเมินการดำเนินงานตลอดจนกิจกรรมทั้งหลายอย่างละเอียดถี่ถ้วน 5) อัจฉริยะเชิงวิธีสอน (pedagogical intelligence) ครูทุกคนยอมรับที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างจริงจัง (emphasizes learning about pupils' learning) โรงเรียนต้องสามารถสร้างความมั่นใจต่อสาธารณชน และผู้ปกครองได้ว่ามีการติดตามตรวจสอบผลการเรียนของผู้เรียนและผลการสอนของครูพร้อมทั้งมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา โรงเรียนมีความกล้าและท้าทายที่จะนำวิธีการสอนใหม่ๆ มาทดลองใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้อันสูงของนักเรียนให้สูงขึ้น 6) อัจฉริยะเชิงวิทย์สัมพันธ์ (collegial intelligence) ทำให้ทุกคน (ผู้บริหาร ครู ฯลฯ) มิมีมุมมองและยอมรับว่าตนคือผู้เรียนรู้ (นักเรียน) คนหนึ่ง (view the staff as learners) สามารถทำให้ครูพึงพอใจที่รวมกลุ่มแก้ปัญหาทางวิชาการ ปัญหานักเรียน ตลอดจนร่วมมือช่วยปรับปรุงพัฒนาการสอนซึ่งกันและกันด้วยความเต็มใจของทุกฝ่าย ภายใต้ความมีอิสระและมีบรรยากาศทางวิชาการที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง หรือเรียกว่ามีความเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ 7) อัจฉริยะทางอารมณ์ (emotional intelligence) เป็นความสามารถของโรงเรียนในการสร้างบรรยากาศแห่งมิตรไมตรีที่มีความอบอุ่นให้การยอมรับต่อความรู้สึกร่วมกันด้วยความเข้าใจ และส่งเสริมให้ทุกคนรู้ถึงวิธีการร่วมมือกันทำงานอย่างราบรื่น ส่งเสริมให้ทุกคนเข้าใจถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของอารมณ์ตนเอง เพื่อที่จะได้แก้ไขพัฒนาหรือควบคุมอารมณ์ที่ไม่พึงปรารถนาต่อการทำงานแบบทีม หรือการเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนโรงเรียน 8) อัจฉริยะเชิงจิตวิญญาณ (spiritual intelligence) โรงเรียนควรเป็นสิ่งที่มีความจิตวิญญาณ แฝงด้วยความเมตตา มีความรัก เอื้ออาทร และปรารถนาดีต่อสมาชิกทุกคน โดยเฉพาะต่อนักเรียน ตลอดจนถึงครู บุคลากร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและชุมชน จิตวิญญาณดังกล่าวของโรงเรียนสามารถแสดงออกมารูปธรรมที่สื่อให้ทุกคนสามารถรับรู้และพร้อมที่จะยึดถือร่วมกันจนฝังรากลึกลงเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมโรงเรียนในที่สุด 9) อัจฉริยะเชิงจริยธรรม (ethical intelligence) โรงเรียนจะต้องสามารถสร้างภาพลักษณ์ของตนเองต่อสาธารณชนว่าโรงเรียนของเราคือสถาบันแห่งคุณธรรมและจริยธรรม (moral and ethical institute) ที่ซึ่งมีผู้บริหารและคณะครูสามารถเป็นต้นแบบของความประพฤติด้านจริยธรรม (ethical model) ต่อสังคม

วิจารณ์ พานิช (2550) ได้อธิบายเสริมลักษณะขององค์กรอัจฉริยะ ไว้ ดังนี้

1) มีความมุ่งหมาย มุ่งมั่น ที่ชัดเจน 2) ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท 3) มีและใช้แผนยุทธศาสตร์ 4) มีและใช้ภาวะผู้นำและแกนนำ (leadership) 5) จัดการความสัมพันธ์ระหว่างคน องค์กรอัจฉริยะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างคนจะทำให้องค์กรมีพลังมากขึ้น 6) ทักษะพื้นฐานของพนักงาน เป็นทักษะในระดับวิธีคิดและให้คุณค่า เป็นการปฏิบัติ การคิด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทักษะที่สำคัญที่สุดคือทักษะการฟัง 7) ไร้กำแพง กำแพงไม่ใช่กำแพงจริงแต่เป็นกำแพงใจ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนทำให้เกิดการเรียนรู้ 8) อิสรภาพบรรยากาศเชิงบวก 9) มีและใช้ การจัดการคนเก่ง การจัดการชุมทรัพย์ทางปัญญา 10) มีและใช้ระบบบันทึก ขุมคลัง ความรู้ ในองค์กรต้องสนับสนุนให้คนทำงานและจดบันทึก 11) มีและใช้ระบบ ICT (information

communication technology)

2.2.3 ลักษณะของสถานศึกษาที่มีคุณภาพ

สมศักดิ์ สินธุระเวชชัย (2542) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีคุณภาพ/โรงเรียนคุณภาพไว้ดังนี้ 1) มีความเป็นผู้นำระดับมืออาชีพ ผู้บริหารต้องมีความมั่นคง มีความมุ่งมั่น ใฝ่เรียนรู้ศาสตร์การบริหารที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และเป็นมืออาชีพระดับแนวหน้า 2) มีเป้าประสงค์และวิสัยทัศน์ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ที่เป็นเอกภาพ มีการปฏิบัติอย่างคงที่ สม่ำเสมอ เป็นลักษณะขององค์กรแห่งความร่วมมือ 3) มีสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีบรรยากาศที่เป็นระเบียบเรียบร้อย สิ่งแวดล้อมในการทำงานดีใจ 4) มีการเรียนการสอนที่เข้มข้น กำหนดเวลาเรียนไว้สูง เน้นความสำเร็จ 5) มีการสอนที่มีความมุ่งหมาย การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ชัดเจน จัดบทเรียนอย่างมีรูปแบบ มีการปฏิบัติที่ปรับตัวยืดหยุ่น 6) มีความความหวังโดยรวมสูง มีความท้าทายทางปัญญา 7) มีการเสริมแรงในเชิงบวก มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และเป็นธรรม มีข้อมูลย้อนกลับ 8) มีการติดตามความก้าวหน้า ติดตามการปฏิบัติงานของผู้เรียน ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน 9) ส่งเสริมความรับผิดชอบของผู้เรียน ส่งเสริมให้ผู้เรียนเคารพนับถือตนเอง ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ ควบคุมการปฏิบัติงาน 10) มีความร่วมมือระหว่างบ้านและโรงเรียน ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการเรียนของผู้เรียน 11) มีการจัดการเรียนที่เป็นระบบ ใช้สถานศึกษาเป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาการพัฒนานุเคราะห์ของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

2.2.4 ลักษณะของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

สุรัฐ ศิลปะอนันต์ (2545) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษา/โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพไว้ดังนี้ 1) ต้องดำเนินการตามพันธกิจที่กำหนดหรือระบุไว้อย่างชัดเจนและมีจุดเน้น 2) ต้องสร้างบรรยากาศที่มีความคาดหวังในผลสำเร็จของนักเรียนทุกคนสูง 3) ผู้อำนวยการ/อาจารย์ใหญ่จะต้องให้ภาวะผู้นำที่แข็งขัน (ก้าวร้าว) แก่ครู อาจารย์ในเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาวะผู้นำทางการเรียนการสอน 4) ต้องมีการจัดเวลาในการสอนโดยตรงแก่นักเรียนแต่ละคนและทุกคนให้มากที่สุด 5) การที่โรงเรียนจะมีประสิทธิภาพนั้น ครูอาจารย์จะต้องประเมินความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างสม่ำเสมอ และใช้ผลการประเมินนั้นเป็นฐานในการปรับโปรแกรมการเรียนของเด็ก 6) การที่โรงเรียนจะมีประสิทธิภาพได้โรงเรียนจะต้องมีภาวะแวดล้อมปลอดภัยเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกื้อกูลต่อการสอนและการเรียน และ 7) จะต้องเสริมพลังบทบาทของผู้ปกครองและบทบาทของครูบาอาจารย์ให้แกร่งยิ่งขึ้น

2.2.5 ลักษณะของสถานศึกษาสมบูรณ์แบบ

อรุณ จันทวานิช (2546) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษา/โรงเรียนที่สมบูรณ์แบบมีลักษณะไว้ดังนี้ 1) ผู้เรียนมีคุณภาพมาตรฐาน มีการพัฒนาการทุกด้าน เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุข เรียนต่อและประกอบอาชีพได้ 2) โรงเรียนเป็นที่ชื่นชมของชุมชน 3) โรงเรียนเป็นแบบอย่างและให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนและโรงเรียนอื่น 4) การจัดการกระบวนการเรียนรู้เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด 5) การจัดบรรยากาศการเรียนรู้เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน 6) การบริหารจัดการที่ดีใช้โรงเรียนเป็นฐานและเน้นการมีส่วนร่วม 7) การประกันคุณภาพการศึกษามีประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารโรงเรียน 8) มีครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการ

ศึกษาจำนวนเพียงพอ 9) ลักษณะทางกายภาพของโรงเรียนได้มาตรฐาน 10) หลักสูตรเหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น 11) สื่ออุปกรณ์เทคโนโลยีทันสมัย 12) แหล่งเรียนรู้ในโรงเรียนหลากหลาย 13) งบประมาณมุ่งเน้นผลงาน 14) สภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียนดีมีบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ

2.2.6 ลักษณะของสถานศึกษาตามโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน

สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547) ได้อธิบายลักษณะของโรงเรียนในฝัน (lab school project) ตามโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝันไว้ ดังนี้ 1) เป็นโรงเรียนตัวอย่างการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับอำเภอที่มีคุณภาพมาตรฐานเทียบเคียงกับโรงเรียนชั้นนำ เป็นที่ยอมรับศรัทธาของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนที่เน้นการมีส่วนร่วม 2) มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ บริหารคุณภาพทั้งระบบมีความคล่องตัวรวดเร็ว ทันสมัยมีผู้บริหารครูและบุคลากรทางการศึกษามืออาชีพจำนวนเพียงพอ 3) มีความเข้มแข็งทางวิชาการ สามารถเป็นต้นแบบเป็นแหล่งเรียนรู้ ตลอดจนช่วยเหลือพัฒนาชุมชนและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ผู้ปกครองกรรมการสถานศึกษาและชุมชนเข้มแข็ง 4) มีเครือข่ายการสนับสนุนมีกระบวนการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นสาธิตและฝึกอบรมครูของสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน 5) มีสื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพียงพอเป็นระบบเครือข่ายและเอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกัน 6) เป็นต้นแบบให้กับโรงเรียนอื่นๆ นำนวัตกรรมทางการศึกษาที่ทันสมัยไปพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพมาตรฐานและเหมาะสมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.2.7 ลักษณะของสถานศึกษาตามโครงการโรงเรียนดีประจำตำบล

ชินวรณ์บุญเกียรติ (2553) ได้อธิบายลักษณะของโรงเรียนดีประจำตำบล (lab school project) ตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งโรงเรียนดีไว้ ดังนี้ 1) ความเป็นโรงเรียนที่มีมาตรฐานคุณภาพระดับสูง มีความเข้มแข็งทั้งทางด้านวิชาการ นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีสำนึกความเป็นไทยมีความรู้และทักษะพื้นฐานด้านอาชีพมีความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ระดับสูง และมีสุขภาพพลานามัยดีมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับสูง ไม่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ นักเรียนมีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 5 กลุ่มสาระหลักได้แก่วิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษาและทักษะอย่างดีด้านภาษาอังกฤษหรือภาษาที่สองอื่นๆ ตามความสนใจหรือความถนัด มีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน คนตรี กีฬา และศิลปะ 2) โรงเรียนมีความพร้อมด้านกายภาพ ทุกโรงเรียนได้รับการสนับสนุนที่เหมือนกัน คือ การปรับปรุงภูมิทัศน์ต่างๆ ขึ้นมาตรฐานมีความสะอาด ร่มรื่น ปลอดภัย มีการสนับสนุนการก่อสร้างอาคารเรียนตามจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น โรงเรียนสร้างวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตประชาธิปไตยอย่างเข้มแข็ง และไม่มีปัญหาหาเสพติด 3) เป็นโรงเรียน “ทำมาหากิน” ที่เน้นการพัฒนาพื้นฐานด้านอาชีพและการมีรายได้ระหว่างเรียน 4) เป็น “โรงเรียนชุมชน” โรงเรียนมีความร่วมมือกับชุมชน มีการประสานงานกับผู้ปกครองคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงและมีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง

2.2.8 ลักษณะของสถานศึกษารางวัลโรงเรียนพระราชทาน

สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553) ได้อธิบายลักษณะของโรงเรียนพระราชทานไว้ ดังนี้ 1) คุณภาพนักเรียนประกอบด้วยนักเรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ มีความรู้ความสามารถทางวิชาการ มีสุขภาพแข็งแรง จิตใจแจ่มใส และมีสุนทรียภาพด้านศิลปะดนตรี/นาฏศิลป์ และกีฬา/นันทนาการ 2) การบริหารหลักสูตรและงานวิชาการ

ประกอบด้วยการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นนักเรียนเป็นสำคัญ การพัฒนาระบบการวัดและประเมินผลการเรียน การผลิต การใช้ การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ การจัดการกิจกรรมพัฒนานักเรียน การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ 3) การบริหารการจัดการประกอบด้วย การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ การพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา การบริหารงบประมาณและการบริการ การบริหารงานอาคารสถานที่ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและชุมชนประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนต่อการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของสถานศึกษาต่อการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน 5) บุคลากรและการบริหารงานบุคลากร ประกอบด้วย คุณลักษณะของผู้บริหาร คุณลักษณะของครู คุณลักษณะของบุคลากรสนับสนุน และการบริหารงานบุคคล 6) ความดีเด่นของสถานศึกษาประกอบด้วย โครงการ/กิจกรรมดีเด่นของสถานศึกษา และผลงานจากการดำเนิน โครงการ/กิจกรรมดีเด่น

2.3 ลักษณะความเป็นเลิศของสถานศึกษาตามระดับคุณภาพ

หากกล่าวถึงรูปแบบของสถานศึกษาตามระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของ McKinsey (2010) ซึ่งได้จัดคุณภาพของสถานศึกษาไว้ 4 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับคุณภาพที่ย่ำแย่ถึงพอใช้ (poor to fair) โดยเริ่มที่การมุ่งเน้นปฏิรูปการเรียนรู้ของนักเรียน โดยเพิ่มความสามารถของครู และการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียน หรือมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายการเรียนรู้หรือการอ่านออกเขียนได้และพื้นฐานทางคณิตศาสตร์ ทั้งนี้มีการใช้ครูที่มีทักษะไม่มาก เต็มเต็มความต้องการพื้นฐานของนักเรียน นำสถานศึกษาให้ถึงเกณฑ์คุณภาพขั้นต่ำ 2) ระดับคุณภาพที่พอใช้ถึงดี (fair to good) โดยเน้นการสร้างระบบการเรียนการสอน ระบบการบริหารและระบบการเงินที่ดีหรือมุ่งเน้นการแสวงหาระบบพื้นฐานองคร่วม ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตผลงานที่มีคุณภาพสูง การสร้างความมั่นใจในความรับผิดชอบของครูและโรงเรียน การเสริมสร้างแหล่งทุนอย่างเหมาะสม โครงสร้างองค์กร และรูปแบบการเรียนการสอน 3) ระดับคุณภาพที่ดีถึงดีมาก (good to great) โดยการสร้างครูและผู้บริหาร โรงเรียนมีอาชีพ เทียบเท่ากับแพทย์ หรือนักกฎหมาย มุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นใจในการสอน (teaching) และความเป็นผู้นำของสถานศึกษา (school leadership) ซึ่งหมายถึง ความเป็นมืออาชีพที่ต้องมีการจัดวางตำแหน่งบุคลากรอย่างเหมาะสมและมีทางก้าวหน้าในอาชีพ 4) ระดับคุณภาพที่ดีมากถึงความเป็นเลิศ (great to excellence) เป็นระดับนอกเหนือความคาดหมาย เกิดการขยายการพัฒนาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาเองโดยตรง หรือใช้โรงเรียนเป็นฐานการพัฒนา (school-based improvement) มุ่งเน้น การใช้ฐานการเรียนรู้อาชีพ (peer-based learning) ตลอดจน การใช้ฐานโรงเรียน (school-based) และระบบปฏิสัมพันธ์ในแนวกว้าง (system-wide interaction) ตลอดจน ระบบการสนับสนุน ส่งเสริมนวัตกรรม และการทดลองที่ดี

2.3.1 สถานศึกษาระดับดี (good school)

Fioriello (2012) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาที่มีคุณภาพระดับดี (good school) ไว้ดังนี้ 1) โรงเรียนที่ดี ต้องมีหลักสูตรที่ดี เพราะหลักสูตรเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ซึ่งในการกำหนดหลักสูตรควรเป็นไปตามมาตรฐานการรับรองจากคณะกรรมการสถานศึกษา หากหลักสูตรไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการสถานศึกษาแล้วถือว่าใช้ไม่ได้ 2) โรงเรียนที่ดี ต้องมีความเป็นสถาบัน สถาบันควรมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย ครูควรมีคุณสมบัติส่วนตนที่ดี และยังคงมีความสามารถในการสื่อความหมายให้นักเรียนเข้าใจได้ ครูสามารถพัฒนาความสนใจในการเรียนรู้ของนักเรียนต่อเนื่องหาวิชาได้ 3) ในอาณาเขตของโรงเรียนที่ดีนักเรียนควรมีลักษณะความเป็นกัลยาณมิตร ควรมีพื้นที่เพียงพอสำหรับการเล่นเกม กีฬา และ

กิจกรรมนอกหลักสูตรอื่นๆ) โรงเรียนที่ดีควรได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และสภาของโรงเรียนของประเทศนั้น มีการพัฒนาเว็บไซต์ที่แสดงข้อที่ดีได้ทุกจุดของโรงเรียนและช่วยให้ทุกคนมีการปรับปรุงตนเอง พร้อมกับปรับปรุงกิจกรรมของโรงเรียน 5) โรงเรียนที่ดี คือโรงเรียนที่สร้างความเป็นเลิศหรือพิเศษกว่าในด้านความสัมพันธ์กัลยาณมิตรของครูและนักเรียน 6) โรงเรียนที่ดีมีสภาพแวดล้อมที่ท้าทายด้านวิชาการสำหรับนักเรียนทุกคน และครูต้องเป็นผู้สร้างความท้าทายต่อนักเรียนทำให้นักเรียนใช้ความคิดที่ดีที่สุด ครูต้องทำให้นักเรียนมีการตอบสนองต่อการพัฒนาและมีการรับรู้ต่อความท้าทายในการพัฒนาเอกลักษณ์ ของวัยรุ่นตอนต้น และเคารพต่อความต้องการและความสนใจของนักเรียน 7) โรงเรียนที่ดี จะต้องทำให้นักเรียนทุกคนมีครูที่มีความสามารถเป็นเลิศ มีแหล่งข้อมูลที่ทันสมัย สร้างโอกาสในการเรียนรู้เป็นอันดับแรก ตลอดจนการสนับสนุนและสร้างโอกาส ในเชิงบวกแก่นักเรียนทุกคน 8) โรงเรียนที่ดีต้องสร้างมาตรฐานองค์กร สนับสนุนการบรรลุเป้าหมายนั้น ตลอดจนการรักษาและพัฒนาให้เป้าหมายนั้นสู่ความเป็นเลิศ (sustain their goal toward excellence) โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ (an excellent school) จะทำให้ความคาดหวังและมีเกณฑ์/ลักษณะที่สมบูรณ์แบบสามารถเป็นที่พึงพาของโรงเรียนอื่นๆได้ ส่วนนักเรียนของโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ จะเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้ความคิดในห้องเรียนและยังมีการประเมินความต้องการในการพัฒนาของนักเรียนอีกด้วย ด้านบทบาทในการพัฒนาความก้าวหน้าของนักเรียน ซึ่งเป็นแบบองค์รวม เช่นการพัฒนาทางวิชาการที่มีความเป็นเลิศ (excellent academic development) มีความพิเศษในการจัดกิจกรรมนอกหลักสูตร เพื่อให้การพัฒนานักเรียนสู่ความเป็นมนุษย์ที่มีชีวิตอย่างสมดุล 9) นักเรียนในโรงเรียนที่ดี จะคิดเป็น และยังมีพัฒนาบุคลิกภาพตนเองให้มีความก้าวหน้าอย่างครบวงจร โรงเรียนที่ดีจะดูแลทุกแง่มุมของบุคลิกภาพนักเรียนเพื่อนำลักษณะที่ดีเด่นนั้นไปเป็นแบบอย่างในโรงเรียน

2.3.2 สถานศึกษาระดับดีมาก (great school)

National Education Association: NEA (2007) ได้อธิบายลักษณะของสถานศึกษาระดับดีมาก (great school) ไว้ดังนี้ 1) มีหลักสูตรและการบริการที่มีคุณภาพ สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของนักเรียนมากที่สุดเพื่อให้เขาอยากมาโรงเรียนทุกวันและพร้อมที่จะเรียนรู้อย่างเต็มที่ เช่นในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยควรเพิ่มเติมการบริการนอกจากโปรแกรมการเรียนเช่นการให้บริการอาหารเช้า อาหารกลางวัน การบริการดูแลสุขภาพที่มีประสิทธิภาพให้คำปรึกษาและการติดตามดูแลสุขภาพของนักเรียนและครอบครัวด้านความปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บและยาเสพติด 2) มีความคาดหวังและมาตรฐานสูง โดยการมีหลักสูตรที่เข้มข้นและครอบคลุมสำหรับนักเรียนทุกคน นักเรียนทุกคนต้องได้เรียนรู้ตามหลักสูตรนั้น ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาเชิงวิพากษ์ การแก้ปัญหา การสื่อสารในระดับสูงและทักษะความรู้การอ่านเขียน และความเข้าใจอย่างลึกซึ้งของเนื้อหา หลักสูตรจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานและการประเมินผลซึ่งควรมากกว่าการประเมินโดยการทดสอบแบบเลือกตอบ 3) มีคุณภาพด้านการเรียนการสอนและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีคุณภาพด้านการเรียนการสอนและการเรียนรู้แบบรวมเช่นการจัดชั้นเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีความเหมาะสม มีความเป็นสังคมการเรียนรู้มีความปลอดภัยมีสุขภาพดี เป็นโรงเรียนที่ทันสมัยและเป็นระเบียบเรียบร้อยมีตำราเรียนและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน เป็นศูนย์แห่งสื่อและวัสดุ มีการใช้นโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและการตัดสินใจร่วมกันระหว่างบุคลากร และจัดเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาอบรมความรู้แก่บุคลากรด้านการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ 4) ได้รับการรับรองมาตรฐาน การกำกับดูแล (caring) ความหลากหลาย

(diverse) หรือความแตกต่างระหว่างบุคคลและความมั่นคงในอาชีพเริ่มตั้งแต่ระบบการคัดเลือกบุคลากรใหม่ที่มีคุณภาพมีทักษะสูง (high skill) มีการบริการให้การนิเทศ และพัฒนา โดยครูเก่าที่มีประสบการณ์ให้โอกาสในการพัฒนาและส่งเสริมความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องแก่บุคลากรทุกคน จัดสภาพการทำงานที่ทำให้บุคลากรสามารถประสบผลสำเร็จได้ ให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการอย่างมีอาชีพ 5) มีความรับผิดชอบที่เหมาะสมของโรงเรียนร่วมกัน ของผู้มีส่วนได้เสียในทุกระดับ ความรับผิดชอบที่เหมาะสมของโรงเรียน หมายถึงการใช้ผลลัพธ์ ในการระดม โยบาย และ โครงการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนที่ประสบความสำเร็จ เพื่อให้การสนับสนุนในเชิงบวก รวมถึงการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคตามที่โรงเรียนต้องการ โรงเรียน ท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และรัฐบาลกลางควรจะได้รับขีดชอบทางการเงินให้กับประชาชนด้วย นโยบายความรับผิดชอบเพื่อจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตผลลัพธ์เชิงบวก ระบบความรับผิดชอบควรจะไปร่งใสเพื่อให้การกำหนดนโยบายและการสื่อสารนโยบายสู่การปฏิบัติมีลักษณะที่เปิดเผย มีความสอดคล้องกัน และทันเวลา 6) การมีส่วนร่วมและความผูกพัน ของครอบครัวผู้ปกครองและชุมชน (Parental, family and community involvement and engagement) นโยบายควรให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและให้กำลังใจผู้ปกครอง ครอบครัวและชุมชนจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งต่อ โรงเรียน ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาการเรียนการสอนแบบมีอาชีพ แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการสื่อสารกับผู้ปกครอง และชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและกลยุทธ์การสร้าง ความผูกพัน ใช้สิ่งจูงใจที่ต้องการและเหมาะสมต่อครูและบุคลากรทางการศึกษาเมื่อมีการลาออกตลอดจนการจูงใจให้ผู้ปกครองเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน 7) มีการเงินงบประมาณเพียงพอเป็นธรรม และมีความยั่งยืน สร้างระบบเงินงบประมาณ โรงเรียนให้มีความเพียงพอ มีการจัดสรรเงินงบประมาณอย่างเป็นธรรมและมีความยั่งยืนสร้างภาพที่เป็นธรรมและชัดเจนไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จเรื่องความเพียงพอ ความเป็นธรรมและความมั่นคงในการระดมเงินงบประมาณของโรงเรียน ซึ่งนโยบาย ESEA (Elementary and Secondary Education Act, 1993) เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ควรจะสนับสนุน โรงเรียนอย่างเต็มที่

2.3.3 โรงเรียนระดับความเป็นเลิศ (excellent school)

Morgan (2008) ได้อธิบายถึงลักษณะของสถานศึกษา ระดับที่มีความเป็นเลิศ (excellent school) ดังนี้ 1) เข้าใจวัตถุประสงค์ชัดเจน (clear sense of purpose) โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศจะให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ที่มีคุณภาพสำหรับนักเรียนทุกคน หรือเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (excellent schools are focused on quality learning for all students) นักเรียนทุกคน มีส่วนร่วมในการจัดทำ/ใช้หลักสูตร ตลอดจนมีการคำนึงถึงสถานะมวลชน หรือ โรงเรียนเครือข่าย 2) ทีมงานมีอาชีพที่เข้มแข็ง (strong professional staff) ในโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศจะให้ความสำคัญกับการเรียนการสอนเป็นอันดับแรก การบริหารโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศต้องมีความรู้หลักสูตรของแต่ละระดับชั้นช่วยครูในการพัฒนาและขับเคลื่อนกลยุทธ์การเรียนการสอนแบบมีส่วนร่วม มีการจัดสรร/ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพดึงดูดและรักษานักงานที่หลากหลายไว้ (attracts and retains a diverse staff) วิเคราะห์ข้อมูลประสิทธิภาพนักเรียนอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจและรักษาความสัมพันธ์ด้านความร่วมมือสูง โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศคณะครูรักษาความคาดหวังสูงต่อ นักเรียนทุกคน มีการเรียนการสอนที่เน้นรูปแบบและความความต้องการที่แตกต่างกัน มีการใช้เทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ (uses technology effectively) มีการใช้ข้อมูลผลงานนักเรียน ในการปฏิรูปงานวิชาการ และ

การสื่อสาร อย่างมีประสิทธิภาพกับผู้ปกครอง และโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศเข้าถึงการให้บริการทางการแพทย์ และให้คำปรึกษาอย่างเหมาะสม 3) หลักสูตร (curriculum) หลากหลาย โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศมีหลักสูตรที่หลากหลายไม่มุ่งเน้นเฉพาะวิชาหลัก เช่น ศิลปะศึกษา วิชาชีพ และด้านเทคนิค ตลอดจนวิชาอื่นๆ เช่น ภาษาต่างประเทศ นอกจากนี้โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ มีหลักสูตรให้บริการที่หลากหลายนอกเหนือจากกีฬา 4) บรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ (climate conducive to learning) ในโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศมีบรรยากาศที่ทำให้ให้นักเรียนแต่ละบุคคลมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงและมีคุณค่าภายในตนเอง โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศอย่างชัดเจน มีการกำหนดความคาดหวังต่อพฤติกรรมของนักเรียน มีการติดตามกำกับดูแลอย่างเหมาะสม มีโครงสร้างการป้องกันปัญหาพฤติกรรมต่อพวกเขา โรงเรียนเหล่านี้มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในขั้นตอนความปลอดภัยที่มีการทบทวนและปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศมีความสะอาด มีการบำรุงรักษาที่ดี และน่าอยู่ 5) ส่วนร่วมของชุมชน (community involvement) โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศต้องรู้ว่าโรงเรียนและชุมชนมีความผูกพันต้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอในกิจกรรมที่หลากหลายไม่เพียง แต่ในโอกาสพิเศษหรือเพียงแค่ระดมทุน โรงเรียนที่มีความเป็นเลิศมีการจัดตารางเวลาในกิจกรรมลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในวงกว้าง ระหว่างครอบครัวและชุมชน โรงเรียนทุก 6) จัดโอกาสเพื่อการเรียนรู้ (opportunity for learning) ในโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศถือว่าเวลาในการเรียนการสอน คือการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดและได้รับการคุ้มครอง ให้การช่วยเหลือนักเรียน โดยใช้เวลาสอนเพิ่มเติมเนื้อหาจากเดิม

จากการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของสถานศึกษาที่มีความเป็นเลิศในคำที่แตกต่างกันดังกล่าว พอสรุปได้ว่า คุณภาพ/ความเป็นเลิศของสถานศึกษา ส่วนเกิดจาก 1) มีโครงสร้างถูกต้องตามกฎหมายโครงสร้างระบบการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) คนมีการทำงานเป็นทีมโดยบุคลากรมืออาชีพที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน การกำกับดูแล (caring) ทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดและเข้าใจวัตถุประสงค์ชัดเจน (clear sense of purpose) 3) งาน มีหลักสูตร (curriculum) ที่หลากหลายสอดคล้องกับมาตรฐานและความต้องการของท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษารับรอง มีงบประมาณเพียงพอมีคุณธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม 4) วัฒนธรรม มีความหลากหลาย (diverse) มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ (climate conducive to learning) เป็นกัลยาณมิตรต่อกัน สร้างโอกาสให้เกิดการเรียนรู้ (opportunity for learning) มีส่วนร่วม และความผูกพันจากครอบครัวผู้ปกครองและชุมชน (parental, family and community involvement and engagement) 5) เทคโนโลยีมีการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคตามที่โรงเรียนต้องการ เป็นโรงเรียนที่ทันสมัยเป็นระเบียบเรียบร้อย มีตำราเรียนและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน เป็นศูนย์แห่งสื่อและวัสดุ มีการใช้นโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและการตัดสินใจร่วมกันระหว่างบุคลากร และจัดเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาอบรมความรู้แก่บุคลากรด้านการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

3. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สงบลักษณะ (2542) กล่าวว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ปี และมัธยมศึกษา 6 ปี ซึ่งรวมทั้งมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ (อาชีวศึกษา) ส่วน

กมล สดุดประเสริฐ (2541) กล่าวว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาสำหรับทุกเพศ ทุกวัย ให้มีโอกาสได้เรียนรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลูกฝังให้เกิดการอยากเรียนรู้ มีทักษะในการเรียนรู้ด้วยตัวเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น สำหรับ พนม พงษ์ไพบูลย์ (2542) กล่าวว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาที่จำเป็นที่เป็นประโยชน์เพื่อให้ผู้เรียนมีพื้นฐานและฐานที่แข็งแกร่ง มั่นคง เพียงพอกับการดำรงชีวิตที่ดีในวันข้างหน้า อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างดีมีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข สามารถประกอบการงานอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ และสามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าตลอดจนมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ นักวิชาการที่สำคัญอีก ผู้หนึ่งคือ สิปปนนท์ เกตุทัต(2542) กล่าวว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาทุกรูปแบบที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้คนไทย ดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคม อย่างมีความสุข ความรู้ความสามารถ และทักษะในการแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องได้ตลอดและทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีความสามารถในการประกอบอาชีพและพึ่งตนเองได้ ดำรงชีวิตอย่างมีคุณธรรมและมีศักดิ์ศรี พัฒนาตนเองและมีบทบาทร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม และให้หมายถึงการศึกษาที่เริ่มจากระดับประถมศึกษา ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 4 ระบุว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งหมายความว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยรวมถึงอาชีวศึกษาระดับประโยควิชาชีพ หรือ ปวช. และที่สำคัญคือ กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ให้ความหมายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าเป็นการศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพของประชาชนไทยช่วยให้ประชาชนไทย มีคุณธรรมในการดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และทันต่อความเปลี่ยนแปลงในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพพึ่งตนเองได้ และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง มีความรับผิดชอบและมีบทบาทร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม

โดยสรุป การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ถึง ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถมีทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สามารถดำรงชีวิตร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข สามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้า และมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ

3.2 หลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยึดหลักที่สอดคล้องกับอุดมการณ์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ดังนี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2548) 1) หลักการพัฒนาผู้เรียนอย่างครบถ้วน สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม เป็นผู้มีจริยธรรมในการดำเนินชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ใฝ่รู้ มีทักษะในการแสวงหาความรู้ที่พอเพียงต่อการพัฒนางานอาชีพและคุณภาพชีวิตส่วนตน สามารถเผชิญความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเท่าทันและชาญฉลาด และมีความเป็นประชาธิปไตย) 2) หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นไทย ให้มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นและประเทศชาติ มีความรู้และทักษะพื้นฐาน

สำหรับการประกอบอาชีพสุจริต มีความมุ่งมั่น ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีลักษณะนิสัยและทัศนคติที่พึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมไทยและสังคมโลก 3) หลักแห่งความเสมอภาค คนไทยทั้งปวงต้องมีสิทธิ์เสมอกันในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงเท่าเทียม ควบคู่ไปกับความมีคุณภาพ โดยไม่แบ่งชนชั้นหรือความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรม 4) หลักการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพื่อเสริมสร้างเอกลักษณ์ ศักดิ์ศรี และตอบสนองความต้องการท้องถิ่นตามนโยบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 5) หลักแห่งความสอดคล้อง อุดมการณ์ หลักการและมาตรฐานในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานต้องสอดคล้องระหว่างสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมาตรฐานการอาชีวศึกษา และมาตรฐานการอุดมศึกษา

สรุปหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือการเน้นนักเรียนเป็นสำคัญ มุ่งพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้านดำรงความเป็นไทย ความเสมอภาคในโอกาสการเรียนรู้ มีส่วนร่วมทุกภาคส่วน และสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ

3.3 แนวคิดและหลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Robson (1953), Holloway (1959), Wit (1967), อุทัย หิรัญโต (2523) กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น หลังจากรัฐได้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องปรับตัวในการเพิ่มศักยภาพมีการบริหารที่ดีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงต่อภารกิจของรัฐที่ซับซ้อนขึ้นตามยุคสมัยกับอีกต้องรับผิดชอบต่อสังคม บริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นส่งเสริมให้เกิดความสามัคคี การมีส่วนร่วม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551)

3.3.1 แนวคิดการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Northouse (2001) มีแนวคิดว่าการบริหารที่ดีนั้น ผู้บริหารต้องทำงานอยู่บนหลักจริยธรรมของผู้นำ (principles of ethical leadership) ได้แก่ 1) การเคารพผู้อื่น (respect others) โดยยอมรับในความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน 2) การให้บริการผู้อื่น (serve others) โดยให้ในสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ 3) ให้ความเท่าเทียม (just) ตามความต้องการ ตามสิทธิ ตามความสามารถ ตามการเสียสละ และตามคุณธรรม 4) มีความซื่อสัตย์ (honest) ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น 5) มุ่งสร้างชุมชน (build community) โดยมีเป้าหมายที่สังคมหรือชุมชนต้องการร่วมกัน

American Society for Public Administration ได้กำหนดกรอบจริยธรรมของสมาชิก ซึ่งเป็นผู้บริหารในองค์การภาครัฐให้รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตวิญญาณในวิชาชีพ (spirit of professional) ไว้ 5 ข้อ (Rosenbloom, Krachuck, & Rosenbloom, 2002) ได้แก่ 1) ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ (serve the public interest) 2) เคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (respect the constitution and the law) 3) มีความซื่อสัตย์

(demonstrate personal integrity) 4) ส่งเสริมจริยธรรมในองค์กร (promote ethical organizations) 5) มุ่งสู่ความเป็นเลิศในวิชาชีพ (strive for professional excellence)

Denhardt & Denhardt (2003) ได้เสนอหลักการมีส่วนร่วมของการบริหารงานภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการไว้ดังนี้ 1) การให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่านั้น แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย 2) การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชนเพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน 3) การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินงบประมาณเป็นเงินของตนเอง 4) การคิดอย่างมีกลยุทธ์แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่างๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน 5) การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย และการอุดหนุนของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและประโยชน์สาธารณะ 6) มีการสร้างค่านิยมร่วมด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกัน 7) การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่า ไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานภาครัฐจะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชนซึ่ง Downs (1968) เคยกล่าวไว้ว่า ในทางการบริหาร อุดมการณ์เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่มต่างๆ ทั้งในองค์กรและนอกองค์กร อุดมการณ์นี้ถูกกำหนดขึ้นจากประสบการณ์ ความสำนึกร่วมกันของคนในองค์กร และการชี้แนะของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อให้เป็นเครื่องชี้นำให้การปฏิบัติงานขององค์กรบรรลุเป้าหมาย

Lewis & Gilman (2005) ได้ศึกษาค่านิยมร่วม (core values) ของกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ที่ได้กำหนดค่านิยมร่วมของการบริหารภาครัฐ (public service) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ ซึ่งพบว่าในปี ค.ศ. 2000 ประเทศต่างๆ กำหนดค่านิยมร่วมที่เหมือนกันถึง 8 ประการ คือ 1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง (impartiality) 2) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (legality) 3) ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม (integrity) 4) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency) 5) ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) 6) ปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน (equality) 7) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อ (responsibility) 8) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม (justice)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550) ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติ ซึ่งค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ได้แก่ 1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (moral courage) โดยยึด

มั่นในความถูกต้องดีงามความชอบธรรม ความเสียสละ หลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนตามอิทธิพล 2) มีคุณธรรมและความรับผิดชอบ (integrity) ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่ การงาน มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ต่อผลงานองค์กร และประชาชน 3) โปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency) ปรับปรุงกลไกและวิธีการทำงานให้มีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และพร้อมเปิดเผยข้อมูลอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย 4) ไม่เลือกปฏิบัติ (nondiscrimination) ให้บริการโดยเสมอภาค เป็นธรรม เน้นความสะอาด รวดเร็ว ประหยัด และถูกต้อง ด้วยความมีน้ำใจเมตตา 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (result orientation) โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล งานแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ เกิดผลดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 (2546) ได้กำหนดหลักการบริหารราชการที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรม มีการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก มีผลใช้บังคับการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยนั้น ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล 2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่ง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต 3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติปรับปรุงการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ 4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ 5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะ และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน 6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์

สรุปแนวความคิดการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ยึดหลักกฎหมาย มีความเสมอภาคและเป็นธรรม มีความประหยัด คุ้มค่า มีส่วนร่วม โปร่งใส กระจายอำนาจ รับผิดชอบต่อและสนองต่อสาธารณะ มุ่งผลสัมฤทธิ์ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน

3.3.2 หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการ (2547) ได้กำหนดหลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1) ยึดหลักเป็นการศึกษาลดละเลิกชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง 2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ ต้องทั่วถึง ประชาชนอย่างมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายทั้งบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจสติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส เป็นพิเศษ และบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษอย่าง

เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น 3) การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจสติปัญญา ความรู้และคุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข 4) ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติการกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย ความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักการสำคัญให้มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องให้มีองค์กรวิชาชีพครูผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาโดยให้ครูผู้บริหารสถานศึกษาผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายบัญญัติดินอนจากนั้นยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ โดยหลักการนี้จึงต้องมีเกณฑ์ที่ว่าด้วยการปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

หลักการที่ว่าด้วยทางเลือกของประชาชนในการรับการศึกษา ซึ่งหลักการนี้ยึดถือว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาที่เห็นว่าจะจัดการศึกษาที่ดีกว่าให้กับบุตรหลานของตน ประชาชนจึงควรมีส่วนให้ความเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือไม่กรณีนี้อาจถือได้ว่าเป็นความต้องการภายในท้องถิ่นตามมาตรา 289 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดด้วยหากประชาชนเห็นว่าสถานศึกษาของรัฐหรือของเอกชนที่มีอยู่สามารถจัดการศึกษาที่ดีให้กับบุตรหลานเพียงพอแล้วประชาชนจะยังเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการศึกษาอีกด้วยหรือไม่และสามารถแปลผลต่อไปได้ว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสถานศึกษาขึ้นมาประชาชนจะส่งบุตรหลานไปเข้าเรียนหรือไม่

หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาท้องถิ่น (school base management local development: SBMLD) ซึ่งเป็น ฐานเป็น นวัตกรรมทางการบริหาร ที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง และเป็นการบริหารสถานศึกษาที่กำหนดเป้าหมายของระบบการศึกษาโดยรวมของโรงเรียน มีอิสระในการคิดริเริ่ม ตัดสินใจในงาน วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ตลอดจนการสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก (วิจารณ์ พานิช, 2545) สอดคล้องกับที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2546) ซึ่งได้สรุปหลักการทั่วไปในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 6 ประการ ดังนี้ 1) กระจายอำนาจ มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปยังเขตพื้นที่ และสถานศึกษา 2) การบริหารตนเอง สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรบุคคล

3) การบริหารแบบมีส่วนร่วมผู้เกี่ยวข้องสามารถมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและแผนตัดสินใจกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น และมีการร่วมคิดร่วมทำเป็นต้น 4) ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก 5) การพัฒนาทั้งระบบ เป็นการปรับโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกในการสนับสนุน 6) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โรงเรียนต้องพร้อมให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดย ธีระ รุญเจริญ(2550) ได้สรุปหลักการของ SBM ในบริบทของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมุ่งเน้นนักเรียน ลดขั้นตอนและการควบคุมสั่งการ มองผู้ร่วมงานอย่างกว้าง เปิดโอกาสให้อิสระในการสร้างนวัตกรรม มีการตรวจสอบและประเมินผล

หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหาร (good governance for administration) ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบแบบแผนในหลายระดับ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (บวรศักดิ์ อุวรรณ โน, 2542) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และหน่วยงานระดับรองได้ประกาศหลักการนำธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อการบริหารจัดการด้านการศึกษาที่กำหนดไว้ในการบริหารฐานโรงเรียน (school based management: SBM) ความจำเป็นที่ต้องนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารสถานศึกษาด้วยนโยบาย 3 ประการ

1) นโยบายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำหรับองค์การในกำกับรัฐมีเป้าหมายดังนี้ 1) จัดส่วนราชการใหม่โดยบูรณาการภารกิจเพื่อกำหนดแผนบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาการจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป 3) กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดีเป็นแนวเดียวกัน เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดได้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

2) นโยบายสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้นำรูปแบบการบริหารฐานโรงเรียน (school based management: SBM) ซึ่งมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาลเกือบทั้งหมดมาเผยแพร่และฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

3) นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังสถานศึกษาโดยตรงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39

ดังนั้นเพื่อให้การบริหารสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต้องอาศัยหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่ง ไชยวัฒน์ คำชูสอน และคณะ (2545) สรุปว่าธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรต่างๆ หลักความชอบธรรมของการเลือกตั้ง หลักความสามารถในการตรวจสอบได้และความโปร่งใส และหลักภาวะผู้นำที่มุ่งที่ทำการพัฒนา ทั้งนี้ ธีระ รุญเจริญ (2550) ได้กล่าวถึงการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาให้เกิดความสำเร็จอย่างดีมีข้อพิจารณา ดังนี้ 1) ให้ชุมชนมีส่วนร่วม 2) โปร่งใสในการดำเนินการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ 3) มุ่งคุณภาพ/ประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้ง 4) พึ่งตนเองเป็นหลัก 5) ทำงานด้วยความรับผิดชอบ 6) หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องให้อิสระในการดำเนินการ 7) เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล/คณะกรรมการ 8) จัดให้มีสารสนเทศครบถ้วน 9) ประกันคุณภาพการศึกษา 10) ประเมิน ตรวจสอบเป็นระยะๆ

หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (principle of participation administration)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวางโดยเปิดโอกาสให้บุคคลครอบครัวองค์กรชุมชนเอกชนองค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพสถาบันศาสนาสถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นสามารถจัดการศึกษาได้เองและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในสถานศึกษาของรัฐผ่านทางคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานคณะกรรมการสภาการศึกษาและมีส่วนในการช่วยระดมทุนและทรัพยากรเพื่อการศึกษาด้วยหลักการนี้จึงต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาควรมีการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการทั้งยังควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย ซึ่งสมพงษ์ เกษมสิน(2526 อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ,2550) ได้เสนอแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารงานดังนี้ 1) การชี้แนะและสอนงาน 2) การให้กลุ่มเสนอแนวความคิดเห็น 3) การให้กลุ่มควบคุมตนเอง 4) จัดให้บุคลากรทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ 5) เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมคือการทำที่มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 40 อย่างชัดเจนเพื่อเป็นกลไกเชื่อมโยงนโยบายของรัฐให้เข้ากับชุมชนที่ตั้งโรงเรียนเพื่อพัฒนานักเรียนไปสู่ ความเป็นพลเมืองดี เป็นพื้นฐานการศึกษาตลอดชีวิต (เกษม วัฒนชัย, 2546) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์/ผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นเลขานุการ

จากแนวคิดและหลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่น สรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อควรคำนึงในการบริหารการศึกษาเพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่น ดังนี้ 1) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency & effectiveness) หมายถึง การบริหารงานอย่างมีระเบียบแบบแผน การทำงานเป็นทีม การนำความทันสมัยมาใช้ในงาน การสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ร่วมงาน และความมุ่งมั่นในความสำเร็จ 2) ความรับผิดชอบต่อสังคม (responsiveness) หมายถึง ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน การตระหนักถึงปัญหาของสังคม ความรวดเร็วในการแก้ปัญหา และการมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน 3) การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (relevance) หมายถึงการตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน การให้ความสำคัญกับประชาชนกลุ่มน้อย และการแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงสภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น 4) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน (participation) หมายถึง การยอมรับความแตกต่างทางความคิด การยอมรับฟังความเห็นจากประชาชน การเปิดเผยข้อมูล และการยอมรับการตรวจสอบจากผู้เกี่ยวข้อง 5) ความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส (honest, justice & transparency) หมายถึงการบริหารงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การไม่ทุจริต การยึดถือหลักคุณธรรม (merit) และความโปร่งใสในการบริหารงาน 6) ความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมาย (legality-morality) หมายถึง การปฏิบัติตนภายในกรอบของกฎหมายและจริยธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

3.4 ความเป็นมาและโครงสร้างของการจัดการศึกษาท้องถิ่น

3.4.1 ความเป็นมาของการจัดการศึกษาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) กล่าวถึงความเป็นมาของการจัด

การศึกษาของประเทศไทยในอดีตอยู่ในความรับผิดชอบของ วัด วัง บ้าน โดยมีลักษณะเป็นกลุ่มๆ ไม่มีระบบ ไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ การจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบแบบแผนเริ่มมีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ในปี พ.ศ. 2423 ซึ่งขณะนั้นมีการจัดการศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และได้มีการสถาปนากรมศึกษาธิการขึ้น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมธรรมการ และปรับเป็นกระทรวงธรรมการต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่นนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้น อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เป็นการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้ ส่วนการศึกษาที่สูงกว่าขึ้นไปเป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ การดูแลการจัดการศึกษาของท้องถิ่นถูกโอนกลับไปกลับมา ภายใต้อาณัติระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เป็นระยะๆ ตามนโยบายของรัฐบาลและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2451-2475 เป็นช่วงที่ประเทศเน้นการขยายการศึกษาไปสู่ชนบท กระทรวงธรรมการ (ศึกษาธิการ) และกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประถมศึกษาทั้งหมดในปี พ.ศ. 2454 ส่วนการศึกษาขั้นสูง (มัธยมศึกษา) จัดให้มีโรงเรียนขึ้นในเขตที่ตั้งมณฑล จังหวัดและอำเภอ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการจัดตั้งและการบริหารโรงเรียน รวมทั้งให้การสนับสนุนคณะกรรมการตำบล และคณะกรรมการการศึกษา การเกณฑ์เด็กในวัยเรียนในเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบเข้ารับการศึกษานในโรงเรียน

ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2475 กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุน ได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาล ให้เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและให้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นและได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลและทรัพย์สินให้แก่เทศบาลทั้งหมด โดยใช้จ่ายของเทศบาล และกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นให้ครบทุกตำบล ปรากฏว่ามีปัญหาในด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ รัฐบาลจึงมีมติในปี พ.ศ. 2486 ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการรับโอนโรงเรียนประชาบาลคืน

ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2509 มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการบริหารทั่วไปและการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในด้านวิชาการ การกำหนดหลักสูตร กำหนดแบบเรียน และการควบคุมมาตรฐานการศึกษา

ช่วงที่ 4 พ.ศ. 2523 เป็นช่วงเริ่มต้นของการสร้างระบบการศึกษา โดยปรับการจัดการประถมศึกษาใหม่เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีเอกภาพ จึงโอนการศึกษาที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศไปอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยมีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทำหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาในจังหวัด ส่วนกรุงเทพมหานครและเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาบรรลุผลตามเป้าหมายทางการศึกษาได้ ยังคงจัดการศึกษาได้ต่อไป โดยรูปแบบของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก

สรุปความเป็นมาของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่า

มีการโอนย้ายกลับไปกลับมา ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ และท้องถิ่น โดยหน่วยงานหลักคือ กระทรวงศึกษาธิการ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาบรรลุผลตาม เป้าหมายทางการศึกษาอย่างยาวนานคือหน่วยงานเทศบาล

3.4.2 โครงสร้างการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลและการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐาน การศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬา เพื่อการศึกษา รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มิได้กฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (ธีระ รุญเจริญ และคณะ, 2554) ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานในสังกัดได้ออกแบบการบริหารจัดการในหลายลักษณะ ดังนี้ 1) การออกแบบโดยทำเป็นกฎหมาย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษา ต่างๆ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี การออกแบบในลักษณะนี้เป็นการออกแบบ หลักที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งแบ่งออกได้เป็นตั้งแต่กฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุด พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด กฎกระทรวง ประเทศกระทรวง ฯลฯ ตามลำดับ 2) การออกแบบ โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีการ เปลี่ยนแปลงปรับปรุงมาเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน 3) การออกแบบ โดยกำหนดเป็นมาตรฐานการศึกษา เช่น มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐานการอาชีวศึกษาและมาตรฐานอุดมศึกษา เป็นต้น 4) การออกแบบ โดยกำหนดเป็นลักษณะเกณฑ์การประเมิน แบ่งเป็น เกณฑ์การประเมินภายในและเกณฑ์การประเมินภายนอก

สาระในการออกแบบการศึกษา ได้แบ่งโครงสร้างการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ได้แก่ โครงสร้างระบบการบริหาร แนวการจัดการศึกษา และผลของการ ออกแบบการบริหาร มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาได้ยึดหลักการหลายอย่าง เช่น หลัก ประโยชน์ตามเป้าหมายของการศึกษา หลักการบูรณาการประสานการบริหาร หลักประสิทธิภาพในการ ดำเนินการหลักการกระจายอำนาจเป็นต้น ส่วนโครงสร้างระบบบริหารตามหมวดที่ 5 แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติได้กำหนดส่วนรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาเป็นสามส่วนคือ การบริหารจัดการศึกษา ของรัฐ การบริหารจัดการศึกษาของเอกชน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับ หนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้ มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2542) เสนอแนวทางในการบริหาร 7 ลักษณะของการบริหาร โดย ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้ 1) ยึดหลักการบริหารโดยองค์กรคณะบุคคล หรือคณะกรรมการเป็นหลัก 2) เน้น ผลประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก 3) ใช้ผู้บริหารมืออาชีพที่มีลักษณะเฉพาะและคุณธรรม จริยธรรม

จรรยาบรรณ 4) ใช้มาตรฐานกำกับทั้งมาตรฐานภายในและภายนอก 5) อำนาจการบริหารไปสู่หน่วยปฏิบัติ 6) มีองค์กรวิชาชีพกำกับ 7) ประกันคุณภาพผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

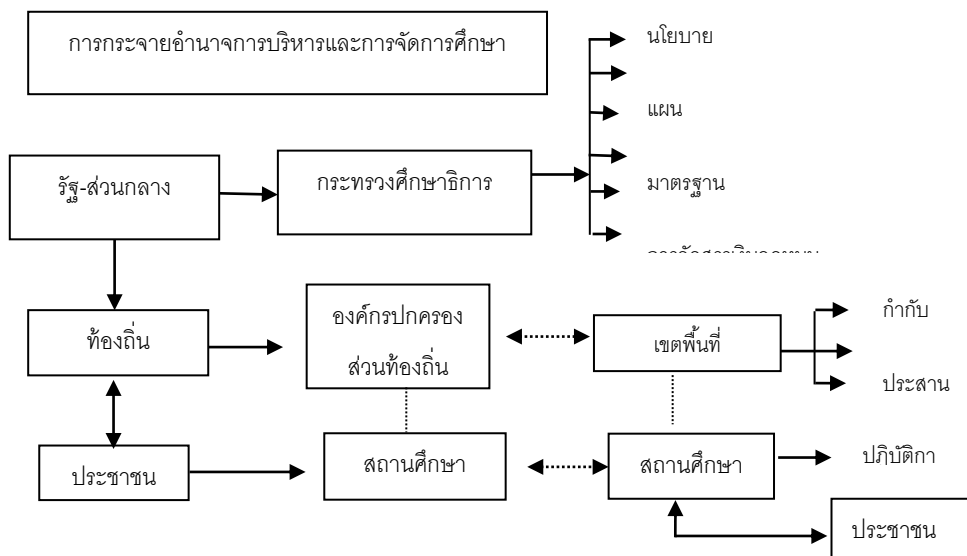
2) แนวทางการจัดการศึกษา ให้ยึดถือตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งมีทั้งสิ้น 9 หมวดและบทเฉพาะกาล ประกอบด้วย บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวทางจัดการศึกษา การบริหารและจัดการการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และหมวดเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

โดยเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทั้ง 3 ฉบับ พอสรุปได้ดังนี้

1) ถือว่าผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษา ต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ 2) ใ้บูรณาการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบและตามอัธยาศัย เพื่อพัฒนาความรู้คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสม 3) จัดกระบวนการเรียนรู้ โดยเน้นเนื้อหาสาระสอดคล้องกับ ความสนใจ ความถนัดของผู้เรียนฝึกทักษะ กระบวนการคิด เรียนจากประสบการณ์จริง ฝึกปฏิบัติให้ทำได้คิดเป็นทำเป็น รักการอ่านและใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง ผสมผสานสาระความรู้ ปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และเกิดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในทุกวิชา จัดสื่อและสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ และใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนตลอดทั้งจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกที่ ทุกเวลา และประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง บุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ 4) ส่งเสริมและจัดแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิต 5) ประเมินผู้เรียนจากการพัฒนาผู้เรียน ความประพฤติ พฤติกรรม การร่วมกิจกรรม และทดสอบความรู้ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ และรูปแบบการศึกษา 6) ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดหลักสูตรแกนกลางและสถานศึกษาสร้างหลักสูตรท้องถิ่น ประกอบ 7) ให้สถานศึกษาส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันทางสังคมอื่น 8) ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

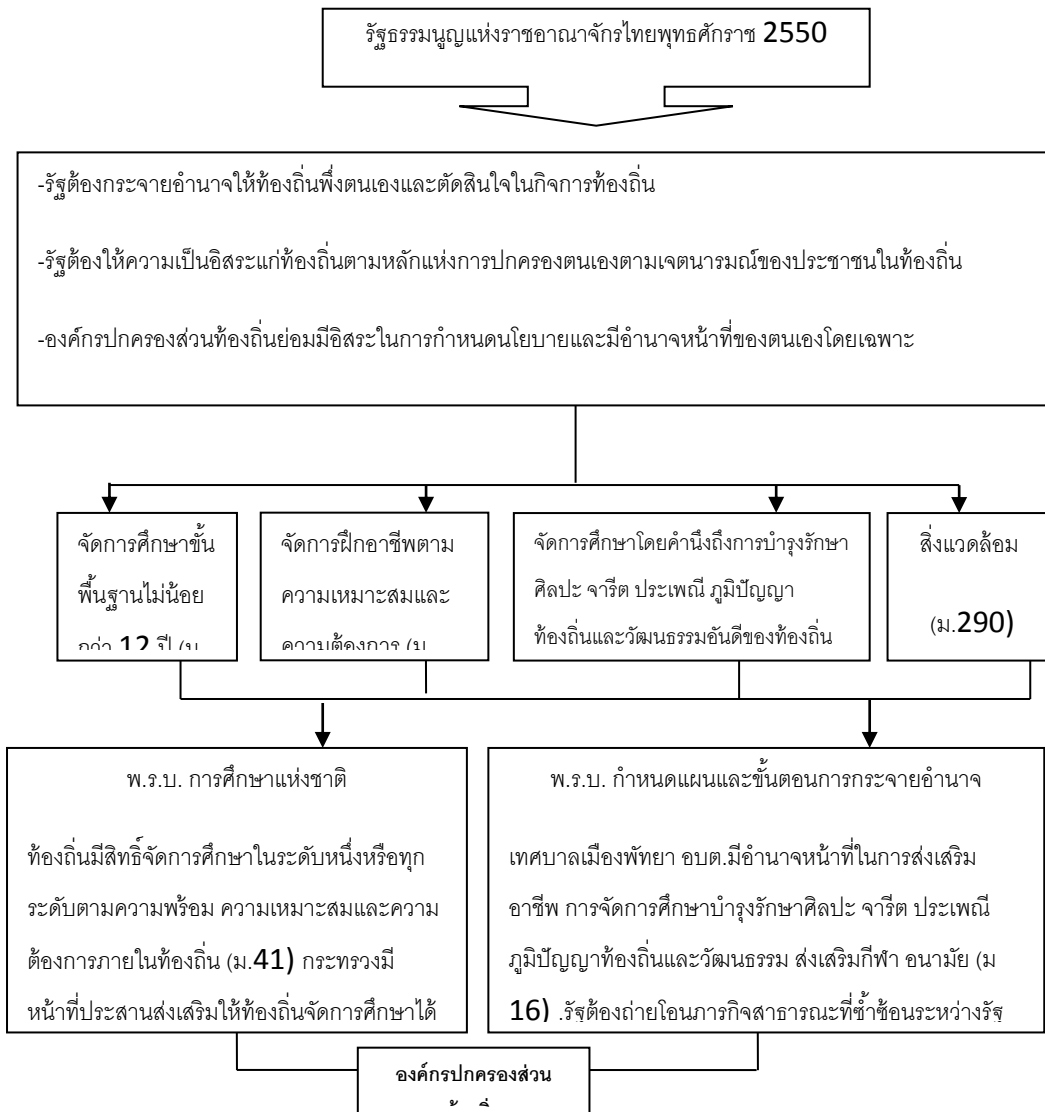
3) ผลของการออกแบบการบริหารการศึกษา จากการออกแบบข้างต้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้น ดังนี้ 1) เกิดส่วนรับผิดชอบในการบริหารจัดการ 3 ส่วน คือ สถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน และสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) มีองค์กรบริหารหลัก 4 องค์กร คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งบูรรวม 14 กรมของกระทรวงศึกษาธิการเดิมและทบวงมหาวิทยาลัย 3) มีองค์กรอิสระและองค์กรในกำกับเกิดขึ้นหลายองค์กรซึ่งออกตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติและ พ.ร.บ. องค์กรมหาชน เช่น สำนักรับรองมาตรฐานการประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐหลายแห่ง โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์สำนักทดสอบการศึกษาแห่งชาติ 4) มีการกำหนดการปฏิรูปการศึกษา (ทศวรรษที่หนึ่ง) 2542-2551 และทศวรรษที่สอง (2552-2561) 5) มีการออกมาตรฐานการบริหารจัดการการศึกษาและการประเมิน

หลายฉบับ เช่น มาตรฐานการศึกษาของชาติ 2547 มาตรฐานการประเมินภายในและภายนอก 6) มีการออกแบบการบริหารจัดการศึกษาชัดเจน คือ การกระจายอำนาจให้หน่วยงานปฏิบัติการจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) การสร้างองค์กรและชุมชนให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เป็นต้น การออกแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยให้ความสำคัญของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเคียงบ่าเคียงไหล่กับเขตพื้นที่การศึกษา ดังภาพที่ 2



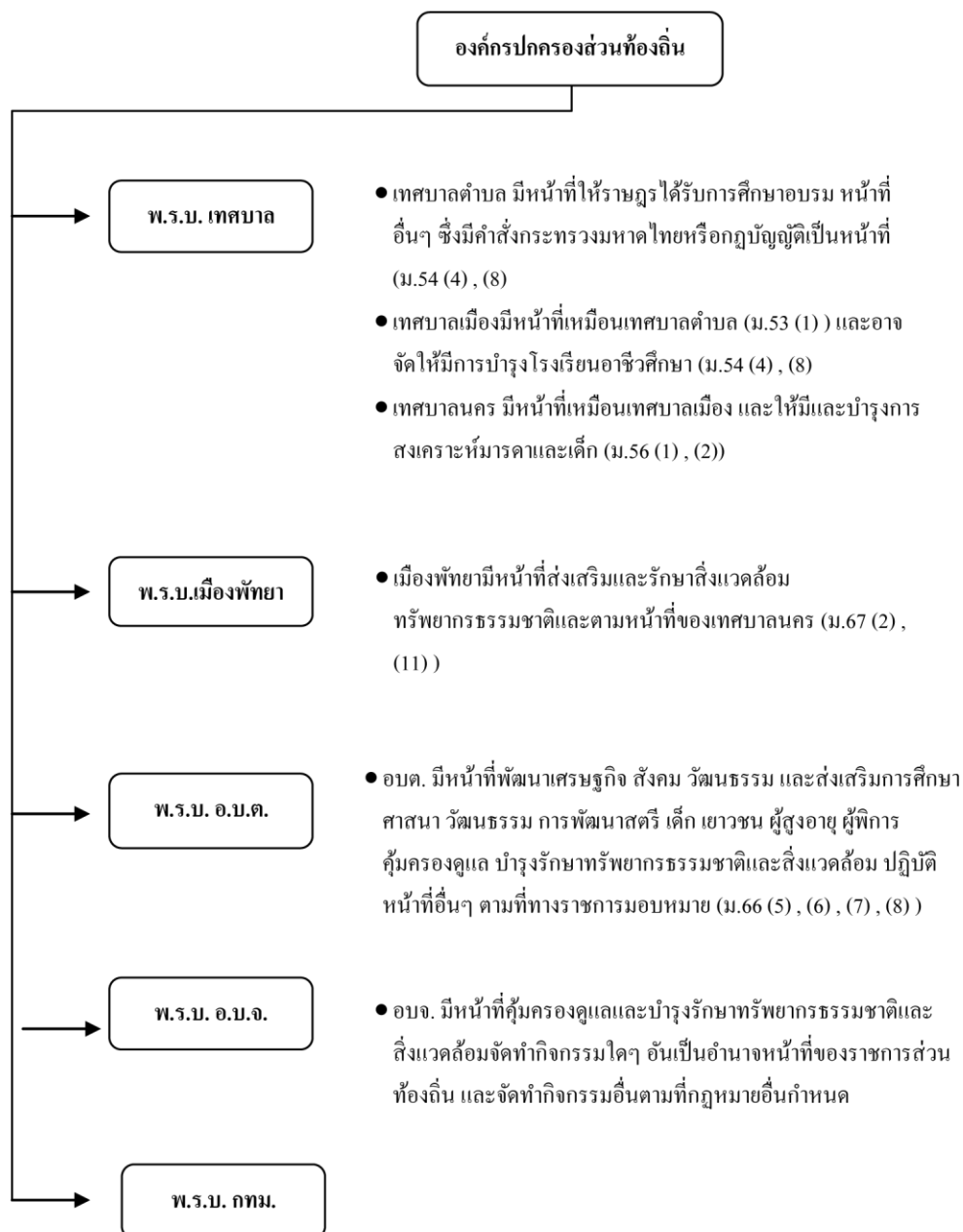
ภาพที่ 2 การออกแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2550)

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) เห็นว่าในระดับนโยบายประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจะเห็นได้จากกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพ.ศ.2550 ได้กำหนดรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หนึ่งหมวดและมีหลายมาตรา ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอน การให้บริการประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2553 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน (สุวรรณ พินตานนท์, 2552) ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ถือเป็นพื้นฐานของการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ธีระ รุญเจริญ และคณะ, 2554)

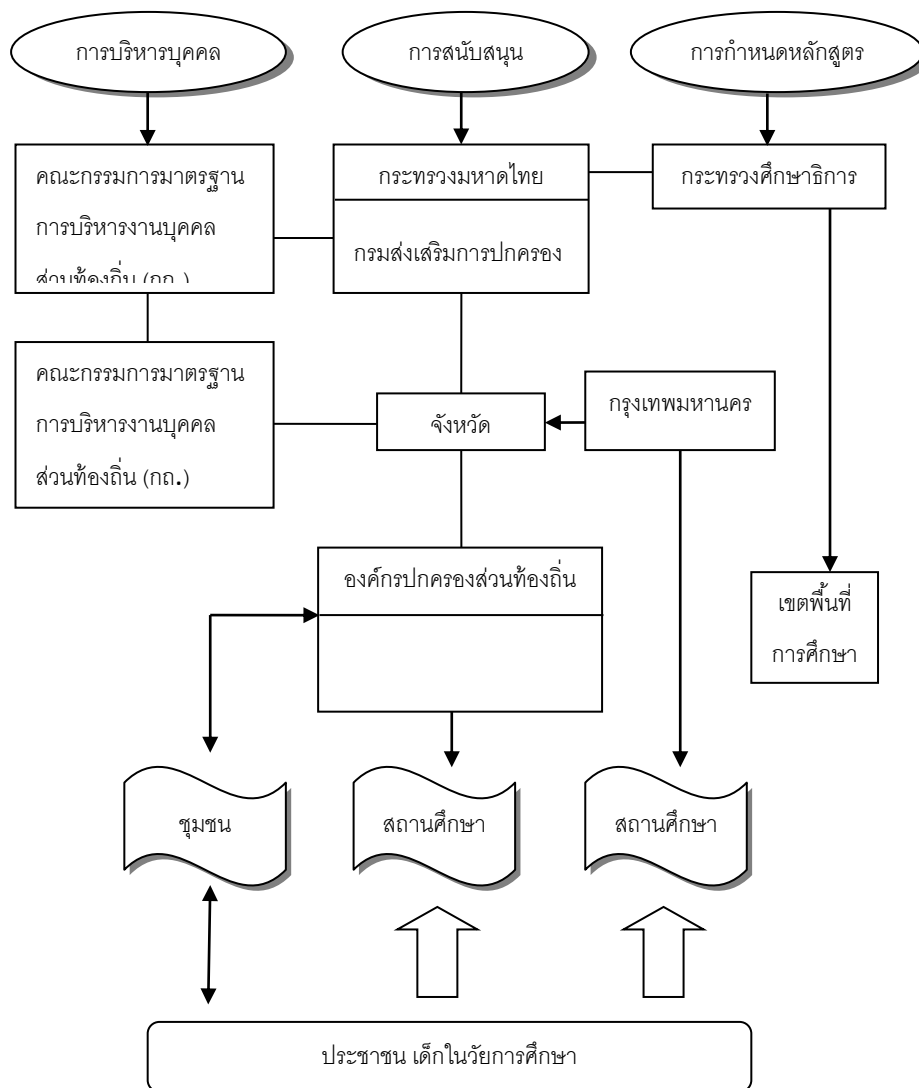
กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เป็นกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2554)

จากภาพที่ 4 จะเห็นว่ากรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นรูปแบบการปกครองพิเศษของตนเองที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ไม่มีบทบัญญัติที่บ่งบอกหน้าที่ในการจัดการศึกษา มีเพียงรูปแบบเทศบาลเท่านั้นที่มีหน้าที่ในการ

จัดการศึกษาโดยตรงตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยและกฎบัญญัติเป็นหน้าที่ มาตรา 54 (4) ดังนั้นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและมีความต่อเนื่องยาวนาน คือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2555) ปัจจุบัน ปัจจุบันเทศบาลนครมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 181 แห่ง และเทศบาลเมืองมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 374 แห่งสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการบริหารจัดการในระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (กค.) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลโดยตรง การสนับสนุนการจัดการศึกษาให้เป็นอย่างดีมีคุณภาพ และการกำหนดหลักสูตร ดังภาพที่ 5



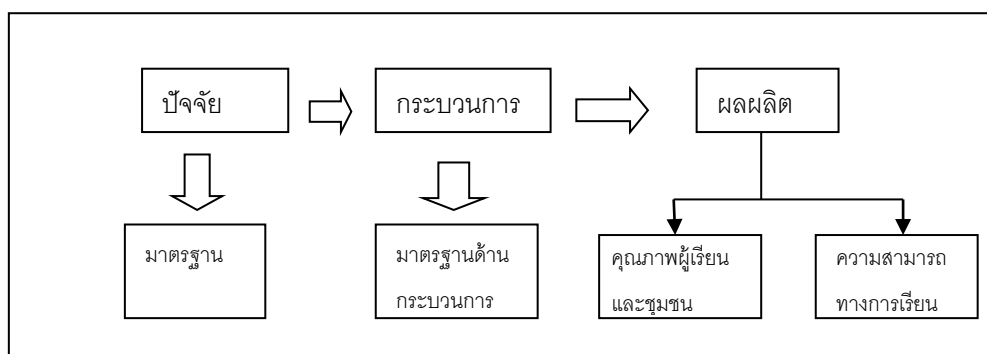
ภาพที่ 5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ธีระ รุญเจริญ, 2550)

3.5 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งการกำหนดให้สถานศึกษามีการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การประเมินคุณภาพภายใน และการประเมินคุณภาพภายนอก ดังนี้

3.5.1 มาตรฐานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 (ราชกิจจานุเบกษา, 2553) ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาและตัวบ่งชี้คุณภาพการจัดการศึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดใช้เป็นเป้าหมายในการจัดมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น มีกระบวนการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ระบบประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา (ผจญ โภจารย์ศรี, 2554)

จากภาพเห็นได้ว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการประเมินภายในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 โดยสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องจัดทำรายงานการประเมินตนเองปีละหนึ่งครั้งเพื่อรายงานต่อด้านสังกัดและชุมชน เพื่อให้รับทราบซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) มาตรฐานด้านปัจจัยจำนวน 5 มาตรฐาน ดังนี้ (1) ครูมีคุณธรรม จริยธรรม มีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ หมั่นพัฒนาตนเอง เข้ากับชุมชนได้ดี มีครูและบุคลากรสนับสนุนเพียงพอ (2) ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (3) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา (4) สถานศึกษามีจำนวนผู้เรียนและอายุตามเกณฑ์ (5) สถานศึกษามีทรัพยากรและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

2) มาตรฐานด้านกระบวนการทางการศึกษาจำนวน 8 มาตรฐานดังนี้ (1) สถานศึกษามีการจัดองค์กร โครงสร้าง ระบบการบริหารและพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบครบวงจร (2) สถานศึกษามีการบริหารและ

จัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (3) สถานศึกษามีการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (4) สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย (5) สถานศึกษามีการจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มศักยภาพ (6) สถานศึกษามีการสนับสนุนและใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น (7) สถานศึกษามีการร่วมมือกันระหว่างบ้าน องค์กรทางศาสนา สถาบันวิชาการ เพื่อพัฒนาวิธีการเรียนรู้ในชุมชน (8) สถานศึกษามีการจัดระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษา

3) มาตรฐานด้านผลผลิต จำนวน 11 มาตรฐานดังนี้ (1) ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ (2) ผู้เรียนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม (3) ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต (4) ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง คิดแบบองค์รวมทั้งระบบ และมีวิสัยทัศน์ (5) ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร (6) ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (7) ผู้เรียนรู้มีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี (8) ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี กีฬา (9) ผู้เรียนเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และปฏิบัติตนตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (10) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และนักเรียนมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน (11) สถานศึกษามีมาตรฐานเป็นที่พึงพอใจ และยอมรับโดยผู้ปกครองและชุมชนให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา

ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในรอบแรก (พ.ศ.2544-2548) สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพระดับดีสูงกว่าในภาพรวมทั้งประเทศ และสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเกือบทุกมาตรฐาน และผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกรอบสอง (ช่วง พ.ศ. 2549-2553) ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2555) ผลการประเมินระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนปฐมวัยพบว่า โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 430 แห่ง ได้รับการรับรอง 408 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 94.88 ไม่ผ่านการรับรอง 22 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 5.12 โรงเรียนสังกัดเทศบาล จำนวน 403 แห่ง ผ่านการรับรอง 372 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 92.31 ไม่รับรอง 31 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.69 ผลการประเมิน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนประถม-มัธยม พบว่า โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 435 แห่ง ได้รับการรับรอง 417 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 95.86 ไม่ผ่านการรับรอง 18 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 4.14 โรงเรียนสังกัดเทศบาล จำนวน 421 แห่ง ได้รับการรับรอง 375 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 89.07 ไม่ผ่านการรับรอง 46 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 10.93 โดยสรุปในภาพรวมจากผลการประเมินคุณภาพโรงเรียนทุกสังกัดพบว่า โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินคุณภาพโดยเฉลี่ย ร้อยละ 90 ยังคงสูงกว่า โรงเรียนทุกสังกัด เช่นเดิม

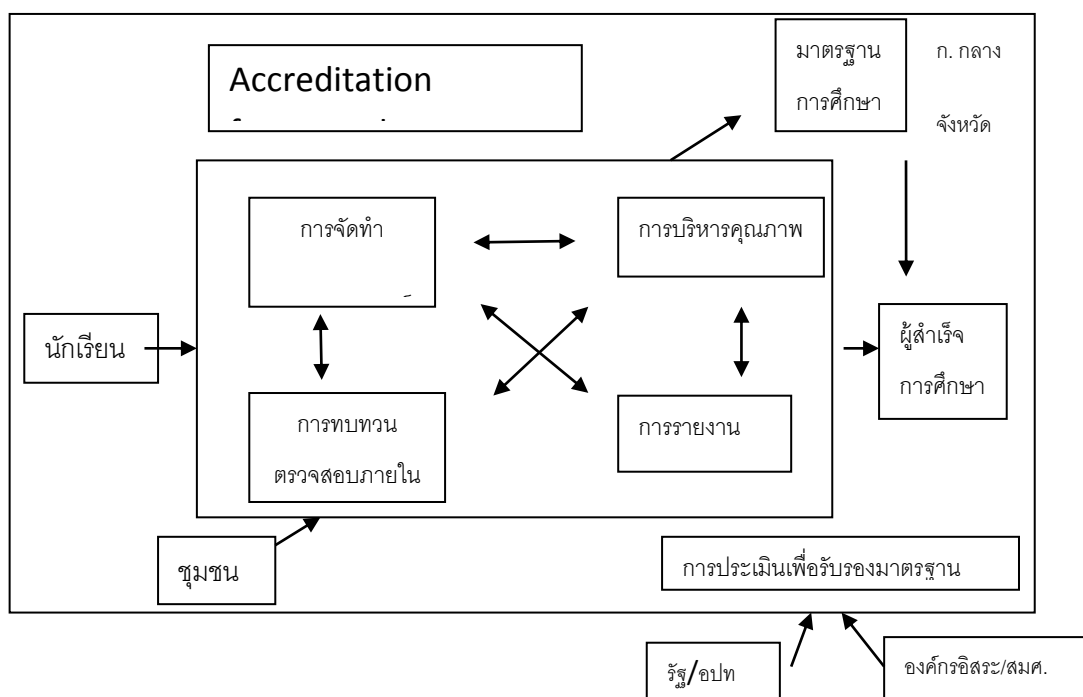
สมศักดิ์ สินธุระเวชชัย (2555) เห็นว่าการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเป็นสิ่งที่ตรวจสอบคุณภาพผลผลิต (นักเรียน) ซึ่งปัจจุบันความต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพสูงมีกระแสเรียกร้องมากขึ้น ต้องการให้มีการตรวจสอบมากขึ้น ผู้ปกครองต้องการรู้ว่าบุตรหลานของตน เมื่ออยู่ในโรงเรียนทำอะไรได้ดีเพียงไร และชุมชนต้องการที่จะมั่นใจว่าโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรฐานดังนั้น โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเป็น โรงเรียนที่มุ่งมั่นจะสร้างระบบคุณภาพให้ผลผลิต (นักเรียน) สอดคล้องกับความ

ต้องการของลูกค้าโรงเรียนที่ไม่มีเด็กเข้าเรียน โรงเรียนที่มีเสียงกล่าวขานว่าผู้บริหารปล่อยปละละเลย ขาดภาวะผู้นำผู้สอนทั้งห้องเรียนไม่เอาใจใส่นักเรียนเป็นต้นคำกล่าวขานเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ขาดความมั่นใจในโรงเรียน โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพเป็นการรับประกันระบบการบริหารคุณภาพขององค์กร เป็นการสร้างความมั่นใจว่า ผลผลิต (นักเรียน) เมื่อออกมาจากกระบวนการแล้วจะมีคุณภาพที่ดีตรงตามความต้องการของลูกค้า

คุณภาพที่โรงเรียนต้องให้ความสำคัญคือ คุณภาพของผลผลิต (นักเรียน) แต่การที่จะได้มาซึ่งคุณภาพของผลผลิตที่ลูกค้าพอใจนั้นจะต้องมาจากคุณภาพของกระบวนการ (process quality) และคุณภาพของบุคลากร (human quality) กระบวนการที่มีคุณภาพและคนที่มีคุณภาพเท่านั้นจึงจะสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพได้และกระบวนการที่มีคุณภาพจะต้องเป็นกระบวนการที่ครบวงจร คุณภาพของคนต้องได้รับการฝึกอบรม เพื่อให้ทำงานอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ รู้ถึงวิธีทำงานที่ถูกต้อง และจะต้องพัฒนาคุณภาพของคนในลักษณะที่สร้างบรรยากาศของการรักการเรียนรู้อให้เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งจะทำให้มีการปรับปรุงงาน และพัฒนาเทคโนโลยีได้ด้วยตนเองมีมูลค่าเพิ่มอยู่ในตัวการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษามี 2 ระดับ

ระดับ accountability หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารคุณภาพ (quality management) ที่สร้างความมั่นใจพึงพอใจต่อผู้ปกครองชุมชนลูกค้าว่าผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดในระดับนี้ ผู้ปกครอง และชุมชนจะเป็นผู้ยอมรับในคุณภาพของผู้จบการศึกษาโดยผู้ปกครองและชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องในรูปคณะกรรมการ โรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนจะต้องเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ โรงเรียน ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียน) ร่วมรับผิดชอบและร่วมตัดสินใจ

ระดับ accreditation หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารคุณภาพ (quality management) ที่สร้างความมั่นใจ พึงพอใจต่อผู้ปกครองชุมชน สังคม ลูกค้าว่า ผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด โดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้รับรองมาตรฐานการศึกษาดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 กรอบการประกันคุณภาพการศึกษาที่เชื่อถือได้ของสถานศึกษา (สมศักดิ์ สันฐะเวชญ์, 2555)

สำหรับการประกันคุณภาพการศึกษาในการส่งเสริมคุณภาพการศึกษานั้นสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามภาระงานดังนี้

1) ควบคุมคุณภาพการศึกษา (quality control) มีวิธีการดังนี้ กำหนดมาตรฐาน โดยจัดทำมาตรฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จากมาตรฐานกลางโดยคณะกรรมการ โรงเรียนซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครองและประชาชน และการจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านปัจจัย กระบวนการ และผลผลิตของโรงเรียน โรงเรียนต้องมีการพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานการศึกษาดังนี้ 1) พัฒนาโรงเรียนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และพัฒนาการจูงใจให้ผู้ร่วมงานรู้จักและรักการเรียนรู้อยู่เสมอเน้นให้นักลากรในองค์กรมีความคิดริเริ่มเพื่อการสร้างสรรค์ปรับปรุงสิ่งต่างๆให้ดีขึ้น 2) สร้างจิตสำนึกของผู้ร่วมงานให้เห็นว่าการปรับปรุงคุณภาพจะต้องปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาและเป็นหน้าที่ของทุกคน 3) เป็นสมาชิกชมรมของจังหวัดเป็นเครือข่ายศูนย์วิทยบริการ 4) จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการศึกษา (ธรรมนูญโรงเรียน) 5) พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและสื่อการเรียนการสอน 6) ดำเนินการบริหารคุณภาพ (quality management) ที่มุ่งเน้นผลผลิต(นักเรียน) โดยประเมินตนเองแบบ PDCA 7) มีมาตรฐานการทำงานตามขั้นตอน ขั้นตอนนโยบาย ขั้นตอนการจัดทำแผน/แนวปฏิบัติ/วิธีการ ขั้นตอนการทำงาน/แผนการสอน ให้ทุกคนมีส่วนร่วม (total participation) และมีการทำงานเป็นทีมในทุกระดับ 8) พัฒนาระบบสารสนเทศของโรงเรียน และ 9) ระดมความร่วมมือจากชุมชนและเอกชน

2) การตรวจสอบ หรือทบทวนคุณภาพภายใน (internal audit or internal school review) สถานศึกษาต้องดำเนินการทบทวนคุณภาพภายในตามคุณภาพของสถานศึกษาและคุณภาพการเรียนการสอนทุกปี แล้วนำผลการทบทวนมาดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

3) ประเมินคุณภาพการศึกษา (educational assessment) สถานศึกษาต้องกำหนดให้มีการประเมินความก้าวหน้าและประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการของโรงเรียนในทุกๆแผนงานแล้วนำผลมาพัฒนาปรับปรุง

3.6 การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส สิ่งคุกคาม (SWOT analysis)

3.6.1 ที่มาและความหมาย

การวิเคราะห์ SWOT(SWOT analysis) เป็นเครื่องมือสำหรับตรวจวินิจฉัยสภาพแวดล้อมองค์กร ช่วยให้สามารถค้นหาประเด็นหลักเกี่ยวกับ จุดแข็ง (Strengths: S) จุดอ่อน (Weak: W) โอกาส (Opportunities: O) และสิ่งคุกคาม (Treat: T) ขององค์กรเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารเพื่อการพัฒนาหรือตัดสินใจ การวิเคราะห์ SWOT ไม่เพียงแต่ช่วยให้เข้าใจองค์กรและการดำเนินงาน ยังสามารถใช้เป็นเครื่องชี้วัดสำหรับการจัดกระทำที่สำคัญๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่องค์กรได้ (Banton, 2003) การวิเคราะห์ SWOT เป็นการหาสารสนเทศจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กรในที่นี่แบ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weak) เป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ส่วนโอกาส (Opportunities) และสิ่งคุกคาม (Treat) เป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมภายนอก

1) จุดแข็ง (Strengths) คือ สิ่งที่องค์กรสามารถทำได้ เป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรและช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เช่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคคล ผลิตภัณฑ์หรือบริการ

ขององค์กรเป็นนวัตกรรมใหม่ องค์กรที่ตั้งอยู่ในเขตที่ดี กระบวนการและการดำเนินงานที่มีคุณภาพ

2) จุดอ่อน (Weak) คือสิ่งที่องค์กรไม่สามารถทำได้เป็นเรื่องของปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จ และเป็นสิ่งที่ลดคุณค่าขององค์กร การพัฒนาจะบรรลุผลจำเป็นต้องกำจัดจุดอ่อนทิ้งหรือให้เหลือน้อยที่สุดเช่น สมาชิกองค์กรขาดสมรรถนะและความเชี่ยวชาญ สินค้าหรือบริการด้อยคุณภาพ ไม่มีความเด่นหรือแตกต่างจากคู่แข่ง องค์กรตั้งอยู่ในเขตที่ไม่เหมาะสม กระบวนการดำเนินงานที่ไร้คุณภาพ ภาพลักษณ์ขององค์กรไม่ดี

3) โอกาส (Opportunities) คือ เงื่อนไขที่อาจสนับสนุนองค์กรเป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์กร โอกาสเป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรเช่น การเมตลาตทางอินเตอร์เน็ต ร่วมลงทุนกับบริษัทที่ใหญ่กว่าหรือมีชื่อเสียงกว่า ขยายส่วนแบ่งทางการตลาด เนื่องจากคู่แข่งด้อยประสิทธิภาพ นโยบายรัฐบาลสนับสนุน

4) สิ่งคุกคาม (Treat) คือ เงื่อนไขที่บั่นทอนความสำเร็จ เป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เป็นสิ่งที่อาจลดคุณค่าขององค์กรเช่น มีคู่แข่งใหม่ที่เข้มแข็งและทันสมัยกว่า ราคาสินค้าของคู่แข่งลดลง ลักษณะของบรรจุภัณฑ์ของสินค้าคู่แข่งมีความแปลกใหม่กว่า คู่แข่งได้เปรียบในช่องทางการจำหน่าย การเพิ่มอัตราภาษีของผลิตภัณฑ์

3.6.2 แนวทางการวิเคราะห์ SWOT

แนวทางการตั้งคำถามสำหรับการตรวจวินิจฉัยจุดแข็ง (strengths) ได้แก่ 1) อะไรเป็นปัจจัยกระตุ้นทำให้องค์กรได้ผลงานที่ดีเลิศ 2) ปัจจัยอะไรที่ทำให้งานที่ผ่านมาประสบความสำเร็จ 3) อะไรเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จของงานที่คิดว่าทำสำเร็จ 4) มีอะไรบ้างที่องค์กรทำแล้วประสบความสำเร็จเป็นที่น่าภาคภูมิใจ 5) อะไรที่ทำให้องค์กรได้เปรียบทางการแข่งขัน 6) อะไรที่องค์กรทำได้ดีกว่าคู่แข่ง 7) อะไรที่ทำให้องค์กรแตกต่างจากคู่แข่งในตลาด 8) อะไรเป็นประโยชน์สูงสุดที่องค์กรพึงรับได้ 9) ยังมีจุดแข็งอะไรอีกบ้างหรือไม่ที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นเกิดขึ้นภายในองค์กร

แนวทางการตั้งคำถามสำหรับการตรวจวินิจฉัยจุดอ่อน (weak) ได้แก่ 1) อะไรคือสิ่งที่ทำให้องค์กรต้องหนักใจ 2) อะไรที่ท่าองค์กรต้องปรับปรุงเพื่อให้ชนะคู่แข่ง 3) อะไรคือสิ่งที่องค์กรทำได้แย่กว่าคู่แข่งและต้องปรับปรุง 4) งานอะไรบ้างที่องค์กรทำแล้วไม่ประสบความสำเร็จ 5) กิจกรรมอะไรบ้างที่จำเป็นต้องหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้งานประสบความสำเร็จล้มเหลว 6) อะไรที่ทำให้ผลงานองค์กรต่ำกว่าเป้าหมาย 7) จุดอ่อนในกรทำงานของพนักงานมีอะไรบ้าง 8) จุดอ่อนเหล่านั้นมีผลกระทบต่อการทำงานอย่างไรบ้าง 9) สาเหตุของจุดอ่อนนั้นเกิดจากอะไร

แนวทางการตั้งคำถามสำหรับการตรวจวินิจฉัยโอกาส (opportunities) ได้แก่ 1) อะไรคือสิ่งที่องค์กรจะได้เปรียบในปัจจุบันและอนาคต 2) อะไรคือสินค้าหรือบริการใหม่ที่ต้องผลิต/บริการเพิ่มเพื่อตอบสนองกระแสทางสังคมที่เปลี่ยนไป 3) อะไรคือสิ่งที่องค์กรอาจทำได้และสามารถเพิ่มคุณค่าแก่องค์กร 4) อะไรคือแนวโน้มที่น่าสนใจ 5) ตลาดใหม่ที่เกิดขึ้นจะรองรับสินค้าหรือบริการขององค์กรได้หรือไม่ 6) เพื่อให้งานใหม่ประสบความสำเร็จจะต้องใช้ความรู้ความชำนาญด้านใดบ้าง 7) องค์กรมีขีดความสามารถในการตรวจจับประโยชน์จากโอกาสที่กำลังมาถึงได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด 8) องค์กรจะใช้โอกาสที่มีอยู่เพื่อพัฒนางาน

ขององค์กรให้ดีขึ้นได้อย่างไร 9) เพื่อให้มีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโอกาสที่มีอยู่ให้มากขึ้นขององค์กร จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถด้านใดให้มากขึ้นบ้าง

แนวทางการตั้งคำถามสำหรับการตรวจวินิจฉัยสิ่งคุกคาม (Treat) ได้แก่ 1) อะไรคืออุปสรรคที่องค์กรประสบอยู่ 2) มีคู่แข่งใหม่เกิดขึ้นในตลาดหรือไม่สิ่งที่คู่แข่งกำลังทำอยู่คืออะไร 3) ลักษณะเฉพาะของสินค้าหรือบริการกำลังเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร 4) การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหรือภาพลักษณ์ขององค์กรหรือไม่ 5) องค์กรต้องปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วหรือไม่และอย่างไร 6) องค์กรจะจัดการอย่างไรกับนโยบายรัฐบาลที่มีความขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคในการทำงานขององค์กร 7) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเงิน ที่เลวลงจะส่งผลกระทบต่อองค์กรอย่างไร 8) องค์กรมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการอย่างไรในภาวะคุกคามนี้ 9) ถ้ามีเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันเกิดขึ้นองค์กรสามารถปรับตัวต่อภาวะฉุกเฉินได้หรือไม่อย่างไร

3.6.3 ข้อควรพิจารณาในการวิเคราะห์ SWOT

Banton (2003) เสนอว่าสิ่งที่ควรระวังเกี่ยวกับการวิเคราะห์ SWOT เพราะมีลักษณะค่อนข้างเป็นอัตนัย (subjective) ดังนั้นควรใช้เทคนิคการวิเคราะห์ SWOT เพื่อเป็นตัวชี้แนะ (guide) มากกว่าเป็นตัวกำหนด (prescription) กฎของการวิเคราะห์ SWOT คือ 1) ค้นหาค้นหาจุดแข็งและจุดอ่อนให้ตรงตามข้อเท็จจริง 2) การวิเคราะห์ควรแยกแยะระหว่างสิ่งที่ป็นจริงในปัจจุบันและสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต 3) SWOT ที่ระบุต้องชัดเจนและเจาะจงหลีกเลี่ยงความคลุมเครือไม่แน่นอน 4) พยายามวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับคู่แข่งในแง่ของการดีกว่า หรือด้อยกว่า 5) SWOT ต้องสั้นและเข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงความซับซ้อนและการวิเคราะห์ที่เกินจริง

3.7 สภาพปัญหาและศักยภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7.1 สภาพปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนไม่น้อยที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นจนเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งปัจจัยความสำคัญก็คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ และเห็นความสำคัญของการศึกษามีการบริหารงานอย่างต่อเนื่องและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางการศึกษา อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งก็ยังมีปัญหาในการบริหารจัดการศึกษา เช่นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการศึกษา ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษานุเคราะห์ทางการศึกษาไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าของวิชาชีพของบุคลากรในสำนักงาน/กองการศึกษาและขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการถ่ายโอนสถานศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากมีขั้นตอนมากมายและซับซ้อน แนวนโยบายการถ่ายโอนไม่ชัดเจนขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประชาสัมพันธ์และหลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อม บุคลากรทางการศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) ได้สรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า 1) สถานศึกษา

ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีมาตรฐานด้านปัจจัยอยู่ในระดับดีถึงดีมากในขณะที่มาตรฐานผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับปัจจัยที่ใช้ในการจัดการศึกษา สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยตรงซึ่งจะเห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดตั้งหรือรับโอน โรงเรียนต่างๆที่ยังไม่มีกองส่วนการศึกษา ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี ทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน และภาคีการพัฒนาต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่ำ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่เด็กเยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นขาดแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย ไม่สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ของสังคมได้

สำนักงานสภาพัฒนาการสภากาการศึกษา (2550 อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ และคณะ, 2554) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาความสำเร็จและเสนอแนวทางการส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาเฉพาะการจัดการศึกษาในระบบ ปรากฏผลการศึกษาคงต่อไปนี้

- 1) การบริหารด้านวิชาการ มีการจัดทำแผนและแนวทางปฏิบัติสนับสนุนด้านวิชาการ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และแนวนโยบายในการวางแผนและส่งเสริมสนับสนุนด้านหลักสูตร การจัดฝึกอบรมครูและผู้บริหาร สนับสนุนงบประมาณ การพัฒนาการเรียนการสอน สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา ตลอดจนทั้งการนิเทศการสอนและการประเมินผลการเรียนรู้ส่วนปัญหาพบว่าไม่ค่อยมีการวิจัยเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาไม่ค่อยได้นำผลการนิเทศไปใช้ และการนิเทศไม่ค่อยสม่ำเสมอ 2) การบริหารงบประมาณ เทศบาลจัดสรรเงินสนับสนุนโรงเรียนมากกว่าร้อยละ 10 ของรายได้มีทั้งจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรูปแบบรายก้อนและรูปแบบรายการ มีการจัดให้มีการระดมทรัพยากร และควบคุมการใช้ส่วนปัญหาพบว่ามีปัญหาในระดับกลาง เกี่ยวกับพัสดุ ครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ ไม่พบปัญหาในด้านการบริหารจัดการงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคคล ได้มีการวางแผนอัตรากำลังซึ่งประมาณร้อยละ 75 มีอัตราบุคลากรเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ 58 เทศบาลและโรงเรียนร่วมกันสรรหาบุคลากร และที่เหลือเป็นการสรรหา โดยเทศบาลมีการจัดสวัสดิการด้านต่างๆส่วนปัญหาพบว่ามีปัญหาในระดับกลางคือขาดขวัญกำลังใจ มอบหมายงานไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ 4) การบริหารทั่วไป มีพอสมควร การกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายและการจัดทำแผนปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล ผู้บริหารโรงเรียน คณะเทศมนตรี ครู ผู้ปกครอง มีส่วนร่วมในการวางแผนส่วนปัญหาพบว่ามีปัญหาในระดับกลางคือระบบข้อมูลสารสนเทศ ขาดความต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน 5) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข องค์กรชุมชนและหน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นให้การสนับสนุนการศึกษา

3.7.2 ศักยภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ดังนี้ (ธีระ รุญเจริญ และคณะ, 2554)

1) ด้านจุดแข็ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโรงเรียนที่อบุอยู่ในความดูแลไม่มาก จึงสามารถสนับสนุนการศึกษาได้อย่างเต็มที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายและวิถีชีวิตของท้องถิ่น ได้ดีกว่าเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและในเชิงเนื้อหา รวมทั้งจุดเน้นในเชิงรูปแบบการจัดการศึกษา ซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับเนื้อหาและกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน สามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้ นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีพันธะกับประชาชนสูงทั้งพันธะทางสังคมและการเมือง

2) ด้านจุดอ่อนผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาและยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษา และมักขาดความต่อเนื่องด้านนโยบายการศึกษา เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษาเนื่องจากอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการถ่ายโอนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังมีปัญหาขาดแคลนศึกษานิเทศก์ และขาดการนิเทศ อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้สถานศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาไม่ทัดเทียมกันเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีทรัพยากรจำกัด

3) ด้านโอกาส นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

4) ด้านอุปสรรค กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรค ซึ่งทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการหาประโยชน์จากการศึกษาประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของประชาชนต่อการจัดการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังไม่สามารถมีบทบาทเท่าที่ควรในการประสานส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดแข็งและโอกาสมากที่จะประสบผลสำเร็จได้ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและรับถ่ายโอนสถานศึกษาเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้นทั้งในระบบ นอกโรงเรียน และตามอัธยาศัย ตามความพร้อมและความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นเพื่อให้เด็กเยาวชนและประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงสอดคล้องกับความต้องการ

ต้องการที่หลากหลายและวิถีชีวิตของท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งสำนักงานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อน และภาวะคุกคามที่เป็นอุปสรรค ไขจุดแข็งและโอกาสที่มีอยู่เพื่อการผลักดันให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

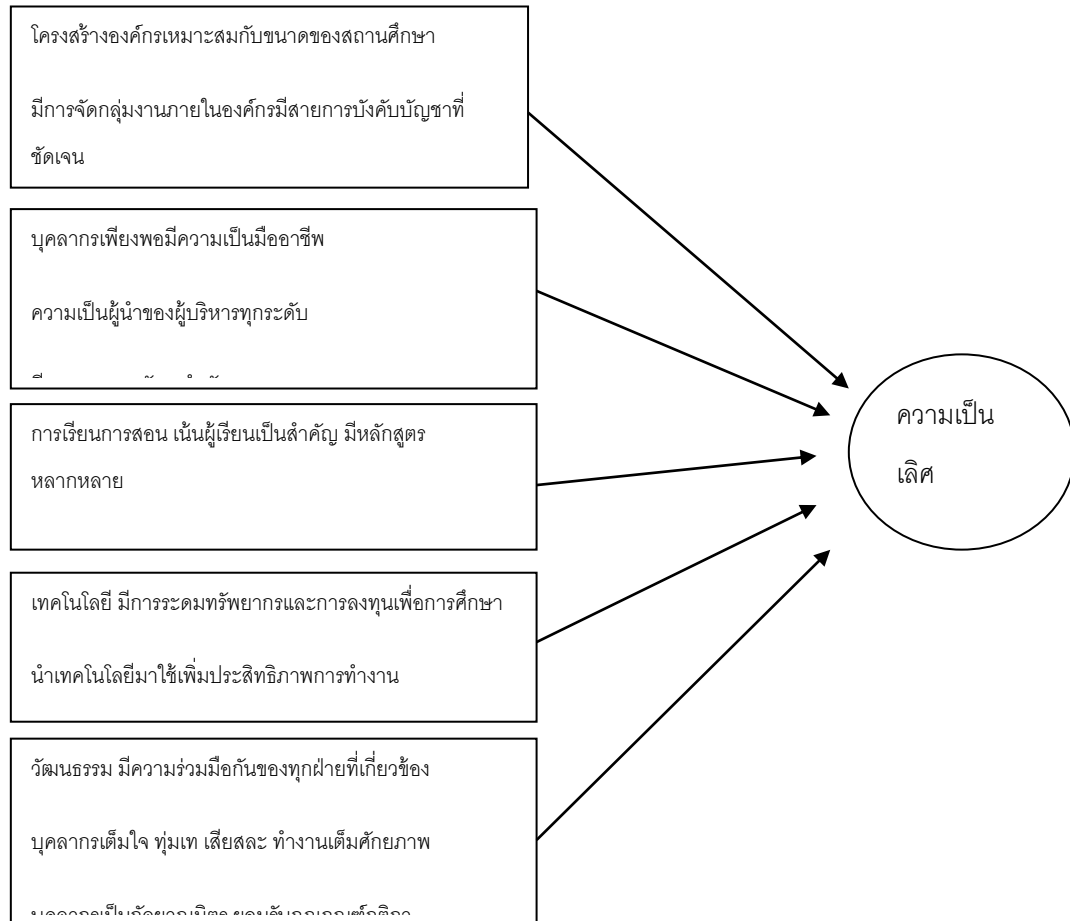
3.7.3 แนวทางการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ

ธีระ รุญเจริญ (2548) เสนอแนวทางการสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ 1) การใช้แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในคุณภาพการศึกษา 2) การพึ่งตนเอง เพื่อตนเอง และโดยตนเอง 3) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การมีนโยบายและแผนที่ดี 5) การระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กร ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ความรู้สึกร่วมรับผิดชอบและการเป็นเจ้าของและ 6) การใช้ธรรมาภิบาลอย่างจริงจังและจริงใจ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ให้ความเห็นว่าการบริหารที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) ได้ั้นผู้บริหารต้องมีความเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพ โดยอาศัยคุณลักษณะดังนี้ 1) เป็นผู้ไม่ยึดติดกรอบจนเกินไป 2) มีความคิดริเริ่มแสวงหาวิธีการใหม่ๆ 3) มีวิสัยทัศน์ กว้างไกล โดยมุ่งประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก 4) มีความตระหนักและความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระการเปลี่ยนแปลง 5) กล้าได้กล้าเสีย และยอมเสี่ยงด้วยเหตุและผล 6) อดทนอดกลั้น ต่อการขัดแย้งหรือต่อต้าน โดยใช้ความสุขุมรอบคอบ 7) มีความสามารถในการกระตุ้นให้รางวัลที่เหมาะสมแก่บุคลากรร่วมงาน 8) หาทางให้ทุกคนประสบความสำเร็จ 9) ยอมรับความแตกต่าง และ 10) มุ่งและใฝ่สัมฤทธิ์

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) เห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารและจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ 1) ความเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น 2) ความเป็นมืออาชีพ 3) ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับ 4) การบริหารจัดการการศึกษาตามที่ออกแบบไว้ 5) การยึดธรรมาภิบาลในการการสร้างและพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ 6) การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 7) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 8) การดำเนินตามแผน นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ 9) การมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาของทุกคน ทุกฝ่าย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สรุปว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้ต้องมี ภาวะผู้นำของผู้บริหาร มีแผนกลยุทธ์ มุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ บุคลากรเป็นมืออาชีพ เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีความเข้มแข็งของส่วนร่วม และยึดหลักธรรมาภิบาล ภาพที่ 8



ภาพที่ 8 องค์ประกอบความเป็นเลิศในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศจะเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการบริหารแบบบูรณาการ ในทุกขั้นตอนและทุกคนจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องบ่งชี้หรือมาตรวัดจะอยู่ที่ผู้บริหารซึ่งมีบทบาท สูงสุดในการจัดระบบการศึกษา ในสถานศึกษา ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารการศึกษามีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีความเป็นไปได้ และที่สำคัญผู้บริหารสถานศึกษาต้องรู้และเข้าใจถึงภารกิจตลอดจนขอบข่ายงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ได้แก่ งานวิชาการ ซึ่งมีขอบข่ายงานเกี่ยวกับการ กำหนดหลักสูตร สื่อการเรียนการสอน วัสดุประกอบการเรียนการสอน งานวัดและประเมินผล งานห้องสมุด งานนิเทศภายในงานวางแผน และกำหนดวิธีการดำเนินงานจัดการเรียนการสอนเป็นต้น งานบุคลากรมีขอบข่ายงานเกี่ยวกับการจัดบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานงานพัฒนาบุคลากร งานดำรงรักษานักบุคลากร งานรักษาระเบียบวินัย และงานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร งานงบประมาณมีขอบข่ายงานเกี่ยวกับ การบริหารการเงิน พัสดุ และทรัพย์สินของสถานศึกษา ในการจัดหา ดำรงรักษา และแต่งตั้งหน่วยงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย งานบริหาร

ทั่วไป ขอบข่ายงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ชุมชน การบริการช่วยเหลือผู้เรียน และบริการชุมชน

ขณะเดียวกันสถานศึกษาต้องพัฒนาระบบงานของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ตามมาตรฐาน ดังนี้ 1) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา 2) จัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 3) จัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย 4) มีจำนวนผู้เรียนและอายุตามเกณฑ์ 5) มีทรัพยากรและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ 6) มีการจัดองค์กร โครงสร้าง ระบบการบริหาร และพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบและครบวงจร 7) บริหารและจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน 8) จัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ 9) สนับสนุนและใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น 10) ร่วมมือกันระหว่างบ้าน องค์กรทางศาสนา และสถาบันทางวิชาการ เพื่อพัฒนาวิธีการเรียนรู้ในชุมชน 11) จัดระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร การศึกษา สอดคล้องกับพันธะของวิโรจน์ สารรัตนะ (2553) ที่ผ่านการศึกษาแนวคิด หลักการและลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิผลทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างกว้างขวางได้มีความเห็นเป็นเชิงสรุปได้ว่าลักษณะ การเปลี่ยนแปลง/พัฒนา โรงเรียนให้มีประสิทธิผลจะมีความเป็นไปได้ตามทฤษฎีการเชิงระบบ หรือมองแบบองค์รวม (holistic) มากขึ้น โดยจะมองไปทั้งที่ส่วนปัจจัยป้อนเข้า กระบวนการ และปัจจัยป้อนออก ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยที่ได้กำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้อย่างเป็นระบบทั้งสามส่วน ครบถ้วน

4. การเปลี่ยนแปลง

4.1 ความหมายของการเปลี่ยนแปลง

Holland & Davis (2007) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การใช้เทคนิควิธีการในการบริหารงาน เพื่อประกันว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามการวางแผนเอาไว้และก่อให้เกิดความคุ้มค่าและ ประสิทธิภาพในการทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

Wilson et al. (2007) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ โดยอาศัยการวางแผนการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

Nikols (2007) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลง เป็นการจัดระบบงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพ โดยแบ่ง ออกเป็นส่วนแรก คือ การบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับงาน อันได้แก่ การวางแผนการเปลี่ยนแปลง ระบบงานใหม่ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ส่วนที่สองหมายถึง เป็นรูปแบบเทคนิคและวิธีการ ต่างๆ ที่จะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นการนำเอาองค์ประกอบการบริหารงาน คือ 4 M ได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ มาสร้างคุณค่าให้เกิดขึ้น โดยมีการจัดการ ปัจจัยสำคัญในการดึงพลังจากบุคลากรให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมีการจัดสรรงบประมาณที่สามารถ สนับสนุนให้บุคลากรมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม รวมถึงการสรรหาวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ

ศิริพร ศรีเชลียง (2542) เห็นว่าการพัฒนาองค์กร เป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนระบบ และ

กระบวนการทำงานใหม่ โดยอาศัยปัจจัยจากองค์ประกอบที่ใช้ในการบริหารงานมาปรับปรุงกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรให้สามารถทำงานตามแผนที่วางไว้และเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด เพื่อสนับสนุนให้องค์กรสามารถผ่านช่วงของการปรับเปลี่ยน เพื่อเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ในการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การเปลี่ยนแปลงองค์กร มีนิยามไว้อย่างชัดเจนว่า ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนอารมณ์ หรือสถานที่อยู่ แต่เป็นการก้าวจากภาวะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไปสู่ภาวะที่เรามุ่งหวังหรือต้องการให้เป็น ดังนั้น เราจะต้องมีจุดเริ่มในสภาพปัจจุบัน (as is) และเป้าหมายที่เราต้องการ (to be) และหาช่องว่าง (gap) ระหว่าง 2 จุดนี้ นอกจากนี้จะต้องมีภาพที่ชัดเจนว่า เป้าหมายที่เราต้องการจะไปให้ถึงนั้นคืออะไร สิ่งที่เราต้องการจะเป็น ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะใดภาวะหนึ่งนั้น มาจากการเปลี่ยนแปลงใน 4 ด้านคือ 1) การปรับโครงสร้าง เช่น การลดขนาด การปรับอัตราค่าจ้าง ตำแหน่ง2) การเพิ่มบทบาทหน้าที่ และบริการใหม่ que เพิ่มเดิมจากที่มีอยู่เดิม ทำให้ต้องมีส่วนงานหรือกระบวนการทำงานใหม่ รวมทั้งทักษะความรู้ใหม่ๆ ที่ต้องมีมากขึ้น3) การเปลี่ยนผู้นำ ผู้นำคนใหม่มักจะนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่องค์กรเสมอ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการทำงาน สภาพแวดล้อมที่ผู้นำชอบหรือคุ้นชิน 3) การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี เทคโนโลยีทำให้กระบวนการทำงานเปลี่ยนรูปแบบให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

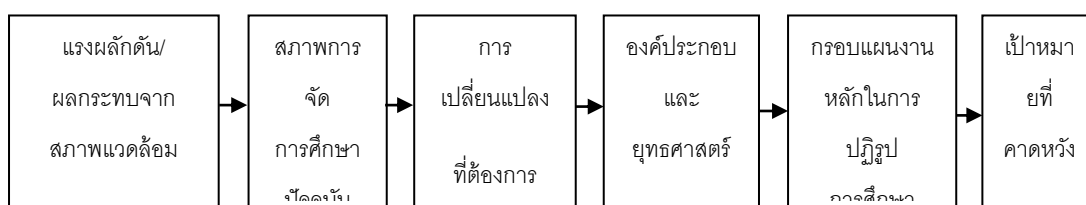
สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลง/พัฒนาองค์กรอาจมีความหมายได้อย่างน้อย 2 นัย คือ 1) การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมีระบบตามแผนที่ได้จัดทำไว้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การนำระบบและวิธีการใหม่มาปฏิบัติในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ที่เกิดขึ้นภายใต้อำนาจการบริหารขององค์กร อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรอาจเกิดขึ้นจากสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้อำนาจการบริหารขององค์กร ดังนั้น การบริหารการเปลี่ยนแปลง 2) เป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงภายนอก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีได้กำหนดไว้ในแผน เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีอาจจัดทำเป็นแผนล่วงหน้าได้ จะต้องจัดทำเพิ่มเติมตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

4.2 การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (systematic change)

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกทำให้องค์กรทั้งหลายต่างมุ่งเน้นที่จะปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีความพร้อม เพื่อสามารถเข้าสู่การพัฒนาองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากและจำเป็นที่องค์กรต้องมี เพื่อการพัฒนาองค์กรไปในทิศทางที่ดีขึ้น และเมื่อการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เราไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ องค์กรจึงต้องมีมาตรการรองรับตลอดเวลา ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ก่อนและการเปลี่ยนแปลงที่ไม่มีวางแผน ซึ่งบ่อยครั้ง การเปลี่ยนแปลงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน เหนือความคาดหมาย องค์กรจึงควรปรับรูปแบบขององค์กรให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยการสร้างองค์กรให้มีความยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงได้ง่าย เน้นความคล่องตัวในการทำงานและผลลัพธ์ที่ได้เป็นสำคัญ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2541) เห็นว่าในโลกของการแข่งขันอย่างเสรีองค์กรส่วนใหญ่มีความกดดันทางด้านการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมหาศาล องค์กรต่างๆ จึงต้องพยายามหาวิธีปรับกลยุทธ์ปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ เพื่อให้สามารถก้าวไปข้างหน้าเหนือคู่แข่ง และเพื่อความอยู่รอดขององค์กร ขณะที่

Gregg (1994) เห็นว่ากระบวนการทัศน์ใหม่ที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศ เป็นกรอบแนวคิดแบบใหม่ วิธีคิดและวิธีกระทำของคนในการพัฒนาปรับปรุงองค์กร สอดคล้องกับพันช์ศักดิ์ พลสารัมย์ (2540) กล่าวถึงการพัฒนากระบวนการทัศน์สู่ความเป็นเลิศ นั้นต้องเปลี่ยนจากกรอบแนวคิดเดิมไปสู่แนวคิดใหม่ โดยเริ่มที่ผู้บริหาร เพื่อก่อให้เกิดการบริหารที่มุ่งเน้นคุณภาพ โดยให้การพัฒนาคุณภาพทั่วทั้งองค์กร และพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันขององค์กรให้ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องซึ่งรัฐศาสตราจารย์ (2545) ให้ทัศนะว่าการปฏิรูปการศึกษานั้น คือ การเปลี่ยนแปลงการศึกษาทั้งระบบ (systematic change) ดังภาพที่ 9



ภาพที่ 9 กรอบแนวคิดการปฏิรูปการศึกษา (รัฐศาสตราจารย์, 2545)

4.3 หลักการและแนวคิดของการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (principle and value of systematic change)

4.3.1 หลักการของเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (principle of systematic change)

พิเชฐ บัญญัติ (2550) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง 5 ขั้นตอนไว้ดังนี้คือ 1) การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลง (change activation) 2) การบูรณาการเปลี่ยนแปลงสู่การปฏิบัติ (change integration) 3) การปฏิบัติสู่การเปลี่ยนแปลง (change implementation) 4) การเรียนรู้จากการเปลี่ยนแปลง (change learning) 5) การประเมินผลการเปลี่ยนแปลง (change evaluation) บทบาทที่สำคัญในการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้สำเร็จของผู้บริหาร คือ เป็นแบบอย่าง (role model) การจัดปัจจัยให้เอื้อ (available factors) และมีกฎ กติกา ที่เหมาะสม (rule and regulation)

สรุปได้ว่า หลักการการบริหารการเปลี่ยนแปลงมีหลักสำคัญคือ การบริหารอย่างมีทิศทาง โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจน มีการพัฒนาความพร้อมขององค์กรและมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากร จนสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร

4.3.2 แนวคิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (value of systematic change)

ธวัช นุชขมณี (2550), วุทธิศักดิ์ โภชนกุล (2552) ได้กล่าวถึง การบริหารเปลี่ยนแปลง (management change) คือวิวัฒนาการของแนวคิดทางการบริหารตามภาวะการณ์ต่างๆ อาทิ การบริหารแนววิทยาศาสตร์ มนุษย์สัมพันธ์เชิงระบบและตามสถานการณ์ ภาวะการณ์ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท (context) ของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ฯลฯ เป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องบริหารแบบรู้เท่าทัน ทันท่วงที และมีวิสัยทัศน์ โดยแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงมีรูปแบบการพัฒนาองค์กรที่ดี 8 วิธีการ ดังนี้

1) แนวคิดของ เคิร์ต ลิวิน (Kurt Lewin) ประกอบด้วย 3 ระยะ ดังนี้ ระยะที่ 1 การทำให้เกิดการรับรู้ถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (unfreezing) เป็นการเตรียมระบบเพื่อการเปลี่ยนแปลง ระยะที่ 2 การดำเนินการเปลี่ยนแปลง (changing) เป็นการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบ และ ระยะที่ 3 การจรรโลงการเปลี่ยนแปลง (refreezing) เป็นการทำให้ระบบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดำรงอยู่

2) แนวคิดของ ลาร์รี เกรนิเย (Larry Greiner) ประกอบด้วย 2 ปัจจัย ที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดจากแรงบีบจากภายนอกกับการกระตุ้นผลักดันภายใน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมีอยู่ตลอดเวลา ปัจจัยทั้งสองเกิดขึ้นตลอดเวลา จึงต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงโดยศึกษาการเปลี่ยนแปลง ค้นหาวิธีการที่ดีกว่า ทดลองวิธีใหม่ หล่อหลอมข้อดีเข้าด้วยกัน เพื่อบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ

3) แนวคิดและค่านิยม 11 ประการเพื่อความเป็นเลิศ (the eleven core value and concept for performance excellence) ของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2547) 1) การคิดอย่างเป็นระบบ (systematic thinking) 2) การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (organizational learning) 3) วัฒนธรรมแห่งนวัตกรรม (culture of innovation) 4) ความเป็นผู้นำและมั่นคงของวัตถุประสงค์ (leadership and constancy of purposes) 5) การบริหารกระบวนการและข้อมูลพื้นฐาน (processes and information-based management) 6) วิสัยทัศน์ของอนาคต (vision of the future) 7) สร้างมูลค่าเพิ่ม (value creation) 8) เน้นคุณค่าคน (valuing people) 9) ความรู้เกี่ยวกับลูกค้าและตลาด (knowledge of the customer and the market) 10) การพัฒนาความร่วมมือ (partnerships development) 11) ความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility)

4) แนวคิดบัญญัติ 10 ประการ (the ten commandments) ของ Kanter et al. (1992) มีดังนี้ 1) วิเคราะห์องค์กรและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง 2) สร้างวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) และทิศทางรวม (common direction) 3) แยกจากอดีตที่ผ่านมา 4) สร้างและกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกความจำเป็นเร่งด่วน (sense of urgency) 5) สนับสนุนบทบาทเข้มแข็งของผู้นำ 6) แสวงหาและจัดการอุปถัมภ์ทางการเมือง (political sponsorship) 7) สร้างแผนดำเนินการ (implementation plan) 8) พัฒนาโครงสร้างที่มีขีดความสามารถสนับสนุน 9) สื่อสารระดมการมีส่วนร่วมของคน (people involvement) ความจริงใจ (honest) 10) สร้างแรงหนุน (reinforce) และสถาปนา (institutionalize) การเปลี่ยนแปลง

5) แนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผล (effective change management) ของ Cummings & Worley (1993) มีดังนี้ 1) สร้างแรงจูงใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง 2) สร้างวิสัยทัศน์ (vision) 3) พัฒนาการสนับสนุนด้านการเมือง (political support) 4) จัดการการเปลี่ยนสถานะ (transitional management) 5) รักษาความกลับซ้ำหรือโมเมนตัม (momentum) ของการเปลี่ยนแปลง

6) แนวคิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ 8 ขั้นตอน (the eight-stage process of creating major change) ของ Kotter (1996) มีดังนี้ 1) จัดตั้งความตระหนักและความรู้สึกเร่งด่วน (sense of urgency) 3) สร้างแนวร่วมชี้นำ (guiding coalition) 4) พัฒนาวิสัยทัศน์ (vision) และยุทธศาสตร์ (strategy) การสื่อสารวิสัยทัศน์การเปลี่ยนแปลง (change vision) 5) กระจายและให้อำนาจ (empowerment) ที่สนับสนุนการเคลื่อนไหวระดับฐานกว้าง (broad-based action) 6) สร้างชัยชนะระยะสั้น (short-term wins) 7) ผนึกกำลัง (consolidation) และขยายผลการเปลี่ยนแปลงให้มากขึ้น 8) ปลูกฝัง (anchor) การหล่อหลอมและแนวทางใหม่ในวัฒนธรรมองค์กร 9) เน้นความง่าย (simplification)

7) แนวคิด แบบปรับปรุงโครงสร้างองค์กรใหม่ (blueprint for corporate renewal) ของ Ghoshal & Bartlett (1996) มีดังนี้ 1) สร้างการริเริ่มมาจากระดับปฏิบัติล่างสุด (front – line initiatives) 2) สร้างวินัย (discipline) 3) สร้างฐานสนับสนุน (embedding support) 4) บูรณาการ (integration) 5) สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ข้ามหน่วยงาน (cross-unit relationships) 6) ขยายขอบเขตการเปลี่ยนแปลง (stretch) 7) พัฒนาความไว้วางใจ (trust) 8) ผลิตใหม่ (regeneration) 9) ประกันการเรียนรู้ต่อเนื่อง (continuous learning) 10) การบูรณาการกับกรอบบริบทที่เกี่ยวข้อง (contextual frames) 11) รักษาพลวัตที่ขาดดุลยภาพ (dynamic imbalance) 12) การนำกระบวนการปฏิรูป (renewal process)

8) แนวคิดของ ฮาโรลด์ เจ ลีฟวิท (Harold J. Leavitt) ที่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดจากผลกระทบที่เกิดขึ้นตลอดเวลาของงาน โครงสร้าง เทคนิควิทยาการและคน ทั้ง 4 ประการนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบต่อเกี่ยวพันกัน และการเปลี่ยนแปลงบางเรื่องอยู่เหนือการควบคุม ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องสนใจสิ่งที่เปลี่ยนแปลง สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่เกิดหรือจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของแต่ละปัจจัย เขาพบว่าแนวโน้มของกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรได้แก่ 1) ด้านโครงสร้าง (structure) 2) องค์ประกอบของประชากร (demographic) 3) เกิดจริยธรรมใหม่ของการทำงาน (new work ethic) 4) การเรียนรู้และองค์ความรู้ (learning and knowledge) 5) เทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศ (technology and access to information) 6) เน้นเรื่องความยืดหยุ่น (emphasis on flexibility) 7) ต้องพร้อมเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (fast-pace change) ส่วนสิ่งที่จะต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงในองค์กร ได้แก่ เป้าหมายและกลยุทธ์ (purpose) เทคโนโลยี (technology) การออกแบบงานใหม่ (job redesign) โครงสร้าง (structure) กระบวนการ (process) และคน (people)

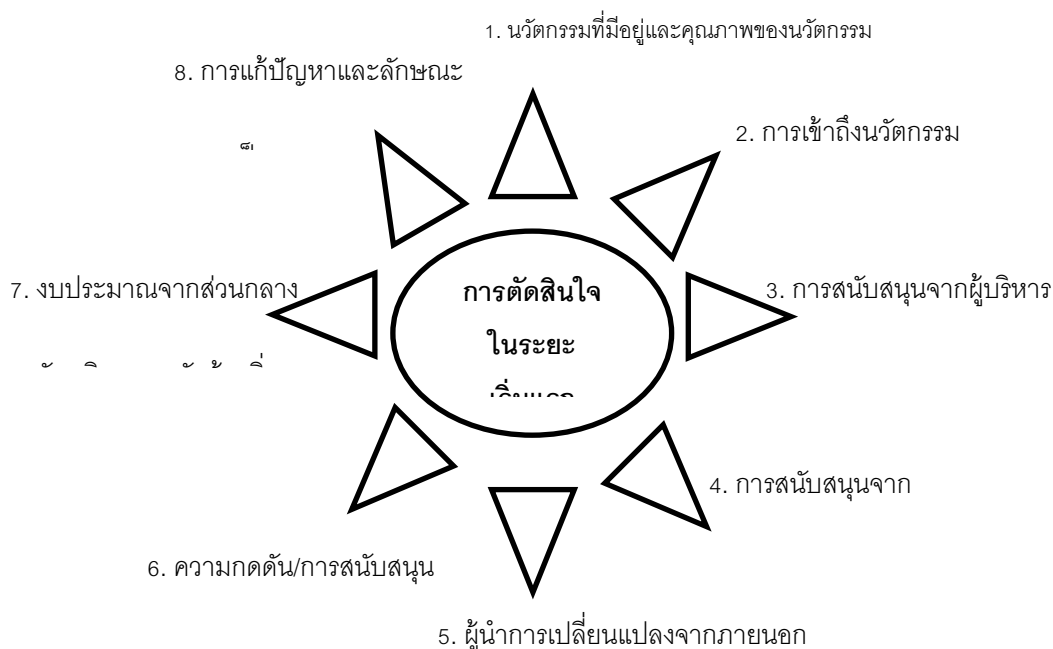
สรุปได้ว่าวิธีการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุดต้องเปลี่ยนแปลงในคนที่อยู่ในองค์กร โครงสร้างระบบการทำงาน การดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์กรนั้น เทคโนโลยีที่นำมาใช้ และวัฒนธรรมการทำงานของคนในองค์กรนั้นๆ โดยมีขั้นตอนคือ สร้างเป้าหมายและกลยุทธ์ร่วมกัน มีวัฒนธรรมในการทำงานที่ดีโดยสร้างจริยธรรมไว้วางใจ และให้เกียรติซึ่งกันและกันทำงานเป็นทีมบุคลากรมีการเรียนรู้และเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กระตุ้น สร้างแรงจูงใจ สร้างขวัญและกำลังใจที่ดีแก่บุคลากรในการทำงานอยู่เสมอ

4.4 นวัตกรรมเปลี่ยนแปลง

กระบวนการเปลี่ยนแปลงว่ามี 3 ระยะ ประกอบด้วย 1) ระยะเริ่มต้น (initiation) หรือการยอมรับเข้าไปในองค์กร ในระยะนี้ประกอบด้วยกระบวนการที่จะนำไปสู่การเริ่มต้น รวมทั้งการตัดสินใจยอมรับหรือดำเนินการเปลี่ยนแปลง 2) ระยะการส่งเสริมการใช้ (implementation) ซึ่งมีการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการใช้เกิดขึ้น (โดยทั่วไปมักจะใช้เวลาสองปีแรก หรือสามปีแรก ในการใช้) ซึ่งในระยะนี้เกี่ยวข้องกับความพยายามให้มีประสบการณ์ครั้งแรกในการใช้หรือปฏิรูป เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติแบบใหม่ 3) ระยะดำเนินการต่อเนื่อง (continuation) หรือระยะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ระยะนี้เป็นการสร้างความร่วมมือ มีการใช้อย่างเป็นทางการ จนรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันในแต่ละระยะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง

1) ระยะเริ่มต้น (initiation) มีปัจจัยดังนี้ 1) นวัตกรรมที่มีอยู่และคุณภาพของนวัตกรรม (existence and quality of innovation) 2) การเข้าถึงนวัตกรรม (access to innovation) 3) การสนับสนุนจาก

ผู้บริหารส่วนกลาง (advocacy from central administration) 4) การสนับสนุนจากครู (teacher advocacy) 5) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (external change agents) 6) ความกดดัน / การสนับสนุน / ความเฉยเมยของชุมชน (community pressure / support / apathy) 7) งบประมาณจากส่วนกลาง ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น (new policy-funds : federal/state/local) 8) การแก้ปัญหาและลักษณะความเป็นราชการ (problem-solving and bureaucratic orientations) ดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระยะการเริ่มต้น (Fullan & Stiegelbauer, 1991)

2) ระยะการส่งเสริมการใช้ (implementation) Fullan & Stiegelbauer (1991) ได้ระบุปัจจัยหลักที่มีผลต่อระยะการสนับสนุนนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน ปัจจัย 4 ข้อแรก เกี่ยวข้องกับลักษณะของตัวนวัตกรรมเอง ส่วนอีก 5 ข้อ เกี่ยวข้องกับระดับการสนับสนุนการใช้นวัตกรรม ในระยะส่งเสริมการใช้นี้เป็นระยะที่อยู่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ได้รับความสนใจมากที่สุด เนื่องจากเป็นช่วงของความพยายามในการใช้นวัตกรรม ไม้

Miles (1997) กล่าวถึงระยะนี้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสนับสนุนส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นเงื่อนไขภายในโรงเรียน และความกดดันและการสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งขึ้นนี้อยู่ในช่วงของความตึงเครียดและความเข้าใจ มีความสำเร็จบางส่วนเกิดขึ้น และมีการมอบหน้าที่ในการทำงานให้กลุ่มครู และได้กล่าวถึงกิจกรรมหลักที่เกิดขึ้นในระยะการสนับสนุนนี้ว่าเป็นการวางแผนไปสู่ความสำเร็จ การพัฒนาและการสนับสนุนของคณะกรรมการ การตรวจสอบความก้าวหน้าและเอาชนะอุปสรรค ซึ่งปัจจัยหลักในการสร้างความสำเร็จมีดังนี้

- 1) สร้างหน้าที่ที่กระจ่างชัดของบุคลากร ผู้ร่วมงาน (หัวหน้าผู้ประสานงานที่ปรึกษาภายนอก)
- 2) มีการร่วมควบคุมการสนับสนุน (การใช้วิธีการจากระดับบนสู่ระดับล่างไม่ถูกต้องในระยะนี้) โดยการข้ามลำดับอำนาจการควบคุมงานที่ดี)
- 3) การผสมผสานความกดดันและยืนยันในการทำสิ่งที่ถูกต้องและการสนับสนุน

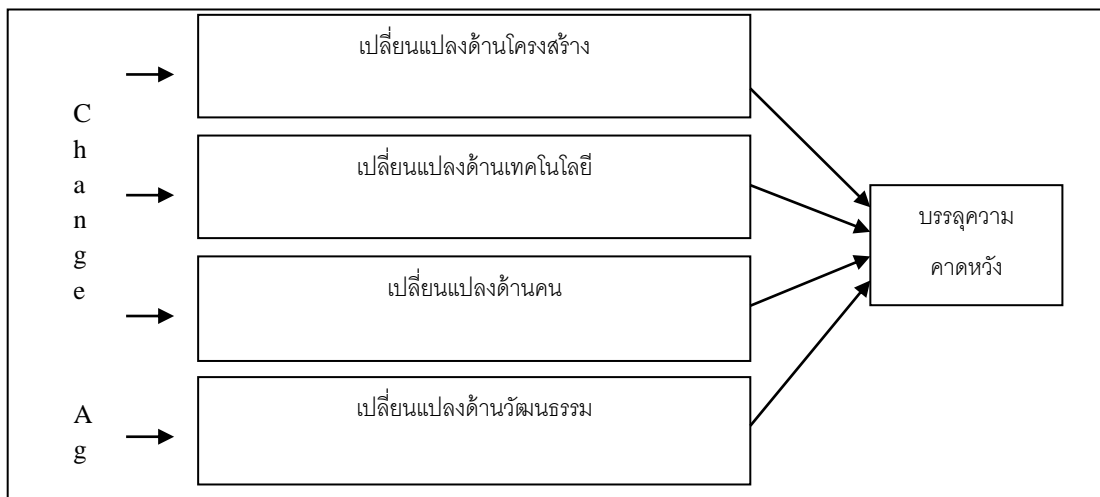
4) การพัฒนาและการสนับสนุนบุคลากรและการสนับสนุนการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน (ผู้ประสานงานภายนอกหรือภายใน หรือผู้ประสานงานที่ต้องสร้างความสามารถของบุคลากรและองค์กร) 5) ให้การตอบแทนครูในช่วงแรกของกระบวนการ (ให้อำนาจ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ให้การช่วยเหลือต่อความต้องการของสมาชิก ให้ความช่วยเหลือในห้องเรียน ลดภาระงาน ให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ ขยายแหล่งทรัพยากร)

3) ระยะดำเนินการต่อเนื่อง (continuation) ที่เกิดขึ้นจากผลการสนับสนุนส่งเสริมที่ดีพอและเพียงพอ ไม่มีการขาดหายไปของผู้สนับสนุนระดับต่างๆ Fullan & Stiegelbauer (1991) ได้เน้นว่าระยะนี้เกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้นเป็นผลเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการฝังตัว หรือมีการสร้างโครงสร้างไว้ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย งบประมาณ ระยะเวลา หรืออื่นๆ ในระยะการส่งเสริมการใช้ และต้องใช้เวลาในการสร้างกลุ่ม (critical mass) ในระดับผู้บริหารและครูที่มีทักษะและมีการมอบหมายด้านการเปลี่ยนแปลง และมีการกระบวนการสำหรับการช่วยเหลือที่ต่อเนื่อง เช่น การฝึกอบรม โดยเฉพาะการให้การสนับสนุนและผู้บริหารกลุ่มใหม่

Hall & Had (2001 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2544) กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารในการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนว่า บทบาทการเป็นผู้ริเริ่ม (initiator) จะทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีปริมาณได้มากกว่าบทบาทในรูปแบบอื่น โดยกิจกรรมสำหรับผู้บริหารเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีดังนี้ 1) จัดองค์กรให้มีลักษณะเอื้อต่อการพัฒนา 2) จัดฝึกอบรม 3) ให้คำปรึกษาและการจูงใจ 4) ติดตามผล 5) มีการสื่อสารกับภายนอก 6) ทำให้มีความกระฉ่งในเรื่องที่จะเปลี่ยนแปลงนอกจากนั้นยังให้ข้อคิดด้วยว่า ในการให้ครูเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้บริหารต้องพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เกิดสภาพที่เรียกว่า over control หรือ mock participation ซึ่งผู้มีส่วนร่วมนั้นไม่จริงใจที่จะผูกพันไปถึงการนำไปสู่การปฏิบัติในท้ายที่สุดได้ ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามหลีกเลี่ยงสภาพที่เรียกว่า under control หรือ planning in the vacuum ซึ่งเป็นสภาพที่ผู้บริหารเป็นผู้กำหนด สิ่งที่จะทำเสร็จแล้วกลับ โยนแผนทั้งหมดไปให้ครู ซึ่งทั้งสองกรณีจะไม่นำไปสู่ การบรรลุผลแห่งการมีส่วนร่วมที่ดีได้

Lovell & Wiles (1983 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2544) กล่าวถึงสิ่งต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนที่ผู้บริหารจะต้องแสวงหาเทคนิคเพื่อแก้ไข ดังนี้ 1) การขาดความมีพันธะผูกพันกับจุดมุ่งหมายของโรงเรียน 2) การให้ข้อมูลย้อนกลับมีไม่เพียงพอ 3) ความรู้เกี่ยวกับการสอนและการเรียนรู้ไม่เพียงพอ 4) ทักษะที่มีต่อข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลง 5) ความพึงพอใจในสภาพที่เป็นอยู่ 6) การพัฒนาทักษะยังไม่เพียงพอ 7) ยังให้ความสนใจในสภาพที่เป็นอยู่ในระดับสูง 8) ขาดการสนับสนุนจากองค์กร 9) บรรยากาศเป็นแบบปิดมากกว่าแบบเปิด 10) ขาดการทำให้เป็นระบบเข้ากับส่วนอื่นๆ ขององค์กร 11) เป็นสิ่งคุกคามต่อบุคคล 12) ขาดความรู้อย่างเพียงพอในเรื่องข้อจำกัดและความเป็นไปได้ในสภาพการณ์ โครงสร้างขององค์กรที่เน้นความคงที่ (static) 13) ขาดความชำนาญเพื่อการแก้ปัญหาอย่างเพียงพอ 14) เป็นสิ่งคุกคามต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กร 15) การให้รางวัลเพื่อผลในการเปลี่ยนแปลงยังไม่เพียงพอ

Bedeian & Zammuto (1991) ได้จำแนกปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งระบบออกเป็นด้านโครงสร้างด้านเทคโนโลยีด้านคนและด้านงาน ขณะที่ Griffin (1993) ได้จำแนกเป็นด้านโครงสร้างและการออกแบบด้านเทคโนโลยีด้านคนและด้านยุทธศาสตร์ ซึ่ง Bartol et al. (1998) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงในองค์กรหนึ่งๆ นั้น อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ที่โครงสร้าง (structure) เทคโนโลยี (technology) คน (people) และวัฒนธรรม (culture) โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องอาศัยตัวการในการเปลี่ยนแปลง (change agent) ดังภาพที่ 11



ภาพที่ 11 กรอบแนวคิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร (Bartol et al., 1988)

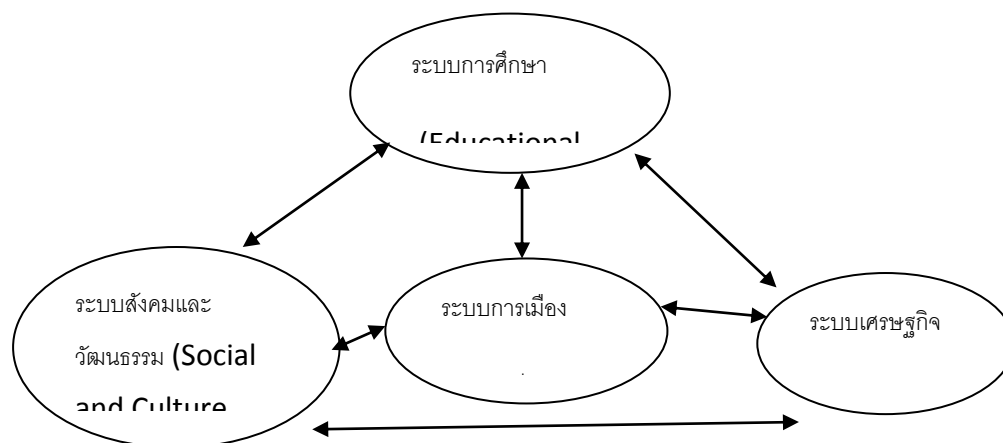
จากภาพสรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงองค์กรคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เช่นมีการออกแบบโครงสร้างใหม่ หรือการออกแบบงาน การกระจายอำนาจการทำงาน การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีคือ การปรับกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น มีความรวดเร็วคล่องตัวทั่วถึง มีข้อมูลสารสนเทศที่จับไว้ การเปลี่ยนแปลงด้านคนคือการปรับทัศนคติ ความคาดหวัง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในองค์กร และพฤติกรรมการทำงาน ส่วนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเป็นการสร้างความหมายขององค์กรร่วมกันเป็นบรรทัดฐานและแนวการปฏิบัติงานร่วมกัน

4.5 การพัฒนาสถานศึกษาเชิงระบบ

4.5.1 แนวคิดสถานศึกษาเป็นระบบทางสังคม

การจัดองค์กรทางการบริหารของโรงเรียนมีพัฒนาการมาเป็นลำดับซึ่ง Owens (1995) ได้ให้ทัศนะ เกี่ยวกับองค์กรทางการศึกษาไว้ 2 มิติคือ 1) มิติแบบราชการซึ่งเน้นสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบมาตรฐานและการควบคุมอำนาจหน้าที่การสื่อสารแนวตั้งการวางแผนที่แน่นอน ฯลฯ ซึ่งทัศนะนี้มองสถานศึกษาเป็นระบบปิดที่เป็นบริการของรัฐที่จัดให้กับประชาชนซึ่งเป็นการมองที่เห็นโรงเรียนเป็นของราชการที่แตกต่างหากจากสภาพแวดล้อมทางสังคมรัฐจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะบริหารจัดการกับโรงเรียนอย่างไรก็ได้ 2) มิติที่เป็นองค์กรของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งการมองแบบนี้มองโรงเรียนเป็นระบบเปิด (open system) การมองในรูปแบบนี้จะมองโรงเรียนในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในหลายองค์ประกอบที่ประกอบกันขึ้นเป็นระบบสังคม (social system) ที่ถือเป็นระบบเปิดการที่องค์ประกอบของสังคมมีการเกาะเกี่ยวกันอยู่การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็จะส่งผลถึงองค์ประกอบอื่นๆอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้การบริหารจัดการที่จะกระทำกับโรงเรียนจึงไม่สามารถทำได้โดยลำพังเฉพาะภายในโรงเรียนการบริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบทางสังคมอื่นๆด้วยการมองโรงเรียนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งในระบบสังคมนั้น

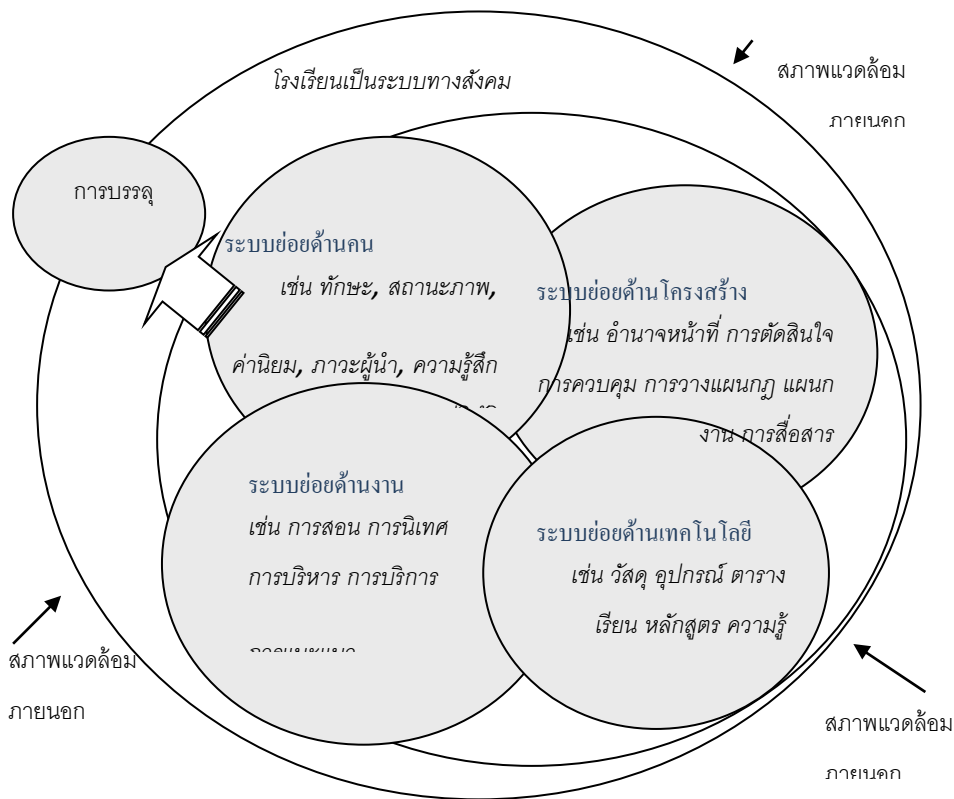
สอดคล้องกับทวิมาตรเลี่ยม (2544) ซึ่งได้เสนอแนะมุมมองว่าระบบโครงสร้างหลักของการพัฒนาประเทศน่าจะประกอบด้วยโครงสร้างหลัก 4 โครงสร้างคือระบบการศึกษา ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมและวัฒนธรรมซึ่งแต่ละระบบจะมีความสัมพันธ์กันดังภาพที่ 12 ต่อไปนี้



ภาพที่ 12 ความสัมพันธ์ของระบบการศึกษา ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมและวัฒนธรรม

หากเรามองภาพของสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมได้มีนักบริหารหลายท่านได้จำแนกองค์ประกอบของระบบสถานศึกษาได้หลายแบบดังเช่นที่ Bartol et al. (1998) ได้จำแนกเป็น 4 องค์ประกอบคือด้านเทคโนโลยีด้านคนด้านวัฒนธรรมและด้านโครงสร้างและ Bedeiam & Zammuto (1991) ที่ได้จำแนกออกเป็นด้านโครงสร้างด้านเทคโนโลยีด้านคนและด้านงาน Griffin (1993) ได้จำแนกเป็นด้านโครงสร้างและการออกแบบด้านเทคโนโลยีด้านคนและด้านยุทธศาสตร์จะเห็นว่านักวิชาการเหล่านี้ล้วนแล้วได้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบไม่มุ่งให้ความสำคัญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เช่น Owens (2001) ที่มีความเห็นว่าสถานศึกษาเป็นระบบทางสังคมได้จำแนกการเปลี่ยนแปลงใน 4 ด้านโครงสร้างได้แก่อำนาจหน้าที่ การตัดสินใจการควบคุมการวางแผนกลุ่มงานการสื่อสารบุคลากรได้แก่ทักษะสถานะภาพค่านิยมภาวะผู้นำ ความรู้สึกรปฏิบัติงานเทคโนโลยีได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ตำราเรียนหลักสูตรความรู้และงานได้แก่ การสอนการนิเทศการบริหารการบริการการแนะแนว

จากการจำแนกองค์ประกอบของสถานศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมตามแนวความคิดของ Owens ดังที่กล่าวมานี้เราจะเห็นว่าเป็นมุมมองที่สอดคล้องกับแนวคิดทางการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในหลายส่วนของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งมองโรงเรียนในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคมการบริหารจัดการโรงเรียนจึงต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน (active participation) ของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ซึ่งก็สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามที่เสนอของ Owens (2001) ดังภาพที่ 13



ภาพที่ 13 กรอบแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์การทั้งระบบ (Owens, 2001)

4.5.2 ปัจจัยส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงสู่ความสำเร็จ

ผู้วิจัยได้ศึกษาปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษาจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุปในงานวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

Kotter (1993) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษามีดังนี้ 1) สร้างความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องด่วน 2) กำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพ 3) สร้างวิสัยทัศน์ที่สร้างสรรค์ 4) สื่อสารให้เข้าใจวิสัยทัศน์อย่างทั่วถึงทั้งองค์กร 5) มอบอำนาจแก่บุคคลต่างๆ ทำตามวิสัยทัศน์นั้น 6) วางแผนที่หวังผลสำเร็จในระยะสั้น 7) ยังคงปรับปรุงพัฒนาการผลิตต่อไปอย่างต่อเนื่อง 8) มีความเป็นสถาบันที่มีแนวทางเลือกใหม่

Lawrence (1998) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษามีดังนี้ 1) อย่าคาดหวังว่าคนจะฮึดสู้กับการเปลี่ยนแปลงง่ายๆ 2) การทดลองทำดีกว่า การวางแผน 3) ให้ความสำคัญกับเวลา 4) ถ้าจำเป็นจริงๆ ให้ย้ายคนเท่านั้น แต่อย่าเอาคนออกจากงาน 5) ทีมอาวุโสจะต้องร่วม

คิดร่วมทำแบบทีม 6) การตั้งกฎเกณฑ์ ต้องอยู่ในรูปคณะกรรมการ 7) ภารกิจหลักและรูปแบบการทำงานต้อง เชื่อมต่อสอดคล้องชัดเจน 8) ใช้บริบทจริง 9) ดำเนินการท่ามกลางการเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง 10) ในการทำ ทุกสิ่งไม่มีชัยชนะเสมอไป

Lewis (1999 cite in Hubbard & Beamish, 2011) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะ นำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) กระตุ้นความคิดบุคลากรออกมา 2) จำกัดขั้นตอนของงานประจำวัน ระบบโครงสร้าง และพฤติกรรมที่เคชิน 3) รับรู้อย่างเท่าทันต่อข้อมูลข่าวสารภายนอก 4) ใช้การวิเคราะห์จาก ข้อมูลสารสนเทศเพื่อปรับเปลี่ยนกรอบการดำเนินงานเก่าๆ ที่ไม่เหมาะสม 5) ใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเพื่อมา เพิ่มเติมความรู้ใหม่ๆ 6) พัฒนาบุคลากร และกลไกการสื่อสาร 7) โปรแกรมการพัฒนาการทำงานต้องครอบคลุม และกว้างขวาง 8) เผยแพร่ผลงานต่อสาธารณชน เพื่อให้ร่วมรับรู้ความสำเร็จ และให้รางวัลค่าตอบแทนแก่ บุคลากรใหม่ 9) ตระหนักถึงพลังของสัญลักษณ์ และพิธีการ 10) มีความเป็นผู้นำในทุกระดับองค์กร

Cuban (1998) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มีมาตรฐานด้านประสิทธิผล (effectiveness standards) ซึ่งวัดได้จากตัวบ่งชี้ที่สร้างจากเป้าหมายของการ ปฏิรูปเช่นคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอัตราการเรียนต่อและอัตราการมีงานทำ 2) มีมาตรฐานด้านชื่อเสียง (popularity standards) วัดได้จากการที่ตัวแบบการปฏิรูปโรงเรียนได้รับการยอมรับและมีการนำตัวแบบไปใช้ อย่างกว้างขวางทั่วถึง 3) มีมาตรฐานด้านเสถียรภาพ (fidelity standards) วัดได้จากระดับความไม่แปรเปลี่ยนของ ตัวแบบการปฏิรูปโรงเรียนเมื่อเทียบกับตัวแบบการปฏิรูปโรงเรียนที่เป็นต้นแบบ

Glickman, Gordon & Ross-Grodon (2001) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) ผู้บริหารที่มีความหลากหลายของภาวะผู้นำ ซึ่งรวมถึงภาวะผู้นำของครูด้วย 2) ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง 4) การมีวิสัยทัศน์ ร่วมกันและปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์อย่างต่อเนื่อง 5) ได้รับการสนับสนุนจากทั้งภายนอกและภายในโรงเรียนในเรื่อง เวลาเรียน การจัดกิจกรรม ด้านวิชาการและคุณธรรมจริยธรรม

Harison & Treagust (2000) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของ สถานศึกษา มีดังนี้ 1) ลักษณะของโรงเรียนที่ดีขึ้นอยู่กับผู้นำ 2) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อประสิทธิผลของ โรงเรียนดีกว่าผู้นำแบบแลกเปลี่ยน 3) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้นำที่มีความมั่นใจ สื่อสารแบบเปิด และแสดง วิสัยทัศน์ได้ดี

U.S. Department of Education (2005) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มีความมุ่งมั่นและคาดหวังทางวิชาการสูง 2) มีบรรยากาศการเรียนรู้ที่ สนุกสนาน 3) จัดการเรียนรู้สนองความต้องการและความถนัดของผู้เรียน 4) พัฒนาคือความเป็นมืออาชีพด้าน วิชาการของบุคลากร 5) มีการบูรณาการเรียนรู้ทั้งในและนอกห้องเรียน 6) มีการแนะแนวอาชีพและการศึกษา ต่อ 7) การจัดการเรียนการสอนแบบยืดหยุ่น 8) ประเมินความสามารถของนักเรียนแต่ละคน 9) สร้างเครือข่าย ความร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาในระดับเหนือขึ้นไป 10) ส่งเสริม สนับสนุนเครือข่ายผู้ปกครองและชุมชน

Sergiovanni (2001) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของ สถานศึกษา มีดังนี้ 1) เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง 2) มีแผนงานทางวิชาการที่ดี จัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริม

การเรียนรู้ของนักเรียน 3) มีบรรยากาศโรงเรียนในทางบวก 4) ส่งเสริมความมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแบบกลุ่ม
5) มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความก้าวหน้าทางอาชีพ 6) มีเป้าหมายร่วมและใช้ความเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม
7) ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ 8) ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

Kouzes & Posner (2002) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) ความเป็นผู้นำความเปลี่ยนแปลง มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการใช้อำนาจของครู 2) ในกรปฏิรูปการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จ ผู้บริหารควรมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงจะเหมาะสม

Gartner Group (2002) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มีการตั้งเป้าหมายที่ท้าทายและแสวงหาแนวทางในการบรรลุเป้าหมายนั้น (setting ambitious targets and achieving them) 2) สร้างค่านิยมร่วมกันของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร (shared values) 3) มุ่งเน้นยุทธศาสตร์และการทำให้ทั่วทั้งองค์กรดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน (strategic focus and alignment) 4) การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่สิ่งที่สามารถเข้าใจและปฏิบัติได้ (translating strategy into operational terms) 5) มีความเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น (business agility)

Office of Superintendent of Public Instruction [OSPI] (2002) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มีเป้าหมายร่วมที่ชัดเจน (a clear and shared focus) 2) มีมาตรฐานและความคาดหวังต่อนักเรียนสูง 3) ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผล (effective school leadership) 4) มีความร่วมมือและประสิทธิภาพการสื่อสารอยู่ในระดับสูง 5) หลักสูตรและการประเมินผลสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของรัฐ 6) ติดตามตรวจสอบการเรียนการสอนอยู่เสมอ 7) เน้นการพัฒนาอย่างมืออาชีพ (focused professional development) 8) สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ (a supportive learning environment) 9) ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง

Department of Education and Training, State of Victoria (2002) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) ความเป็นผู้นำมืออาชีพ 2) การมีความคาดหวังต่อนักเรียนในระดับสูง 3) การเน้นที่การเรียนการสอน 4) การสอนอย่างมีวัตถุประสงค์ 5) ความน่าเชื่อถือ 6) ความรับผิดชอบ 7) ชุมชนแห่งการเรียนรู้ 8) สภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ที่มั่นคงถาวร

Marzano (2003) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มีการรับประกันหลักสูตรว่าใช้ได้จริง (guaranteed and viable curriculum) 2) มีเป้าหมายที่ท้าทายและใช้ข้อมูลย้อนกลับอย่างมีประสิทธิภาพ (challenging goals and effective feedback) 3) มีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน (parent and community involvement) 4) สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นระเบียบเรียบร้อย (safe and orderly environment) 5) มีความเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้และความเป็นมืออาชีพ (collegiality and professionalism)

Linder & Brooks (2004) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มียุทธศาสตร์และนโยบาย (strategy and policy making) 2) มีการออกแบบองค์กรและกระบวนการทำงาน (organization and process design) 3) บริหารประสิทธิภาพการทำงาน (performance management) 4) การมีพันธมิตรและเครือข่าย (partnering) 5) มีการดำเนินงานที่ดี (operations) 6) มุ่งเน้น

การตลาดและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้รับบริการ (marketing and CRM) 7) ให้ความสะดวกสบายและคล่องตัว (procurement and logistics) 8) มีการบริหารจัดการเป็นมนุษย์เป็นหลัก (human capital management) 9) มีการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ (information management)

Daggett (2005) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มุ่งเน้นวิชาการที่เกี่ยวข้องกับผู้เรียน 2) ผู้บริหารและครูมุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเรียนรู้ของนักเรียน 3) มีความเอาใจใส่และสนใจนักเรียน โดยเฉพาะระดับการศึกษาภาคบังคับและสร้างความเชื่อมโยงถึงระดับมัธยมตอนต้น 4) เน้นจัดการเรียนการสอนรายบุคคล ให้สามารถใช้ความรู้ในชีวิตประจำวันได้ 5) หลักสูตรมีคุณภาพสูง และการเรียนการสอนหลากหลายรูปแบบ 6) ให้โอกาสนักเรียนสามารถแสดงความคิดเห็น ผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องสามารถเป็นที่ปรึกษาของเขาได้ 7) มุ่งเน้นการพัฒนาและรักษาระดับความเป็นมืออาชีพท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 8) ความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและทุ่มเท

Isern & Pung (2007) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) ตั้งเป้าหมายที่ชัดเจน 2) ออกแบบการทำงาน หรือรูปแบบการทำงาน 3) จัดทำตารางการดำเนินงานครอบคลุมถึงจุดสุดท้าย 4) ใช้การสื่อสารในการสะท้อน/ทบทวนผลงานอยู่เสมอ 5) รักษาพลังแห่งการเปลี่ยนแปลง 6) ยึดมั่นการเปลี่ยนแปลง 7) พัฒนาความสามารถขององค์กร

Teddle & Strigfield (2007 cited in Calman, 2010) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) ผู้บริหาร โรงเรียนมีความเป็นผู้นำที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิผล 2) การพัฒนาที่มุ่งเน้นด้านการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ 3) มีการสร้างบรรยากาศและวัฒนธรรมโรงเรียนเชิงบวกและมีความปลอดภัย 4) สร้างความคาดหวังสูงอย่างเหมาะสม 5) ใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในการกำกับติดตามประเมินความก้าวหน้าของนักเรียน 6) มีกระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิผล 7) ส่งเสริมให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมและจริงจัง 8) พัฒนาทักษะของบุคลากรทุกตำแหน่ง

The Specialist Schools and Academies Trust [SSAT] (2010) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษา มีดังนี้ 1) มุ่งเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสามารถเป็นศูนย์กลางความของความเป็นเลิศด้านวิชาการ เช่น ฟิสิกส์ เคมี ภาษา ศิลปะ และพลศึกษา 2) ใช้ข้อมูลอย่างเต็มที่ในการพัฒนาโรงเรียนและบุคลากรค้นหาและส่งเสริมศักยภาพนักเรียนให้เต็มที่เพื่อลดความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน 3) เข้มงวดในระเบียบวินัยและพฤติกรรมที่เหมาะสมของนักเรียน 4) พัฒนาและกระตุ้นให้เกิดคุณลักษณะ - ทักษะชีวิต เช่นความซื่อสัตย์ ความเอื้ออาทร และวินัยในตนเองซึ่งจะช่วยให้นักเรียนประสบความสำเร็จในการเรียนและในชีวิตประจำวัน 5) สร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้ปกครองอย่างมีประสิทธิภาพสามารถเข้าถึงข้อมูลซึ่งกันและกันได้โดยง่าย 6) ส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมกีฬา งานประเพณี และกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 7) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถานศึกษาอื่น เช่น โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ในการยกระดับมาตรฐานและขีดความสามารถ 8) มุ่งเชื่อมโยงให้การดำเนินงานในชุมชนมีความเจริญยิ่งขึ้น โดยสนับสนุนวิทยากรที่เป็นเลิศเพื่อปรึกษาอาชีพ การบริหารจัดการในดำเนินงาน ตลอดจนการจัดกิจกรรมสนับสนุน 9) สร้างความเป็นพลโลก โดยให้ความรู้ความเข้าใจใน โลกาภิวัตน์ ความหลากหลาย และให้นักเรียนเตรียมตัวสามารถใช้ชีวิตที่ดีได้อย่างยั่งยืนในยุคโลกเศรษฐกิจ

McKinsey (2010) พบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษามีดังนี้ 1) ปรับปรุงหลักสูตรและมาตรฐานการเรียนการสอน 2) ปรับค่าตอบแทนครูและผู้บริหารการศึกษา เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้มีความสามารถเข้ามาทำงาน 3) เพิ่มความชำนาญและประสิทธิภาพของครูและผู้บริหารการศึกษา 4) สร้างระบบข้อมูล ระบบการพัฒนานโยบาย และกฎหมายด้านการศึกษา

Mediratta, Shah, & Mcalister (2009) ได้ศึกษาวิจัยปฏิบัติพัฒนาโรงเรียน โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมพบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษามีดังนี้ 1) การพัฒนาความสามารถใหม่ในท้องถิ่น (new capacity in districts) 2) พัฒนาบรรยากาศเชิงบวก (positive school climate) 3) วัฒนธรรมความเป็นมืออาชีพในโรงเรียน (stronger professional cultures in schools) 4) สร้างความเข้มแข็งทางวิชาการเป็นหลัก (stronger instructional core in schools : higher - quality) 5) สร้างความร่วมมือเชิงลึกกับผู้ปกครองในด้านการเรียนรู้ของนักเรียน (deeper parent involvement in children's learning) 6) สร้างแรงจูงใจและความภาคภูมิใจในความสำเร็จ (increased motivation and higher aspirations for educational) 7) พัฒนาคุณภาพนักเรียน (improved student educational outcomes)

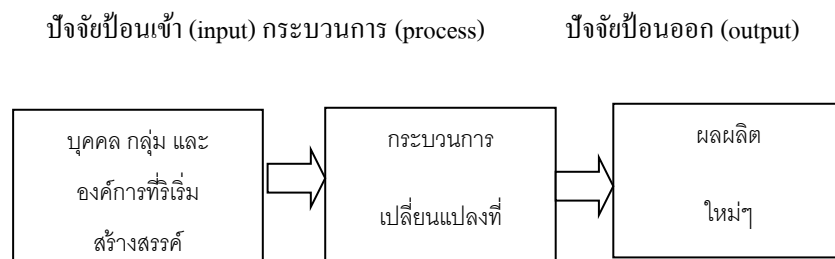
Miles et al. (1988) ได้ระบุพบว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่จะนำสู่ความสำเร็จของสถานศึกษามีดังนี้ 1) ภาวะผู้นำ 2) ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของโรงเรียน 3) ความร่วมมือของบุคลากร 4) โครงการที่ดีและมีความเหมาะสม 5) การกระจายอำนาจ 6) แรงจูงใจ 7) วิสัยทัศน์ 8) การบริหารบุคคล 9) การบริหารทรัพยากร 10) การมีส่วนร่วมของบุคลากร 11) เครือข่ายภายนอก 12) การจัดการปัญหา 13) การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 14) การปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม 15) ความเป็นสถาบัน 16) การเปลี่ยนแปลงองค์กร โดย ปัจจัย 4 ข้อแรกถูกระบุว่าเป็นสมรรถนะส่วนบุคคล เนื่องจากจะมีอิทธิพลในระดับโรงเรียน ซึ่งความสำเร็จจะขึ้นอยู่กับผู้บริหารสถานศึกษาที่มีทักษะความเป็นผู้นำ ส่วนเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของโรงเรียนนั้นจะขึ้นอยู่กับนโยบายในระดับโรงเรียน ความร่วมมือของบุคลากร ขึ้นอยู่กับผู้บริหารสถานศึกษา ตัวบุคลากรเองและลักษณะนิสัยของแต่ละบุคคล ปัจจัยสุดท้าย โครงการที่ดีและมีความเหมาะสม หมายถึงโครงการที่นำไปใช้เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน ชุมชน และวัฒนธรรม

Miles et al. (1988) พบว่า การตัดสินใจในเรื่องใหญ่ๆ จะถูกกระทำโดยผู้บริหารสถานศึกษาหรือบุคลากรในระดับสูง และข้อค้นพบสำคัญ มีดังนี้ 1) การกระจายอำนาจมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นหลังจากที่มีการตัดสินใจใหญ่ๆ เกี่ยวกับโครงการ และถือเป็นสิ่งสำคัญในการทำให้บุคลากรมีความเต็มใจและริเริ่ม ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้น คงอยู่ หลังจากได้ดำเนินการแล้ว (ความเป็นสถาบัน) 2) ความเป็นโรงเรียนรวมถึงการควบคุมบุคลากรและทรัพยากรด้วย 3) โครงการการพัฒนาเป็นการปฏิบัติ “เป็นอดีตที่รุนแรงต่อการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง” 4) วิสัยทัศน์ร่วมกันรวมเอากระบวนการเปลี่ยนแปลงและกระบวนการในอนาคตของโรงเรียนที่อาจเกิดขึ้น 5) การกระจายอำนาจแก่บุคลากรเป็นสิ่งที่สำคัญ หมายถึงการที่มีกลุ่มคนเข้าร่วมถึง 12 คน ขึ้นไป การที่การขยายเวลา การรับความคิดเห็นแบบ Bottom up การมีคณะกรรมการโรงเรียนเหล่านี้ เป็นตัวอย่างของการกระจายอำนาจ 6) ความช่วยเหลือทั้งจากภายในและภายนอกในด้านความต้องการต่างๆ ของโรงเรียน หากประสบผลสำเร็จจะสร้างความมั่นคงขึ้น 7) การจัดการกับปัญหาเป็นสิ่งสำคัญมาก โรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จนั้น จะใช้กลยุทธ์ในการจัดการเชิงลึก เช่น การจัดการบุคลากรใหม่ การควบคุมทรัพยากรที่มากขึ้น การสร้างทีม การจับบทบาทใหม่และจัดองค์กรใหม่ โรงเรียนที่ไม่ประสบ

ผลสำเร็จ มีแนวโน้มที่จะใช้การจัดการที่ไม่ลึกหรือตื้นๆ เช่น การหลีกเลี่ยง การปฏิเสธ การผัดวันประกันพรุ่ง หรือการสลับเปลี่ยนบุคลากร การค้นพบเหล่านี้ เป็นคู่กับกฎความเป็นผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการมีวิสัยทัศน์ การกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกที่ทำให้โรงเรียนประสบผลสำเร็จ เช่น ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากร โครงการที่ดีและมีความเหมาะสมกับสภาพของโรงเรียน การสร้างแรงจูงใจ และการสร้างเครือข่ายภายนอกโรงเรียน

สรุปได้ว่า การดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ประสบผลสำเร็จ มีปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันจะนำมาสู่ความสำเร็จ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสมรรถนะส่วนบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา รูปแบบการทำงานและบุคลากร คือ ภาวะผู้นำ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของโรงเรียน ความร่วมมือของบุคลากร โครงการที่ดีและมีความเหมาะสม และปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันจะนำมาสู่ความสำเร็จ ได้แก่ การกระจายอำนาจ แรงจูงใจ วิสัยทัศน์ การบริหารบุคลากร การบริหารทรัพยากร การมีส่วนร่วมของบุคลากร เครือข่ายภายนอก การจัดการปัญหาการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ความเป็นสถาบัน และการเปลี่ยนแปลงองค์กร

Kanter (1983) ได้ชี้ให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างระหว่าง การเปลี่ยนแปลงกับนวัตกรรมว่า การเปลี่ยนแปลง (change) หมายถึงการผันแปรใดๆ ที่เกิดขึ้นกับสภาพที่เป็นอยู่เดิม และนวัตกรรม (innovation) มีความหมายที่เจาะจงมากกว่า คือ เป็นความคิดใหม่ๆ ในการสร้างสรรค์หรือปรับปรุงกระบวนการ ผลผลิต หรือบริการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นวัตกรรมใดๆ จะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้วยการเปลี่ยนแปลงใดๆ อาจไม่ได้หมายถึงนวัตกรรม หากไม่ใช่เป็นการคิดใหม่หรือเป็นการปรับปรุงสิ่งใหม่ๆ และเขาได้ให้ข้อเสนอแนะว่า บทบาทของผู้บริหารนั้น ควรเน้นไปที่กระบวนการเชิงนวัตกรรม “input – process – output” ที่จะต้องอาศัยความริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคคล ของกลุ่ม และขององค์กร เพื่อให้เกิดผลผลิตเชิงสร้างสรรค์ใหม่ๆ ดังภาพที่ 14



ภาพที่ 14 กระบวนการเชิงนวัตกรรม (Kanter, 1983)

Lewin (1951) ได้พัฒนาตัวแบบจำลองการวิเคราะห์สนามพลังแห่งการเปลี่ยนแปลง องค์กรที่ให้ความสำคัญกับตัวแปรภายในองค์กรมากกว่าพลังผลักดันประกอบด้วย ภารกิจ (task) โครงสร้าง (structure) เทคโนโลยี (technology) และมนุษย์ (human/people)

Weisbord (1976 อ้างถึงใน Folletta, 2005) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับแบบจำลองชีวิต องค์กรที่ได้ระบุทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งเขาเรียงองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมภายในว่า เป็นองค์ประกอบแห่งชีวิตขององค์กร ที่ประกอบด้วย 1) เป้าประสงค์ (purpose) โครงสร้าง (structure)

3) สัมพันธภาพ (relationship) 4) ภาวะผู้นำ (leadership) 5) รางวัล (reward) กลไกเกื้อหนุน (helpful mechanism)

Peter, Waterman & Phillips (1980) ได้ ออกแบบกรอบแนวคิด 7S ซึ่งเขาเรียกว่า “โมเลกุลการจัดการ” (managerial molecule) ซึ่งมีความสำคัญมากต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้าง (structure) กลยุทธ์ (strategy) ระบบ (system) ทักษะ (skill) แบบผู้นำ (style) ทีมงาน (staff) ค่านิยมร่วม (shared values)

Robbins & Coulter (1996) ได้ให้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่จะส่งผลต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมในองค์กรไว้ 3 ปัจจัยหลักด้วยกัน คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านวัฒนธรรม และปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ โดยแต่ละปัจจัยประกอบด้วยตัวแปรย่อยอีก ดังภาพที่ 15



ภาพที่ 15 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม (Robbins & Coulter, 1996)

จากภาพที่ 15 จะเห็นได้ว่ากรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่จะส่งผลต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมของ Robbins & Coulter (1996) ให้ทัศนะต่อปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมด้านโครงสร้างคือ การที่มีโครงสร้างยืดหยุ่น ปรับตัวได้ มีทรัพยากรที่เพียงพอ และมีระบบการสื่อสารภายในที่มีคุณภาพ ส่วนปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมด้านวัฒนธรรม คือ การยอมรับหลักแห่งความไม่ชัดเจนอดทนต่อการปฏิบัติที่เป็นไปได้

ขาดการควบคุมจากภายนอกอยู่ในระดับต่ำกล้าเสี่ยง กล้าทดลองอดทนต่อความขัดแย้งเน้นการบรรลุผลสำเร็จและมีบรรยากาศองค์กรแบบเปิด

ปัจจัยการพัฒนาตามกรอบแนวคิดของขององค์การอัจฉริยะ (วิฑูรย์ สิมะโชคคี, 2550) ประกอบด้วยปัจจัย ด้านคน โครงสร้าง งาน และเทคโนโลยี ดังต่อไปนี้) ด้านคนในระดับบุคคล ต้องมีลักษณะเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ตามวินัย 5 ประการของ Sengeคือ มีความรอบรู้แห่งตน หรือ ทักษะในการพัฒนาตนเองเพื่อการบรรลุเป้าหมาย (personal mastery) มีแบบแผนความคิดอ่าน หรือ โลกทัศน์ (mental models) มีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision building) มีการเรียนรู้ของทีม (team learning) และมีการคิดอย่างเป็นระบบ (systems thinking) คนในระดับกลุ่ม ต้องมีคุณลักษณะเป็นทีม ชุมชนนักปฏิบัติ 2) ด้านโครงสร้าง มีลักษณะเป็นโครงสร้างที่มีชีวิต (organic organization) สามารถเคลื่อนไหว ยืดหยุ่น และมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น มีลักษณะแบนราบ (flat) 3) ด้านงาน มีลักษณะการปฏิบัติงานเป็นทีม (team work) และความสามารถในการปฏิบัติงานข้ามสายงาน (cross-function) แบบทดแทน แลกเปลี่ยนงาน ได้ดี 4) ด้านเทคโนโลยี เป็นเทคโนโลยี ที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ ฐานความรู้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานและสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้

จากการศึกษาหลักการ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับความเป็นเลิศและการพัฒนาสถานศึกษา เพื่อความเป็นเลิศที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ความสอดคล้องและความเป็นไปได้ กำหนดเป็นประเด็นหลักของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ด้าน ได้แก่ด้านโครงสร้าง ด้านคน ด้านงาน ด้านวัฒนธรรม และ ด้านเทคโนโลยี

5. ประเด็นข้อเสนอ

5.1 ด้านโครงสร้าง (structure)

ในองค์กรใดๆ ย่อมมีคุณลักษณะที่ประกอบด้วยคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป อยู่ภายใต้องค์กรที่กำหนดขึ้น ที่มีการกำหนดระบบและหลักเกณฑ์ในวิธีการปฏิบัติงานไว้ มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กร ทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งเป้าหมายส่วนบุคคลและเป้าหมายขององค์กร

5.1.1 ความหมายของโครงสร้าง

ได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร (organization structure) ไว้ดังนี้ Lewin (1951) กล่าวว่า โครงสร้าง หมายถึงระบบอำนาจ ระบบการติดต่อสื่อสาร และการไหลของงานภายในองค์กร Mullins (2007) กล่าวว่า โครงสร้างที่เป็นทางการเป็นรูปแบบของ ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่างๆ และระหว่างสมาชิกในองค์กร โครงสร้างนี้จะป็น ตัวกำหนดงาน ความรับผิดชอบ บทบาท ความสัมพันธ์ของงานและช่วงการติดต่อสื่อสาร ด้าน Fink, Stephen, & Wiilits (1983) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์กรเป็นตัว กำหนดการจัดกำลังคนและงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ส่วน Weisbord (1976) อ้างถึงใน Folletta, 2005) กล่าวว่า โครงสร้าง หมายถึง วิธีการจัดระเบียบองค์กรตามภาระหน้าที่หรือกลุ่มโครงการต่างๆ Burke & Litwin (1992) กล่าวว่า โครงสร้าง หมายถึง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเช่นอำนาจการตัดสินใจ การสื่อสาร สัมพันธภาพ เพื่อนำพันธกิจและกลยุทธ์ไปใช้ในการดำเนินงาน ขณะที่ Waterman, Peter & Phillips (1980) กล่าวว่า โครงสร้างองค์กรหมายถึง กระดูกขององค์กรหรือแผนภูมิขององค์กร Gerloff (1985) กล่าวว่าโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์กรเป็น

ลักษณะ หนึ่งซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นตัวแบบดั้งเดิมอย่างหนึ่งของ โครงสร้างและขบวนการในองค์กร โดยมีลักษณะ ภาพรวมที่มีความเฉพาะเจาะจงโดยอ้างถึงความสัมพันธ์ที่ผู้วางแผนเป็นคน จัดให้สิ่งต่างๆ อยู่ร่วมกัน โครงสร้าง ขององค์กรว่า หมายถึง แผนภูมิขององค์กรซึ่งประกอบด้วยตำแหน่ง ต่างๆ ในองค์กรมีการแสดงรายละเอียด ของการทำงานในตำแหน่งต่างๆ มีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการทำงาน โครงสร้างขององค์กรยังเกี่ยวกับ รูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และสายทางเดินของงาน ช่วยให้มีการทำงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น นักวิชาการไทยเช่น ส่วนพิทยา บวรวัฒนา (2544) ให้ความหมายของ โครงสร้างขององค์กร หมายถึง ระบบและ หลักเกณฑ์ในวิธีการปฏิบัติงาน การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งเป้าหมายส่วนบุคคลและเป้าหมายขององค์กรประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2554) กล่าวว่าการศึกษาการออกแบบ องค์กรเป็นการศึกษาถึงการวางกิจกรรมและความสัมพันธ์ของงานเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่าย เรียกว่าโครงสร้าง องค์กร

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า โครงสร้าง หมายถึง การแบ่งสายงานหรืออำนาจ หน้าที่ที่ความรับผิดชอบเพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น โครงสร้าง องค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา มีการจัดกลุ่มงานภายในองค์กรมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เหมาะสมกับบริบทและความจำเป็น ครอบคลุมงานทั้งหมดของสถานศึกษา มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน

5.1.2 สาเหตุและปัจจัยในการออกแบบโครงสร้างองค์กร

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2554) ได้สรุปเหตุผลที่ต้องมีการออกแบบโครงสร้าง องค์กร ดังนี้ 1) เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในประสิทธิภาพประสิทธิผลของกิจกรรมงานให้เป็นไปตาม เป้าหมายขององค์กร 2) เพื่อความเข้าใจชัดเจนในการแบ่งงาน การจัดสรรงาน การมอบหมายงานความรับผิดชอบ (responsibilities) อำนาจหน้าที่ (authorities) 3) เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของงานแต่ละงานและกระบวนการ ปฏิบัติงาน 4) เพื่อกำหนดลักษณะและรูปแบบการบริหารและการบังคับบัญชา 5) เพื่อกำหนดหรือบ่งชี้ให้รู้ว่า งานประเภท/หรือชนิดใดต้องมีการควบคุมมาก/น้อยหรือไม่จำเป็นต้องควบคุมและเมื่อควบคุมแล้วต้องควบคุม มากน้อยเพียงใด 6) เพื่อกำหนดมาตรการในการใช้ประสบการณ์ ความรู้และความชำนาญ 7) เพื่อช่วยชี้แนะถึง ขอบเขตความรับผิดชอบ อำนาจ และความรับผิดชอบหรือความล้มเหลว 8) ทำให้ทราบถึงความคาดหวังในเรื่อง ต่างๆดังที่กล่าวข้างต้น 9) เป็นพื้นฐานการสร้างระบบการให้รางวัลตอบแทนที่ยุติธรรม และเท่าเทียมกันในหมู่ พนักงาน 10) เป็นการสะท้อนให้เห็นแนวคิด ปรัชญาการบริหารของเจ้าของผู้ประกอบการ หรือหุ้นส่วน 11) เป็นทั้งแหล่งสร้างและเป็นแบบอย่างในการสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมของคนในองค์กร 12) เป็นการ สะท้อนให้เห็นถึงขนาด ปริมาณงานที่องค์กรต้องรับผิดชอบ 13) เพื่อเป็นการจัดสรรการใช้ทรัพยากร อย่างมี ประสิทธิภาพ 14) เพื่อเป็นแหล่งที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการให้องค์การในระดับประเทศ

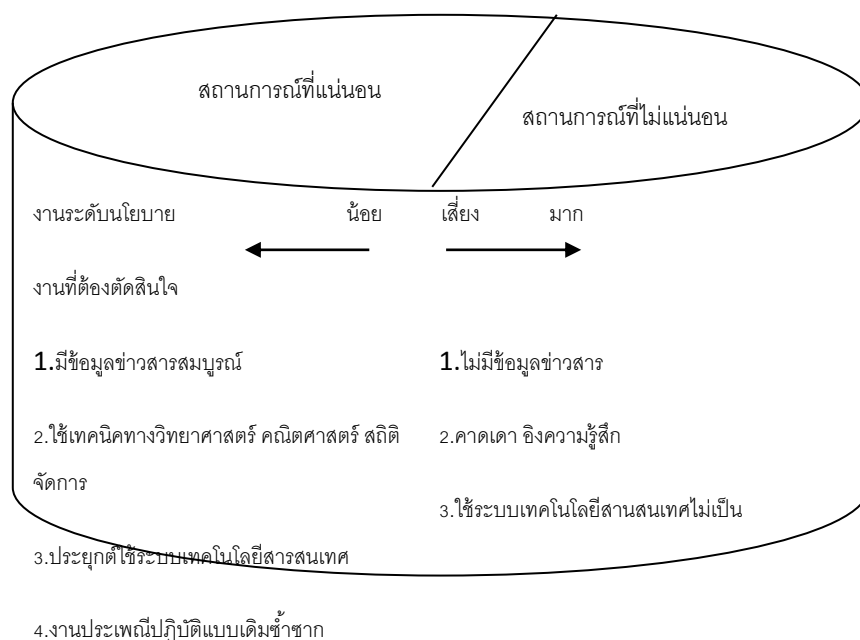
ปัจจัยสำคัญในการออกแบบองค์กร 1) ผลผลิตของงาน (outputs) หรือจุดมุ่งหมาย ของโครงการ (project purpose) ที่ได้จากการปฏิบัติงานหรือต้องใช้ในการปฏิบัติงานซึ่งจะมีลักษณะต่างๆกันเช่น เป็นหน่วยนับ เป็นหมู่ เป็นพวก เป็นปีก เป็นชุด (batch) หรือเป็นมวลที่วัดได้เป็นน้ำหนัก (mass) หรือเป็น ของเหลววัดเป็นปริมาตรการผลิตได้ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะช่วยบ่งชี้ว่าองค์กรควรมีลักษณะอย่างไร ประเภทและ รูปแบบใดจึงจะเหมาะสม 2) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ เป็นงานบริการสาธารณะหรือธุรกิจเอกชนหรือลักษณะ ของงาน (job definition) เป็นอย่างไร เช่นเป็นงานเทคนิค งานวิชาการ งานวิชาชีพ งานบริหาร ฯลฯ ส่วนบ่งชี้ให้

ผู้ออกแบบองค์การนำมาพิจารณา 3) ประสิทธิภาพ การใช้เทคโนโลยีและการใช้เครื่องมือเครื่องมีความชำนาญ ทำเลที่ตั้งและสภาพแวดล้อม ระบบการบำรุงรักษา ฯลฯ 4) วัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารจัดการเช่น สังคม ชุมชน มีรูปแบบประชาธิปไตยแบบใด และระดับิด สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์การ ไม่ว่าจะเป็น ขอบข่ายการควบคุมบังคับบัญชา ทัศนคติ ค่านิยม ระบบการรายงาน ระหว่างผู้บังคับบัญชา และ ผู้ใต้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายงาน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานด้วยตนเอง 5) ความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นสภาพบริบทสิ่งแวดล้อม ตั้งอยู่ในบริเวณเคร่งครัดทางศาสนาหรือไม่ จะใช้ พนักงานที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมแบบใดที่เหมาะสมกับองค์การนั้นๆ 6) จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ ความยืดหยุ่น การเคลื่อนไหว การตอบสนอง ความเคร่งครัด ความปรองดองของพนักงาน ลูกจ้าง และชุมชน ความสัมพันธ์กับลูกค้า ความสัมพันธ์กับหุ้นส่วนผู้ร่วมงาน ฯลฯ ล้วนมีอิทธิพลต่อวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 7) ทัศนคติของเป็นคณาจารย์คนอื่น หากหุ้นส่วนหรือผู้ร่วมงานเป็นคณาจารย์เดียวกันก็จะไม่ยุ่งยาก หากมีต่างชาติ ผู้ออกแบบจะต้องเข้าใจปรัชญาและรูปแบบการบริหารของคนต่างชาตินั้นว่าเปิดรับค่านิยม และวัฒนธรรมของประเทศเจ้าของมากน้อยเพียงใด (cross culture) 8) ธุรกิจร่วมทุน ต้องรู้ว่าใครมีอำนาจบริหาร มีอิทธิพล ผู้ออกแบบจำเป็นต้องรู้เพื่อปรับกระบวนการที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การได้

5.1.3 แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างหรือวางรูปแบบขององค์การ

1) แนวคิดที่มุ่งอธิบายประสิทธิภาพขององค์การ หรือเรียกว่าทฤษฎีองค์การแบบดั้งเดิม (classical organization theory) มีหลักการสำคัญคือ 1) หลักการแบ่งงานกันทำ (division of labor) 2) หลักการมอบหมายงาน (delegation) 3) หลักความชำนาญเฉพาะงาน (specialization) 4) หลักการมีอำนาจหน้าที่ (authority)

2) แนวคิดการออกแบบองค์การตามสถานการณ์ ในความเป็นจริง การดำเนินกิจการใดก็ตามย่อมตกอยู่ในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งทั้งสถานการณ์ที่มีความแน่นอน (certainty) และสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน (uncertainty) โดยทั่วไปการบริหารองค์การจะตกอยู่ในความไม่แน่นอน และต้องตัดสินใจในสถานการณ์ความไม่แน่นอน ดังนั้นการปรับตัวในการใช้เครื่องมือและข้อมูลข่าวสารรวมทั้งเทคนิคต่างๆ มาอธิบายขอบเขตสถานการณ์ความไม่แน่นอนให้มีสภาพเป็นสถานการณ์เสี่ยง (risk) จะเสี่ยงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของตัวแปรข้อมูลข่าวสาร ดังภาพที่ 16



ภาพที่ 16 การอธิบายสถานการณ์เสี่ยง (ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, 2554)

ระบบราชการไทยที่ใช้มากกว่า 120 ปี (นับตั้งแต่การปฏิรูปในสมัยรัชการที่ 5) เป็นตัวอย่างของการออกแบบและวางโครงสร้างองค์กรที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในที่สุด เพราะไม่อาจทนกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกเข้าสู่ภายใน (outside in) ได้ ดังนั้นสรุปได้ว่า เมื่อเงื่อนไขสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีเปลี่ยนไป แนวคิดในการออกแบบองค์กรที่มีความยืดหยุ่นจะมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรที่ไม่มีความยืดหยุ่นหรือยืดหยุ่นน้อย แนวคิดนี้เป็นที่มาของการออกแบบองค์กรในรูปแบบเมทริกซ์ (matrix organization) หรือองค์กรแบบเครือข่าย (networking organization) และองค์กรแบบโครงการ (project organization) หรือแม้กระทั่งในองค์กรเดียวกัน อาจมีการจัดรูปแบบองค์กรมากกว่าหนึ่งรูปแบบ

5.1.4 ลักษณะของโครงสร้างองค์กร

หากพิจารณาลักษณะของโครงสร้างองค์กรในมิติของตำแหน่งหน้าที่มี 3 ลักษณะดังนี้

1) โครงสร้างสูง (tall structures) เป็นโครงสร้างที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในระดับตำแหน่งเป็นองค์กรที่มีสายบังคับบัญชายาวพนักงานปฏิบัติการในระดับล่างมีระยะห่างของหน้าที่ความรับผิดชอบจากผู้บริหารระดับสูงมากระบบการรายงานยืดยาวหลายขั้นตอน โครงสร้างแบบสูงรองรับกำลังคนที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialist) กลยุทธ์ในการปรับโครงสร้างนี้เพื่อเพิ่มทักษะคือการรักษาการในตำแหน่ง การรักษาการแทน เป็นต้น

2) โครงสร้างราบ (flat structures) เป็นโครงสร้างองค์กรที่แสดงให้เห็นความแตกต่างในระดับของตำแหน่งงานเพียง 2-3 ระดับงานส่วนใหญ่จะถูกปฏิบัติโดยพนักงานมีการบังคับบัญชาสั้นผู้บริหารและพนักงานใกล้ชิดกัน มีขอบข่ายการควบคุมกว้างพนักงานจะมีความรู้สึกรับผิดชอบต่องานในขณะเดียวกัน โอกาสในการเลื่อนขั้นตำแหน่งน้อยตามไปด้วย จึงมีการพัฒนางานในหน้าที่ มีโอกาสร่วมงานในกิจกรรมต่างๆ เป็นการฝึกเรียนรู้งานได้เป็นอย่างดี เป็นการเพิ่มคุณค่าของตัวพนักงานเอง การติดต่อสื่อสารสะดวกมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องผ่านหลายขั้นตอนที่เสี่ยงต่อการบิดเบือนจากความจริง

3) โครงสร้างไม่สูงไม่ราบ (moderate structures) เป็นการผสมระหว่างแบบสูงและแบบราบเข้าด้วยกัน เพราะข้อดีของโครงสร้างสูงคือการตรวจสอบคุณภาพตามสายการบังคับบัญชาและการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ในขณะเดียวกันก็ต้องการความรวดเร็วในการสั่งการการประสานงาน ของโครงสร้างแบบราบรวมทั้งมีความเชื่อมั่นในความสามารถของพนักงานที่สามารถทำงานมากกว่า หนึ่งอย่างได้ ดังนั้นการทำงานได้หลายหน้าที่จึงเป็นไปได้ในองค์กรลักษณะนี้

หากพิจารณาลักษณะภายในของโครงสร้าง (พิทยา บวรวัฒนา, 2544) มีลักษณะดังนี้

1) เป็นความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์กรซึ่งมีความแตกต่างทั้งแนวนอน

และแนวตั้งและการกระจายของที่ตั้งหน่วยงานดังนี้ (Blackburn& Cuning, 1982) 1) ความแตกต่างในแนวนอนหรือแนวราบ จะเป็นความแตกต่างที่มีอยู่ระหว่างหน่วยงานย่อยตามแนวนอนในลักษณะพื้นฐานของสมาชิกลักษณะของงาน การศึกษาและการฝึกอบรมของสมาชิก ความแตกต่างในลักษณะนี้ จะแสดงออกถึงลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ คือลักษณะของความหลากหลายในความเชี่ยวชาญพิเศษในการทำงาน ซึ่งต้องอาศัยคนที่มีความชำนาญพิเศษเฉพาะเรื่องมาทำงานจำนวนมาก องค์กรจะมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนมาก เพราะฝ่ายจัดการจำเป็นต้องใช้วิธีการควบคุมและประสานงาน เพราะต้องมีการแบ่งงานกันทำและลักษณะของความหลากหลายของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เป็นวิธีการที่องค์กรใช้เพื่อประสานกิจกรรมต่างๆ มีรูปแบบการแบ่งได้หลายวิธี อาทิเช่น แบ่งตามหน้าที่ที่มีการแบ่งเป็นฝ่ายตลาด ฝ่ายวิจัย ฝ่ายประชาสัมพันธ์ เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับแยกผู้เชี่ยวชาญออกเป็นหมวดหมู่ 2) ความแตกต่างในแนวตั้ง จะเป็นในลักษณะของความลึกของโครงสร้าง หรือจำนวนระดับในลำดับชั้น ยิ่งองค์กรใดมีมาก ยิ่งทำให้องค์กรนั้นมีความสลับซับซ้อนมากทำให้ควบคุมในระดับต่างๆ ได้ยาก ทำให้องค์กรล่อแหลมต่อการผิดพลาดในการส่งข่าวมากขึ้น 3) การกระจายในลักษณะที่ตั้ง ในกรณีที่ตั้งองค์กรมีที่ตั้งหลายแห่งจะเป็นการเพิ่มความสลับซับซ้อนให้กับโครงสร้างขององค์กรด้วย เพราะอาจทำให้การควบคุมติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรทำได้ยาก

2) ความเป็นทางการของโครงสร้างองค์กร หมายถึง องค์กรนั้นมีมาตรฐานการทำงานแต่ละงานมากน้อยแค่ไหน องค์กรที่มีความเป็นทางการสูง หมายถึง องค์กรที่ได้กำหนดรายละเอียดในการทำงานไว้เป็นอย่างดี ได้ออกกฎเกณฑ์การทำงานไว้อย่างครอบคลุม จะทำให้สมาชิกองค์กรทำงานไปตามหลักเกณฑ์สากลขององค์กร ซึ่งรวมทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และประเพณีการทำงานด้วย เนื่องจากความเป็นทางการของโครงสร้างองค์กรจะทำให้คนงานทำงานได้อย่างสม่ำเสมอ มาตรฐานการทำงานจะทำให้เกิดการประสานงานระหว่างระบบงานย่อยและการมีมาตรฐานการทำงาน เป็นการตัดความจำเป็นในการที่คนงานต้องมาเสียเวลาคิดว่า จะทำงานอย่างไร

3) การรวมอำนาจ เป็นการดูลักษณะระดับหนึ่งหรือความมากน้อยของอำนาจอย่างเป็นทางการ ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ภายในองค์กร ไปกระจุกตัวในคนๆ เดียว หน่วยงานๆ เดียว หรือระดับๆ เดียวกันในลำดับชั้น การรวมอำนาจของโครงสร้างองค์กรมีทั้งอำนาจอย่างเป็นทางการ และอำนาจอย่างไม่เป็นทางการด้วยเพราะจะไปเกี่ยวข้องการตัดสินใจขององค์กรด้วย (Robbins, 1983)

หากพิจารณาโครงสร้างในมิติของการจัดสรรอำนาจ โครงสร้างองค์กรจะมี 3 ลักษณะดังนี้

1) โครงสร้างลักษณะรวบอำนาจ (centralized structure) เป็นการควบคุมและการจัดกิจกรรมงานและบุคลากรทุกระดับเข้าสู่ส่วนกลาง ลักษณะโครงสร้างแบบนี้ทำให้บุคลากรมุ่งเอาใจผู้บังคับบัญชา เห็นห่างกิจกรรมในพื้นที่ ผู้ปฏิบัติถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ไม่กล้าคิด กล้าตัดสินใจ ดังนั้นอาจทำให้งานเกิดความล่าช้า องค์กรที่มีโครงสร้างแบบนี้คือระบบราชการ ถ้าเปรียบเทียบเป็นการปกครองคือ กระทรวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า

2) โครงสร้างลักษณะแบ่งอำนาจ (de-centralized structure) เป็นการแบ่งงานบางส่วน บางงานให้ผู้บริหารระดับรองลงมาแต่ยังไม่ไว้วางใจให้ผู้ปฏิบัติตัดสินใจในระดับนโยบายได้ในการบริหารองค์กรธุรกิจ ไม่นิยมใช้โครงสร้างลักษณะแบ่งอำนาจเนื่องจากขนาดองค์กรไม่ใหญ่เพียงพอ มักนิยมใช้

ในการบริหารประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ในกรณีของประเทศไทยคือการปกครองส่วนภูมิภาค

3) โครงสร้างลักษณะกระจายอำนาจ (decentralized structures) เป็นการมอบหมายงานหรือเป็นการกระจายงานออกจากส่วนกลางแนวคิดการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนความเชื่อในความสามารถของมนุษย์ บทบาทและหน้าที่ของส่วนกลางจะดูแลนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่สำคัญเท่านั้น ขณะที่กระบวนการปฏิบัติจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร ฝ่าย หรือส่วนงาน จะถูกกำหนดอำนาจและจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นให้อย่างเพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย โครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะการกระจายอำนาจถือเป็นการจัดวางความสำคัญของงาน ได้อย่างลงตัวสะท้อนทัศนคติของผู้บริหารที่เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยเปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรลักษณะกระจายอำนาจ คือการปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประโยชน์ในการบริหารองค์กรดังนี้ 1) สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง 2) ผู้ปฏิบัติงานผู้บริหารในพื้นที่สามารถที่จะแก้ไขปัญหา หรือสนองความต้องการของลูกค้ารวมทั้งสร้างชื่อเสียงได้ในระดับพื้นที่เพราะเชื่อว่าคนในพื้นที่หรือท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและสามารถแก้ไขได้ดีกว่าคนอื่น 3) ส่งเสริมให้พนักงานได้พัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา 4) บุคลากรมีความรู้สึกภูมิใจช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจเนื่องจากได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเอง ความรับผิดชอบ อำนาจ งานอาชีพ บุคลากรได้ฝึกปฏิบัติทั้งงานประจำและงานบริหาร 5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติเป็นไปด้วยดีมีการวางแผน ประสานงานกันตลอดเวลา และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการจัดการ 6) มีความคงเส้นคงวาในการปฏิบัติต่อบุคลากร และลูกค้าหรือผลผลิตไม่ได้ใช้ความรู้สึกส่วนตัว 7) ช่วยกระตุ้นให้บุคลากรพัฒนาฝีมือการปฏิบัติงานประจำ งานบริหารและงานวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา

หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรในมิติของการบริหารตามแนวคิดของ Burns & Stalker (1950) แบ่งเป็น 2 ลักษณะดังนี้

1) ลักษณะการบริหารแบบเครื่องจักรกล (mechanistic system) การทำงานในองค์กรจะประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบอัตโนมัติ (automatic processes) ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างการบริหาร ดังนี้ 1) การกำหนดขอบเขตงานทุกระดับไว้อย่างชัดเจน (job descriptions) มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (work flows) ที่ถือเป็นมาตรฐานการปฏิบัติซึ่งปัจจุบันเป็นมาตรฐานระบบบริหารคุณภาพโดยองค์กรสากลว่าด้วยมาตรฐานระหว่างประเทศ (International Organization for Standard: ISO) ตั้งอยู่ที่ สวิสเซอร์แลนด์ 2) วิธีปฏิบัติงานมีมาตรฐานสูง 3) ฝึกปฏิบัติงานให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานตามมาตรฐานเป็นประจำ 4) หัวหน้างานพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาตลอดเวลาตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ 5) มีข้อบังคับ ระเบียบ จรรยาบรรณและวินัยในการปฏิบัติงาน 6) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่แต่ละระดับรวมทั้งมาตรฐานและเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน 7) มีระบบติดต่อสื่อสาร ในการประสานงานและบังคับบัญชาชัดเจน 8) มีความจงรักภักดีต่อองค์กรสูง 9) ได้จากการเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา หรืออัตราการย้ายเข้าออกของพนักงาน 9) สถานภาพของบุคลากรดูได้จากตำแหน่งและลักษณะงานที่ครองอยู่ ที่บ่งบอกถึงการใช้อำนาจมากกว่าบ่งบอกถึงความสำเร็จของงาน

2) การบริหารจัดการเสมือนมีชีวิต (organic system) มีความเชื่อว่ามนุษย์จะปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับภาวะจิตใจจะเป็นตัวกระตุ้นความสามารถทางกายและสมอง มีลักษณะโครงสร้างการบริหารดังนี้ 1) งานไม่เป็นลักษณะเฉพาะไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ตายตัวได้ ไม่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติ

ส่วนใหญ่เป็นงานเชิงกลยุทธ์ หรืองานระดับนโยบาย 2) ความเป็นมาตรฐานต่ำ เป็นงานเฉพาะของแต่ละคนมากกว่ากลุ่ม 3) การอบรมบุคลากรมุ่งเน้นให้เข้าใจเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และความสำเร็จของงานขององค์กร เข้าใจความต้องการของลูกค้ารวมทั้งความพึงพอใจต่องานและต่อองค์กร 4) ใช้วิธีระดมความคิดเห็นในการแก้ปัญหา (brain storming) มากกว่าการสั่งการ หรืออ้างอิงกฎระเบียบ 5) การบังคับบัญชามุ่งไปที่งาน (task) ผลงานและความพึงพอใจ (outputs & satisfaction) มากกว่าการหาความชัดเจนในบทบาทของพนักงาน 6) อำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับเครือข่าย (social networks) และเหตุผลเหนือกว่าเอกสาร 7) การติดต่อสื่อสารเชิงกลยุทธ์ในรูปแบบการปฏิบัติมากกว่าการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารในแนวดิ่งและแนวราบรวมทั้งข้างเคียงงานเกิดจากความชัดเจน และเป็นประโยชน์ของคำแนะนำและข้อมูลข่าวสาร 8) ความจงรักภักดี คู่ทำงาน กลุ่มและองค์กรมากกว่าเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา แม้ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่ทำงานได้ 9) สถานภาพของพนักงานดูที่ความตั้งใจและทุ่มเท คู่ที่ผลลัพธ์และความสำเร็จ (results & achievements)

หากพิจารณาสถานศึกษาซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ มีลักษณะโครงสร้างการบริหาร ดังนี้ 1) เป็นงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะ (specialization) คือแต่ละตำแหน่งมีการอธิบายลักษณะงานและความสามารถที่ใช้ 2) มีกฎระเบียบที่ชัดเจน ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง 3) ไม่นิยมชมชอบความเป็นส่วนตัว ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน เน้นรูปแบบและความเป็นทางการ 4) มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นเป็นชั้นๆ คนชั้นต่ำกว่าต้องเชื่อฟังระดับสูงกว่า ให้เกียรติกับผู้อาวุโส 3) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลตามคุณสมบัติและความชำนาญ 4) ทำงานเต็มเวลา เวลาและปรานงานต้องสัมพันธ์กัน (time – motion study) 7) มีการแยกบริหารงานความจำเป็นในการใช้เครื่องมือและเครื่องอำนวยความสะดวกถูกกำหนดโดยกฎ ข้อบังคับ การจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างขึ้นอยู่กับงานที่ทำ 8) แยกงานส่วนตัวออกจากงานขององค์กรอย่างชัดเจน 9) ความก้าวหน้าในตำแหน่งขึ้นอยู่กับความอาวุโสและความสำเร็จ (seniority and achievement) 10) ให้ความสำคัญกับความคงทนถาวร เช่นเก็บเอกสารอย่างดี กิจกรรมเก่าๆ หรือเหตุการณ์สำคัญที่มีมาก่อนจะถูกนำมาอ้างอิงและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน 11) ให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติ และกระบวนการมากกว่าความสำเร็จของงาน (management by regulations)

5.1.5 รูปแบบของโครงสร้างองค์กร

จากลักษณะของโครงสร้างในแง่มุมต่างๆ ที่กล่าวมาซึ่งเป็นการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานในการออกแบบองค์กรเท่านั้น ไม่มีโครงสร้างลักษณะใดที่จะสมบูรณ์ในตัวของมันเอง ต้องมีการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานหรือกิจการขององค์กร สามารถจำแนกได้ ดังนี้ (ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, 2554)

1) โครงสร้างแบบแบบเน้นหน้าที่ (functional structure) การ รวบรวมกลุ่มเป็นแผนกงานตามหน้าที่ และตามผลิตภัณฑ์ เป็นวิธีการออกแบบโครงสร้างองค์กรที่ธรรมดาที่สุด มองที่กิจกรรมต่างๆ ถูกนำมารวมเข้าด้วยกันตามหน้าที่จากระดับล่างไปสู่ระดับบน (bottom – up) ซึ่ง มีจุดแข็ง จุดอ่อน ดังนี้จุดแข็งของโครงสร้างแบบแบบเน้นหน้าที่ (functional structure) คือ เกิดความประหยัดในแผนกตามหน้าที่ สามารถพัฒนาความรู้ ความชำนาญในเชิงลึก องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายตามหน้าที่ เหมาะสมสำหรับองค์กรที่มีผลิตภัณฑ์อย่างเดียวหรือไม่ก็อย่างขณะที่จุดอ่อนของโครงสร้างแบบแบบเน้นหน้าที่ (functional structure) คือ มีการโต้ตอบอย่างช้าต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม มีสายการบังคับบัญชามาก ทำให้การตัดสินใจอยู่ใน

ระดับบน การประสานงานระหว่างแผนกงานไม่ดี การสร้างนวัตกรรมน้อย เพราะเน้นแผนกตัวเอง และมีมุมมองแคบจำกัดเน้นเฉพาะหน้าที่องค์การที่ประสบความสำเร็จในปัจจุบัน ใช้โครงสร้างแบบเน้นหน้าที่ และมีการเชื่อมโยงในแนวนอน โดยใช้ระบบสารสนเทศ มีการติดต่อโดยตรงระหว่างแผนกงานต่างๆ มีผู้ประสานงานเต็มเวลา มีผู้จัดการโครงสร้างและคณะทำงานหรือทีม ในองค์การที่ไม่เน้นผลกำไรยอมรับความสำคัญของการเชื่อมโยงในแนวนอน

2) โครงสร้างแบบเน้นผลิตภัณฑ์ (product structure) หรือ โครงสร้างแบบเน้นส่วนงาน (divisional structure) มีหลักการสำคัญ คือ การกระจายอำนาจทางการบริหารและการตัดสินใจให้เป็นไปตามกลยุทธ์มีจุดแข็ง จุดอ่อนดังนี้ จุดแข็ง ของ โครงสร้างแบบเน้นผลิตภัณฑ์ (product structure) คือ มีความเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสภาพแวดล้อม ที่ไม่แน่นอน ทำให้ลูกค้าพึงพอใจเพราะมีความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ที่มีความชัดเจนที่ลูกค้าจะติดต่อด้วยได้ง่าย มีการประสานงานในระดับสูง ระหว่างหน้าที่ต่างๆ ภายในผลิตภัณฑ์หนึ่งๆ ส่วนงานสามารถปรับตัวให้เข้ากับความต้องการแตกต่างในผลิตภัณฑ์ภูมิภาคและลูกค้าเหมาะสมกับองค์การขนาดใหญ่ที่มีหลายผลิตภัณฑ์ และ มีการกระจายอำนาจ ขณะที่จุดอ่อน ของ โครงสร้างแบบเน้นผลิตภัณฑ์ (product structure) คือ เกิดความสับสนเปลืองในการใช้ทรัพยากร นำไปสู่การประสานงานที่ไม่ดีระหว่างสายผลิตภัณฑ์ ขาดสมรรถฐานเชิงลึก (in depth competence) และความชำนาญเฉพาะด้านทางเทคนิค มีความยากลำบากในการเชื่อมโยงและทำให้เป็นมาตรฐานระหว่างสายผลิตภัณฑ์

3) โครงสร้างแบบเน้นพื้นที่ภูมิศาสตร์ (geographic structure) เป็น โครงสร้างแบบเน้นพื้นที่ภูมิศาสตร์ โดยพิจารณาที่ผู้ใช้หรือลูกค้า ในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ลูกค้าอาจมีรสนิยมและความต้องการที่ต่างกัน ในแต่ละพื้นที่ภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยหน้าที่ต่างๆ ที่จะผลิตและการตลาดในภูมิกษณณนั้นๆ จุดแข็งและจุดอ่อนของ โครงสร้างแบบเน้นพื้นที่ภูมิศาสตร์ เหมือนกับ โครงสร้างแบบเน้นผลิตภัณฑ์ องค์การสามารถปรับตัวให้เข้ากับความต้องการเฉพาะของแต่ละภูมิภาค และ ผู้ปฏิบัติงานระบุเป้าหมายระดับภูมิภาคมากกว่าระดับชาติ เน้นการประสานงานภายในมากกว่าการเชื่อมโยงข้ามภูมิภาคหรือระดับชาติ

4) โครงสร้างแบบเมตริกซ์ (matrix structure) เป็น โครงสร้างที่เน้นทั้งหน้าที่ (functional) และผลิตภัณฑ์ (product) ในเวลาเดียวกันหรือผลิตภัณฑ์และพื้นที่ภูมิศาสตร์ (geographic) ในเวลาเดียวกัน ถูกนำมาใช้เมื่อองค์การต้องการบรรลุเป้าหมายโดยเน้นที่ความชำนาญทางเทคนิค และนวัตกรรม การเปลี่ยนแปลงในผลิตภัณฑ์มีจุดแข็ง จุดอ่อน ดังนี้ จุดแข็ง ของ โครงสร้างแบบเมตริกซ์ (matrix structure) คือ ทำให้มีการประสานงาน มีการแบ่งสรรทรัพยากร เหมาะสมกับการตัดสินใจที่สลับซับซ้อน ให้โอกาสที่จะพัฒนาความชำนาญตามหน้าที่และผลิตภัณฑ์ เหมาะสมกับองค์การขนาดกลางที่มีผลิตภัณฑ์หลากหลาย ขณะที่จุดอ่อนของ โครงสร้างแบบเมตริกซ์ (matrix structure) คือ ผู้ปฏิบัติต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่สองสาย เกิดความสับสน ต้องมีความชำนาญด้านบุคคล และผ่านการฝึกอบรมเป็นอย่างดี มีการประชุมบ่อยใช้เวลามาก โครงสร้างนี้จะใช้ไม่ได้ถ้าผู้มีส่วนร่วมไม่เข้าใจ และยอมรับความสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนร่วมกันมากกว่า มีความสัมพันธ์ในแนวตั้ง และต้องใช้ความพยายามอย่างมากที่จะทำให้อำนาจหน้าที่จากส่วนงานหน้าที่และส่วนงานผลิตภัณฑ์สมดุลกัน

5) โครงสร้างแนวนอน (horizontal structure) ในการจัดองค์การสมัยใหม่ เป็น โครงสร้างแนวนอนที่เน้นกระบวนการ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้ (1) โครงสร้างถูกกำหนดขึ้น จากกระบวนการหลักระหว่างหน้าที่ต่างๆ มากกว่าภาระหน้าที่ (tasks) หน้าที่ (functional) หรือ พื้นที่ภูมิศาสตร์

ขอบเขตระหว่างแผนงานถูกจัดตั้งไป (2) ทีมมีการชี้นำด้วยตนเอง (self directed teams) (3) เจ้าของกระบวนการรับผิดชอบในแต่ละกระบวนการ (4) คนในทีมได้รับมอบในเรื่องความชำนาญ เครื่องมือ การจูงใจ และอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (5) ทีมมีอิสระที่จะคิดอย่างสร้างสรรค์ (6) ถูกค่าเป็นตัวผลักดันองค์การในแนวนอน (7) วัฒนธรรมองค์การเน้นการเปิดเผย ใ้วางใจ ร่วมมือ การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบและความเป็นอยู่ที่ดีมีจุดแข็ง จุดอ่อน ดังนี้

จุดแข็งของโครงสร้างแนวนอน (horizontal structure) คือ สนับสนุนความยืดหยุ่น และโต้ตอบอย่างรวดเร็วต่อความต้องการของลูกค้า มุ่งให้ผู้ปฏิบัติทุ่มเทความสนใจไปที่ผลิตภัณฑ์และสร้างคุณค่าให้ลูกค้า เป้าหมายขององค์กรกว้างขึ้น ปรับปรุงคุณภาพชีวิตเพื่อผู้ปฏิบัติงาน ให้โอกาสในการมีส่วนร่วม และรับผิดชอบต่อผลที่ได้ ขณะที่จุดอ่อนของโครงสร้างแนวนอน (horizontal structure) คือ การกำหนดกระบวนการหลักเป็นเรื่องยาก และใช้เวลามาก มีการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมการออกแบบงาน ปรัชญาการบริหารระบบสารสนเทศ และระบบการให้รางวัล ผู้จัดการในโครงสร้างแบบเดิมอาจคัดค้าน เพราะต้องเสียอำนาจ ต้องมีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานและทำงานเป็นทีม และอาจเป็นข้อจำกัดการพัฒนาความชำนาญเชิงลึก

6) โครงสร้างแบบผสม (hybrid structure) เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนในปัจจุบัน ทำให้องค์กรต่างๆ ใช้โครงสร้างแบบผสม (hybrid structure) โดยใช้จุดแข็งของแต่ละโครงสร้างให้เกิดประโยชน์ และหลีกเลี่ยงจุดอ่อนของแต่ละโครงสร้าง โครงสร้างแบบผสมที่ถูกนำมาใช้กันมากคือ โครงสร้างแบบเน้นหน้าที่และเน้นผลิตภัณฑ์ รวมทั้งโครงสร้างแบบเน้นหน้าที่และโครงสร้างแนวนอน

5.1.6 การพัฒนาโครงสร้างองค์การ

Child (1977) เห็นว่าสาเหตุที่ทำให้ต้องปรับปรุงโครงสร้าง ขององค์การ (pressure for re-organization) มีดังนี้ 1) สภาพแวดล้อม (environment) ปัจจุบันสภาพแวดล้อมขององค์การส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้การวางแผนล่วงหน้ากระทำได้ยุ่งยากขึ้น ผู้บริหาร จึงจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น จึงเป็นความกดดัน ทางหนึ่งที่ตั้งผลให้้องค์การต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้มีการรับส่งข้อมูลและประสานงาน ในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขององค์การได้อย่างรวดเร็วขึ้น 2) การขยายกิจการไปทำด้านอื่น (diversification) การขยายกิจการ (หรือ หน้าที่) ไปทำด้านอื่นๆ ในระยะแรกก็จะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอยู่แล้วให้ไปช่วย ดูแลและเมื่อกิจการใหม่ขยายตัวมากขึ้นไปแล้วจึงจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบ ปัญหาที่ประสบอยู่เสมอว่าเมื่อไร จึงจะถึงจุดที่ควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่ดังกล่าว 3) การขยายตัว (growth) การขยายตัวเป็นเหตุผลของการปรับ โครงสร้างของ องค์การที่เกิดขึ้นบ่อยๆ เมื่อองค์การขยายตัวมากขึ้นก็ต้องการขยายบทบาทและขอบเขต ของการบริหารซึ่งบางครั้งจะมีการเพิ่มสายการบังคับบัญชา อันมีผลทำให้การประสานงาน ยุ่งยากขึ้นและควบคุมก็ลำบากขึ้น 4) เทคโนโลยี (technology) ในรอบ 20ปีที่ผ่าน มาเทคโนโลยีก้าวหน้าไป มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอมพิวเตอร์ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ระบบข้อมูลรวมกันของหน่วยงาน ต่างๆ ผลก็คือ ทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถรู้ความก้าวหน้าและปัญหาต่างๆ ขององค์การทุกระดับ ได้ตลอดเวลา ซึ่งในที่สุดจะทำให้ความจำเป็นของการมีผู้บริหาร ระดับกลางหมดไป ความก้าวหน้าของระบบคอมพิวเตอร์นี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างขององค์การในลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น 5) บุคลากร (personnel) ปัจจุบันพนักงานได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มากขึ้น (job participation) ทั้งนี้เนื่องจากระดับการศึกษาของพนักงานสูงขึ้น ทักษะของพนักงานเปลี่ยนไป ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อการปรับ โครงสร้าง

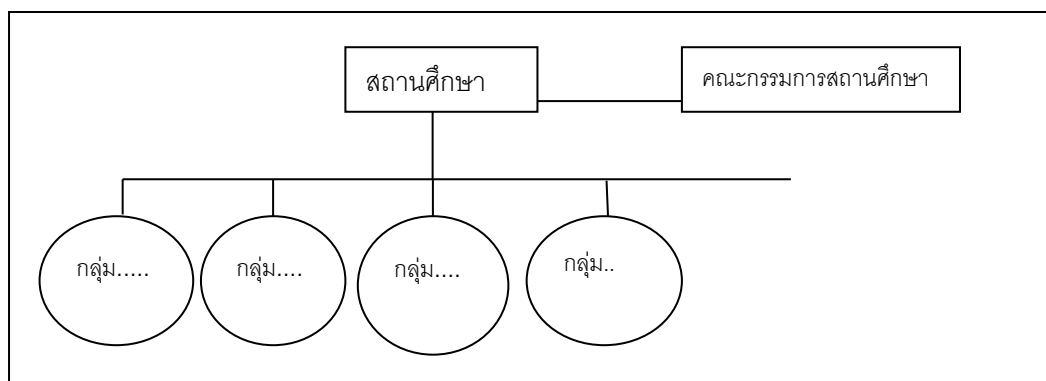
ขององค์การ โดยพนักงาน รับผิดชอบเพิ่มขึ้น และผู้บริหารระดับสูงก็ทำงานในรายละเอียดน้อยลง ในขณะที่เดียวกัน ก็ใช้เวลาไปกับการวางแผนระยะยาวเพิ่มขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ หรือเกิดขึ้นหรือเร็ว ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารระดับสูงเห็นด้วยหรือไม่อย่างไรและระดับล่าง มีความพร้อมที่จะรับหรือไม่

วเรช จันทรศร และอุทัย เลาหิเชียร (2529) ได้เสนอแนวความคิดพื้นฐานของการจัดโครงสร้าง และรูปแบบงานที่สำคัญไว้ 13 ประการ สรุปได้ดังนี้ 1) เอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา (unity of command) หมายความว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาควรจะรายงานกับผู้บังคับบัญชาคนเดียวในแต่ละหน้าที่ เพื่อให้การ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่สับสน 3) ขอบข่ายในการควบคุม (span of control) ได้แก่ การพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาคนเดียวควรจะควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนกี่คนจึงจะมีการควบคุมงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) รูปแบบขององค์การแบบปริมาตร (scalar principle) ตามหลักทั่วไปการจ้องค์การควรเป็นรูปสามเหลี่ยมปริมาตร คือ มีชั้นการบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา หมายความว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงถือว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบมากกว่าผู้ที่อยู่ใต้ บังคับบัญชาลดหลั่นลงมาตามลำดับชั้นเหมือนรูปสามเหลี่ยมปริมาตรหลักมีประโยชน์ใช้ สำหรับการควบคุมงาน 4) หลักเกณฑ์ที่เป็นการยกเว้น (exception principle) หมายความว่า งานบาง ประเภทผู้บังคับบัญชาไม่ควรเข้าไปใส่ใจหรือหมกมุ่นคือ ไม่ควรเสียเวลาคิดหรือ ปฏิบัติ 5) การจัดแบ่งงานเป็นกลุ่ม (departmentation) ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นตาม วัตถุประสงค์ (purpose) กระบวนการของการผลิตสินค้าหรือบริการ (process) สภาพ ภูมิศาสตร์ (area) ลูกค้าหรือผู้รับบริการ (clientele) ประโยชน์ของการจัดแบ่งงานเป็น กลุ่มก็เพื่อจะทราบว่าจะงานใดสามารถจะจัดรวมเข้ากันได้เพื่อช่วยให้นักบริหารควบคุม การปฏิบัติงานได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น 6) การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นการมอบการวินิจฉัยสั่งการบาง เรื่อง หรือ บางส่วนให้กับผู้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าหลักในการกระจายอำนาจคือ จะกระจายต่อเมื่อต้องการให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วและการกระจายอำนาจจะเป็นไปได้ ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติคือผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานมีความสามารถเพียงพอกับงานที่จะต้อง รับผิดชอบและมีข้อมูลเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ 7) สายงานหลักและสายงานช่วยอำนวยความสะดวก (line and staff) ในการจัดองค์การ ควรคำนึงถึงงานประเภทสายงานหลัก (line) และ งานประเภทสายงานช่วยอำนวยความสะดวก (staff) เจ้าหน้าที่รับผิดชอบสายงานหลักคือเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งจะมีอำนาจหน้าที่ มากกว่าเจ้าหน้าที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกเป็นงานประเภท ให้คำปรึกษา การแบ่งเจ้าหน้าที่เป็นสองประเภทดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน งานบางประเภทจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติโดยตรงและผู้ปฏิบัติต้องการผู้ที่ป้อนข้อมูลเพื่อ การตัดสินใจ 8) อำนาจหน้าที่ (authority) คือ สิทธิที่บุคคลได้รับเนื่องจากดำรงตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่ง ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในองค์การ 9) อิทธิพล (influence) หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งมีผลต่อการกระทำของอีก บุคคลหนึ่ง โดยการชักจูง แนะนำ หรือโดยวิธีการอื่นใด ซึ่งอาจไม่รู้ตัว 10) อำนาจ (power) คือ ศักยภาพของกำลังที่บุคคลหนึ่งมีสมรรถนะในการที่ จะมีอิทธิพลต่อการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง ศักยภาพของกำลังคือ กำลังทางจิตวิทยานั้นเอง 11) การผูกพันตนเองกับองค์การ (identification with the organization) หมายความว่า การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติงานร่วมกับองค์การ เพราะเห็นว่าเป้าหมาย ขององค์การเหมือนกับของตนเอง 12) ความจงรักภักดี (loyalty) คือการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีความซื่อสัตย์ และผูกพันต่อองค์การ ความจงรักภักดีจึงเป็นสายใยที่จะเชื่อมโยงบุคคลให้เข้ากับองค์การ ได้ดี ความจงรักภักดีจะช่วยให้การประสานการตัดสินใจโดยสามารถจะคาดคะเนได้ว่า สมาชิกในองค์การจะปฏิบัติงานอย่างไร 13) ความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึง การมี

ความผูกพัน (obligation) ต่องาน ความรับผิดชอบมีความนัย 2 นัย นัยแรก เป็นความรับผิดชอบต่อภายนอก คือ ความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา ผู้รับบริการและสังคมส่วนร่วม นัยที่สอง เป็นความรับผิดชอบต่อภายใน ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อศีลธรรมจรรยาบรรณ และมโนธรรม ของแต่ละบุคคล พฤติกรรมองค์การมีผลจากกรอบของศีลธรรมจรรยาบรรณของคนใน องค์การ ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อการจัดองค์การด้วย

5.1.7 โครงสร้างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สถานศึกษามีการแบ่งโครงสร้างภายในตามกฎหมายกระทรวงศึกษาธิการ (2552) และเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนดซึ่งสถานศึกษาจะต้องแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่ม ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาคือครอบคลุมใน 4 งานคืองานวิชาการงานงบประมาณงานบริหารงานบุคคลและงานบริหารทั่วไป ดังภาพที่ 17



ภาพที่ 17 โครงสร้างการบริหารงานของสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552)

5.1.7 ขอบข่ายและภารกิจของสถานศึกษา

สถานศึกษามีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารงานของสถานศึกษาที่มีโครงสร้างการบริหารงานตามกฎหมายที่มีขอบข่ายภารกิจที่กำหนดซึ่งการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาเป็นไปตามกฎกระทรวงและระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด ซึ่งจะแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มหรือฝ่ายหรืองานตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการซึ่งจะต้องครอบคลุมขอบข่ายและภารกิจของสถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณการบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปซึ่งมีขอบข่ายและภารกิจดังต่อไปนี้

- 1) งานบริหารวิชาการมีขอบข่ายงาน ดังนี้ (1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา (2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (3) การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน (4) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา (5) การพัฒนาสื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา (6) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ (7) การนิเทศการศึกษา (8) การแนะแนวการศึกษา (9) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา (10) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน (11) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น (12) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่นักลคครอบครัวยังค์กรหน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัด

การศึกษา

2) งานบริหารงบประมาณมีขอบข่ายงาน ดังนี้ (1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน (4) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (5) การบริหารการเงิน (6) การบริหารบัญชี (7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3) งานบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายงาน ดังนี้ (1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง (2) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง (3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ (4) วินัยและการรักษาวินัย (5) การออกจากราชการ

4) งานบริหารทั่วไปมีขอบข่ายงาน ดังนี้ (1) การดำเนินงานธุรการ (2) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ (4) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา (5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร (6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ (7) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการงบประมาณบุคลากรและบริหารทั่วไป (8) การจัดสถานที่และสภาพแวดล้อม (9) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน (10) การรับนักเรียน (11) การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย (12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (13) งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน (14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา (15) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคลชุมชนองค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา (16) งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น (17) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน (18) งานบริการสาธารณะ (19) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

5.1.8 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กร (organizational structure)

จิราภรณ์ ตั้งกิตติภรณ์ (2553) การประเมินหรือตรวจวินิจฉัยความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของโครงสร้างขององค์กร ดังนี้ 1) การควบคุมบังคับบัญชา (governance) หมายถึง การประเมินและวิเคราะห์เกี่ยวกับกรอบแห่งกฎหมาย กฎระเบียบขององค์กร อำนาจและกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดทิศทางขององค์กร การเชื่อมโยงกับภายนอกองค์กรหรือกลุ่มต่างๆ 2) การปฏิบัติงาน (operation) หมายถึง การประเมินและวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและตำแหน่งภายในองค์กรความร่วมมือประสานงานของแรงงาน การร่วมมือของแผนกหรือระบบ

แนวทางการตั้งคำถามสำหรับการตรวจวินิจฉัยโครงสร้าง มีดังนี้ 1) โครงสร้างขององค์กรสนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายองค์กรหรือไม่ 2) จำนวนกลุ่มหรือแผนกมีเพียงพอสำหรับนำกลยุทธ์ไปปรับใช้หรือไม่ 3) มีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ 4) โครงสร้างความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเอื้อต่อการทำงานหรือไม่ 5) มีการวางโครงสร้างของกระบวนการทำงานภายในองค์กรไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมหรือไม่ 6) องค์กรจะประสานความร่วมมือระหว่างแผนก หรือระหว่างบุคลากรอย่างไรจึงจะทำให้องค์กรได้ผลงานสูงสุด 7) บทบาทภายในองค์กรได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและมีความยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับการปรับเปลี่ยนตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ 8) โครงสร้างองค์กรสนับสนุนหรือยับยั้งประสิทธิภาพการผลิตสินค้าหรือการให้บริการ 9) การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่กระตุ้นหรือยับยั้งผลงานองค์กร 10) สมาชิกองค์กรมีอำนาจในการกำหนด

วาระสำหรับการปรับปรุงการปฏิบัติงานหรือไม่

5.2 ด้านคน (human)

5.2.1 ที่มาและความสำคัญของคน (human)

“คน” เป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญและยอมรับกันทั่วไปเรียกย่อๆ ว่า “4 M” อันประกอบด้วย บุคลากร หรือทรัพยากรมนุษย์ (Man) เงิน (money) วัสดุ อุปกรณ์ (materials) และการจัดการ (management) จะพบว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหารเพราะหากขาดกำลังคนก็จะไม่มีปัจจัยขับเคลื่อนปัจจัยอื่น ๆ นั้นเอง การที่องค์กรจะกระทำการกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีคนหรือบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงจัดเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่นๆ ซึ่งถ้าองค์กรเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถปัจจัยด้านอื่นๆ ก็จะดีตามมา การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร พร้อมทั้งดำเนินการธำรงรักษาและพัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยมีภารกิจหลัก ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์การกำหนดงานหรือออกแบบงาน การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลพนักงาน การฝึกอบรมและพัฒนา ค่าตอบแทน สุขภาพและความปลอดภัย การพ้นจากงานของพนักงาน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้เกิดความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จขององค์กร ปัจจัยทางด้านคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดโอกาสการเจริญเติบโตขององค์กรได้ แต่ในขณะที่เดียวกันทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละองค์กรก็ประสบกับปัญหาเกิดขึ้นหลายลักษณะ ทั้งในลักษณะที่เกิดจากระดับความรู้ ลักษณะความสามารถของบุคลากร ลักษณะการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์กร ลักษณะการขาดทักษะในการปฏิบัติงาน หลายองค์กรจึงมุ่งมั่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับความเห็นของ Ulrich & Brockbank (2005) ที่ว่าองค์กรต้องพัฒนาให้พนักงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายงานที่องค์กรมอบหมายเป็นการสร้างคุณค่าแก่บุคลากร (human value) ให้เป็นสินทรัพย์ขององค์กรและถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาทุกคนทุกระดับ

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2554) ให้ความเห็นว่า สิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้้องค์กรประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายคือ “การบริหารคน” เพราะคนเป็นผู้จัดการงานต่างๆ ทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการเป็นจริงซึ่งมีสองคำที่มีความคล้ายคลึงกันคือ “การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (human resource management)” และ “การบริหารงานบุคคล (personnel administration)” ในความคล้ายคลึงกันคือทั้งสองคำสื่อความหมายการบริหารคนที่เป็นการดำเนินงานภายในองค์กรเกี่ยวกับงานด้านบุคลากรตั้งแต่ การรับสมัคร การคัดเลือก การบรรจุเข้าทำงาน การจัดสรรเจ้าหน้าที่ การประเมินผลการทำงาน (ตรวจสอบการมา ลา สาย ขาด กิจ ป่วย) การบริหารเงินเดือนค่าตอบแทนไปจนถึงการเกษียณอายุ เป็นต้นซึ่งเหล่านี้ถือเป็นงานประจำด้านบุคลากร (personnel routine)

Becker, Huselid & Ulrich (2001) ให้ความเห็นว่างานประจำด้านบุคลากร (personnel routine) เป็นงาน ในเชิงรับ ส่วนการบริหารเชิงรุก มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดสถาปัตยกรรมทรัพยากรมนุษย์ (human resources architecture) ที่ประกอบด้วย 1) หน้าที่ของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (human resources function)

ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร นอกจากจะมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้งานประจำทางด้านการบุคลากรสำเร็จ ลุล่วงด้วยความราบรื่นแล้วนั้น ยังมีหน้าที่ในการตอบสนองต่อแผนกลยุทธ์ (strategic plan) ขององค์กร ตามบทบาทหุ้นส่วนกลยุทธ์ (strategic partner) อันเป็นการสนับสนุนการมุ่งไปสู่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กร 2) ระบบของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (human resources system) การตอบสนองต่อแผนกลยุทธ์ (strategic plan) ขององค์กร ตามบทบาทหุ้นส่วนกลยุทธ์ (strategic partner) อันเป็นการสนับสนุนการมุ่งไปสู่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางระบบของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ไว้เป็นอย่างดี มีความคล่องตัวภายในกระบวนการของระบบ ตลอดจนมีการสอดประสานการทำงาน of ทุกส่วนงานภายในระบบ ซึ่งถูกกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน ไว้อย่างชัดเจน เพื่อเสริมสมรรถนะในการบริหารคน อันเป็นการสนับสนุนบทบาทหุ้นส่วนกลยุทธ์ (strategic partner) ของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ 3) พฤติกรรมของพนักงาน (employee behaviors) นอกจาก หน้าที่ของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ และระบบของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ยังมีองค์ประกอบของสถาปัตยกรรมทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ซึ่งก็คือ การทำให้เกิดผลลัพธ์ต่อ พฤติกรรมพนักงาน (employee behaviors) เพื่อให้เป็นไปในทางที่จะสนับสนุนต่อการขับเคลื่อน (drive) นโยบายและโครงการขององค์กร ตลอดจนเป็นการสนับสนุนการขับเคลื่อน (drive) แผนกลยุทธ์ที่พุ่งตรงสู่เป้าหมาย ตามภารกิจ (mission) และวัตถุประสงค์ขององค์กร (organizational objective)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปว่า ปัจจัยเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ลังกัตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านคน หมายถึง การสร้างเสริมทัศนคติ ความคาดหวัง การรับรู้ ของบุคคล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาท พฤติกรรม และคุณลักษณะ เช่น บุคลากรเพียงพอก็มีความเป็นมืออาชีพ ความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับมีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่างำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถ

5.2.2 ภารกิจการบริหารทรัพยากรมนุษย์

Pucki, Tichy & Barnett (1992) เห็นว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีภารกิจหลักดังนี้

1) การออกแบบงานในองค์กร (organization design) แนวคิดใหม่ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือการจัดโครงสร้างของงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภาระหน้าที่ เป้าหมายขององค์กร ตลอดจนการวางแผนกลยุทธ์ การออกแบบและจัดระบบงานต้องสอดคล้องกับคนกับเทคโนโลยีและวัฒนธรรมขององค์กรนั้นๆ องค์กรจะมีประสิทธิภาพได้ปริมาณของบุคลากร ต้องได้สัดส่วนสัมพันธ์กับภารกิจของงาน กล่าวคือ ปริมาณงานกับปริมาณคนต้องสมดุลกัน ดังนั้น ในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรจึงต้องมี การวางแผนกำลังคน การวิเคราะห์งาน การออกแบบงาน การกำหนดทีมงาน และการพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในงาน (นิสคาร์ก เวชยานนท์, 2538)

2) การสรรหา (staffing) กระบวนการใน คัดเลือก บรรจุ ตลอดจนกล่อมเกลามาให้บุคคลเหล่านั้นมีวัฒนธรรม การคัดเลือกคนในแนวคิดใหม่ จะมุ่งเน้นที่ความพึงพอใจในงานเป็นสำคัญ โดยพยายามเลือกคนให้เข้ากับวัฒนธรรมขององค์กรมากที่สุด เพราะแต่ละองค์กรก็มีวัฒนธรรมเฉพาะของตัวเอง ถ้าสามารถเลือกคนที่สอดคล้องกับองค์กรได้แล้ว คนก็จะทำงานอย่างมีความสุข ปัญหาของการออกงานก็จะน้อยลงกระบวนการของการสรรหาได้ครอบคลุมไปถึงการกล่อมเกลานักงานใหม่ด้วย กระบวนการใน

การกล่อมเกลานี้จะแบ่งได้ 2 ส่วนใหญ่ คือ เมื่อแรกบรรจупนักงานทุกคน จะต้องได้รับการปฐมนิเทศ โดยองค์กรต้องพยายามชี้แจงให้พนักงานใหม่ทุกคนได้ทราบถึงเป้าหมาย ภารกิจ ตลอดจนวิสัยทัศน์ขององค์กร เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมแนวความคิดในการทำงานร่วมกันเรียนรู้กฎระเบียบ ของการทำงานในส่วนที่สอง องค์กรต้องช่วยให้พนักงานใหม่สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมขององค์กร

3) ระบบการให้รางวัลและผลตอบแทน (reward system) การให้รางวัลถือว่าเป็นวิธีการดึงดูดคนดี มีความสามารถให้เข้ามาสู่องค์กร และก็ช่วยให้องค์กรสามารถรักษาคคนเหล่านี้ไว้ให้อยู่กับองค์กรตลอดไป ด้วยการที่จะรักษาคคนเก่าและดึงดูดคนใหม่ไว้ได้นั้น ระบบการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการต้องสอดคล้องกับความต้องการของพนักงานและต้องมีความเป็นธรรมสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ ได้ การให้รางวัลนี้ควรที่จะมีความหลากหลายในรูปแบบ คือ มีทั้งแรงจูงใจหรือตอบแทนทั้งในระยะสั้น เช่น เงินเดือนระยะกลาง เช่น โอกาสในการศึกษาอบรมระยะยาว เช่น ความก้าวหน้าในตำแหน่ง โอกาสในการพัฒนาตนเอง ความมั่นคงในอาชีพ นอกจากนี้รูปแบบของรางวัล หรือเครื่องจูงใจต่างๆ ควรนำเข้ามาใช้ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เช่น การให้พนักงานเพื่อพัฒนาตนเอง โดยได้รับเงินเดือน หรือให้สวัสดิการที่เรียกว่า การให้บริหารดูแลประจำวัน การดูแลบุตรของกำลังพล

4) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (performance appraisal) นับว่าเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญมากกับการบริหารทรัพยากร การประเมินผลการปฏิบัติงานได้พยายามที่จะหาเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้ที่ประเมิน คือ ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ถูกประเมิน โดยมีการวางเป้าหมายการทำงานร่วมกันและกำหนดเกณฑ์ในการวัดผลร่วมกัน โดยพยายามที่จะมุ่งวัดผลงานมากที่สุด การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นถูกประเมิน โดยลูกค้าที่มาติดต่อหรือได้รับบริการจากองค์กร การประเมินผลจะทำโดยผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและร่วมงาน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการเหล่านี้ก็จะลดบทบาทของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาลงและทำให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือตัวพนักงานทุกคนต้องรับผิดชอบหรือให้บริการกับลูกค้าดีขึ้นแทนที่จะต้องไปวิ่งเอาใจนายเหมือนแต่ก่อน

5) การพัฒนาการบริหาร (management development) โดยเน้นการพัฒนาพนักงาน และพัฒนาองค์กร ยังนำวิธีการอบรมไปใช้สร้างมนุษยสัมพันธ์ในการทำงาน ช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีมและใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่างๆ เพื่อช่วยให้บุคลากรขององค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น การให้การศึกษาที่ถูกต้องนำมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร โดยหน่วยงานได้ให้การสนับสนุนทั้งในด้านการเป็นผู้จัดการศึกษาให้เอง เช่น การจัดหลักสูตรการศึกษา โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือบางองค์กรใช้วิธีการส่งบุคลากรของตนเข้ารับการศึกษานในสถานศึกษา หรือให้การสนับสนุนทั้งในด้านค่าใช้จ่าย เวลา และสนับสนุนทางด้านจิตใจ ซึ่งการพัฒนาทั้งในด้านการศึกษา และการอบรมนี้จัดว่าเป็นการพัฒนาที่มุ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลในองค์กร การพัฒนาสายงานและความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นอีกมิติหนึ่งของการพัฒนาการบริหารเพื่อให้มีความสอดคล้องทั้งในแง่ของบุคคล ตำแหน่งงานและการพัฒนาองค์กรในภาพรวม

6) การสื่อสาร (communication) การสัมพันธ์ระหว่างพนักงานในองค์กรในทุกๆระดับ ก็นับว่าเป็นมิติใหม่ ข้อมูลต่างๆ ที่จะช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้จำเป็นที่

พนักงานทุกคนควรมีสิทธิได้รับทราบ การส่งผ่านข้อมูลหรือข่าวอาจทำได้โดยนำเอาเทคโนโลยีต่างๆ เข้าช่วย นอกเหนือจากข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจในเชิงธุรกิจแล้ว ข้อมูลที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อองค์กรต่อผู้บริหารต่างๆ ก็จะต้องถูกส่งผ่านมาให้ผู้บริหารได้รับทราบด้วยควรมีช่องทางที่พนักงานสามารถเสนอแนวความคิดของเขา อาจจะเป็นการพบปะกันโดยตรงหรือผ่านทางสื่อต่างๆ

เป้าประสงค์ของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ 1) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าองค์กรจะสามารถอยู่รอดและมีกำไรในการประกอบการได้อย่างเพียงพอ นั้น การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์จะต้องกำหนดเป้าประสงค์ของการสร้างผลผลิตภาพด้านแรงงานให้เกิดขึ้นภายในองค์กร นั้นย่อมหมายถึงการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์จะต้องทำให้องค์กรเกิดความคุ้มค่าในการลงทุนที่เกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลในองค์กร 2) เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องกำหนดเป้าประสงค์ที่จะทำให้องค์กรพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงมีความยืดหยุ่นพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันอย่างยั่งยืน 3) เพื่อสร้างความชอบธรรมทางสังคม มีเป้าหมายที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้สึกให้องค์กรมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบต่อบุคลากรภายในองค์กร และผลกระทบจากการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร ที่จะไปมีผลต่อสังคมภายนอก ซึ่งต่อมาได้ขยายนิยามความรับผิดชอบ ออกไปสู่ความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม ลูกค้า และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ

5.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2519) กล่าวว่า “การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล” การบริหารงานบุคคลมิใช่เพียงการเลือกและแต่งตั้งคนเข้ามาทำงานเท่านั้น แต่เป็นการดำเนินกิจกรรมการบริหารคนตั้งแต่เริ่มต้น นับตั้งแต่ก่อนบุคคลนั้นจะเข้าสู่องค์กร จนกระทั่งพ้นจากองค์กรไป เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารองค์กรการบริหารงานบุคคล นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรที่จะ ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยทางด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในบรรดาทรัพยากรทั้งหมด เพราะสามารถที่จะจัดการหรือหาวิธีที่จะดำเนินการให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นบุคลากรจึงเป็น ที่มาของความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรอีกด้วย ซึ่งในการบริหารประเทศก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นต้นมาได้ให้ “คน” เป็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ให้มีขีดความสามารถเพื่อที่จะพัฒนาครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไปในการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องอาศัยการระดม คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี และวิธีการจัดการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาคนให้ มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ถ้าองค์กรใดมี “คน” ดีและมีประสิทธิภาพในการทำงานสูง คนหรือข้าราชการหรือพนักงานก็จะสามารถระดมเงิน วัสดุ มาให้กับ องค์กร และสามารถบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพระบบบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปที่นิยมใช้มีดังนี้

1) ระบบอุปถัมภ์ (patronage system หรือ spoil system) เป็นระบบดั้งเดิม โดยมีแหล่งกำเนิดมาจากจีนโบราณ ที่มักใช้การสืบทอดทางสายเลือด รวมไปถึงการนำสิ่งของมาแลกตำแหน่ง ลักษณะ

ที่สำคัญ คือ 1) ไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ 2) ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเลือกสรร 3) มักมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของหน่วยงานระบบอุปถัมภ์ก็มีข้อดีคือมีความรวดเร็ว แก้ไขสะดวกมีความขัดแย้งในการตัดสินใจน้อยเหมาะสมกับบางตำแหน่งและสอดคล้องกับการปกครองที่มีระบบพรรคการเมืองขณะที่มีข้อเสียคือไม่มีหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความรู้ ความสามารถมารับใช้คนมากกว่าหน่วยงานขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานไม่ดีและหน่วยงานพัฒนาได้ยาก

2) ระบบคุณธรรม (merit system) เกิดจากความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของระบบอุปถัมภ์ โดยเป็นระบบการบริหารบุคคลที่อาศัยความรู้ ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว มีลักษณะสำคัญดังนี้ 1) หลักความสามารถ (competence) เป็นการถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และต้องสามารถใช้ความรู้มาปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างเต็มที่ 2) หลักความเสมอภาค (equality opportunity) เป็นการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคลทั้งในการเข้าสู่งานเป็นราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวคิดตามหลัก ประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยถือว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน 3) หลักความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (security of tenure) ซึ่งต้องได้รับการยอมรับ และคุ้มครองตามกฎหมาย ก็จะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงาน โดยไม่มีเหตุที่พิสูจน์ได้ หลักการนี้มุ่งให้ข้าราชการเกิดความมั่นคงถาวรในอาชีพและเกิดความรู้สึกมั่นคงที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง 4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) คือ การที่ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมืองและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถโดยไม่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด แต่ยังคงสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ระบบคุณธรรม (merit system) มีข้อดีคือสอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่เน้นความเสมอภาคได้คนดีมีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานและช่วยหน่วยงานมีประสิทธิภาพในขณะที่มีข้อเสียคือมีความล่าช้าค่าใช้จ่ายในการสอบแข่งขันสูงสร้างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการมากเกินไปและวิธีทำได้ยาก เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดกรอบการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้เป็นภารกิจที่สำคัญ ที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจ การดำเนินงานด้านบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญและกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีขอบข่ายและภารกิจโดยสรุปดังนี้ 1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง 2) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง 3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ 4) วินัยและการรักษาวินัย 5) การออกจากราชการ

การที่จะให้คนหรือมนุษย์ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องประกอบไปด้วยปัจจัย หลายอย่าง เช่น การบำรุงขวัญและความพึงพอใจในการทำงานขวัญของผู้ปฏิบัติงานจะดีขึ้น ถ้าหากเขาได้ทำงานที่เหมาะสมกับ ความสามารถ มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ได้รับการยอมรับกับเพื่อนร่วมงาน ได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม จากหัวหน้า ได้รับการยกย่องชมเชยเมื่อทำดี มีส่วนทราบถึงนโยบายแผนงาน การ เปลี่ยนแปลงและเคลื่อนไหวต่างๆ ภายในหน่วยงานของเขา

และขวัญกำลังใจของคน ทำงานจะเลวลงถ้าหากเขาทำดีแล้วไม่ได้ดี บรรยากาศภายในองค์กรมีการแตกร้าง อิงคาริษา มีการจับผิดซึ่งกันและกัน ผู้บังคับบัญชาไม่ให้เสรีภาพในการทำงานตามสมควร มีการขัดแย้งกัน ในหมู่คนทำงาน ก่อให้เกิดการลาออกจากงานหรือแยกย้ายไปอยู่ที่อื่น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2539)

5.2.4 ปัจจัยด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน

1) การรับรู้ เป็นกระบวนการที่มนุษย์ติดต่อสื่อสารกับสิ่งแวดล้อมรอบๆตัว โดยมนุษย์จะทำการตีความ ทำความเข้าใจในสิ่งแวดล้อมที่สัมผัสได้แล้วทำการตอบสนองกลับไปอย่างเหมาะสม แต่ละคนอาจจะตีความในสิ่งแวดล้อมที่เหมือนกันออกไปในทางต่างๆกัน ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางจิตใจและความคิดของแต่ละคน เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก มนุษย์จึงเลือกรับรู้เฉพาะข้อมูลที่พวกเขาสนใจ และเราสามารถมองเห็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งแตกต่างกันไปได้ ความหมายและความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สามารถเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงหากเรามองเรื่องๆ นั้นในอีกแง่มุมที่แตกต่างกันไป เราสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความเข้าใจ และความเห็นของคนได้เสมอและในการรับรู้คนเราจำเป็นต้องมีการรับรู้ในสิ่งใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา และการรับรู้นี้เอง ผู้ที่เป็นผู้บริหารย่อมจำเป็นต้องมีความเข้าใจความแตกต่างในการรับรู้ของแต่ละบุคคลจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องมีความเข้าใจในความแตกต่างนั้น โดยการมองในหลายมิติการมองในรูปแบบหลายมิติคือการมองในภาพรวม และการมองแบบแยกส่วนมองลึก แบบลึกลงในรายละเอียดและทราบถึงลักษณะเฉพาะส่วน การมองทั้งแง่บวก และแง่ลบ รับรู้ทั้งเรื่องที่ดีและไม่ดี การมองภายนอกอาจไม่เข้าถึงความเป็นจริง จึงควรใช้การคิดไตร่ตรองหาเหตุผลความสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของการรับรู้คือ มุมมองความเข้าใจในสิ่งที่ได้รับ รู้ความสามารถในการรับรู้ของคนสองคนจะไม่เหมือนกัน หากเราเล่าเรื่องเรื่องเดียวกันให้คนสองคนฟัง การรับรู้ อาจแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงก็ได้

2) บุคลิกภาพการมีบุคลิกภาพที่ดีเป็นสิ่งสำคัญในการบริหาร เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้นำ จึงจำเป็นต้องมีความน่าเชื่อถือทั้งในด้านการแต่งกาย การพูด การวางตัว และการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ทั้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อื่น หลักในการจัดการบุคลิกภาพสำหรับผู้บริหารดังนี้ (1) รู้จักบริหารตนเองคือวางระบบให้แก่ตนเอง ฝึกตนเองให้เป็นคนมีวินัยกำหนดเป้าหมาย นโยบาย วิธีการ โครงการและแผนปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด ประพฤติให้ถูกทำนองครองธรรม (2) ทำงานอย่างมีระบบ คือ มีโครงการ แผนงาน มีการสรุปประเมินผล สำนวตรวจสอบการปฏิบัติงานของตนเองและลูกน้องอยู่เสมอ (3) รักในงานที่ทำ คือทำงานอย่างมีชีวิตชีวา กระตือรือร้น ขยัน อดทน ทำงานด้วยความตั้งใจ และรับผิดชอบต่อหน้าที่ (4) รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงานและรู้จักใช้งานให้เหมาะกับคนให้ความสำคัญของคน (5) รู้หลักโอนอ่อนผ่อนปรน (6) แสวงหาความรู้อยู่ตลอดเวลา (7) จิตใจกว้างขวาง (8) มีวิสัยทัศน์และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (9) รู้จักบริหารเวลา (10) เรียนรู้จากความสำเร็จ (11) มีคุณธรรม (12) รู้จักปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ (13) มีการใช้ความรู้และประสบการณ์ในการแก้ปัญหา (14) สามารถแก้ไขสถานการณ์วิกฤติได้อย่างรวดเร็ว (15) หนักแน่นและมั่นคงมีนโยบายเป้าหมายที่แน่นอน

3) การเรียนรู้การเรียนรู้จำเป็นต้องมีการเรียนรู้จากตนเองก่อน ทั้งในด้านความสำเร็จ เพื่อเป็นฐานในการทำงานให้เกิดความมุ่งมั่นมีกำลังใจและความเชื่อมั่นในตนเอง เพื่อทำงานขึ้น

ต่อไปให้ประสบความสำเร็จ และผู้บริหารจำเป็นต้องต้องเรียนรู้ในด้านความล้มเหลวของตนเองด้วยเนื่องจากเราสามารถเรียนรู้จากความล้มเหลวในอดีตเพื่อเป็นบทเรียนในการทำงานและไม่ให้เกิดความล้มเหลวขึ้นอีกในอนาคตรวมทั้งการเรียนรู้จากผู้อื่นทั้งในด้านการประสบความสำเร็จและล้มเหลวโดยที่เราเองอาจนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นมาปรับใช้กับตนเองได้ การเรียนรู้ขององค์กรและของแต่ละบุคคลที่จะสามารถบรรลุผลที่เป็นเลิศได้ต้องมีแนวทางปฏิบัติที่ดีในการเรียนรู้ขององค์กรและพนักงาน การเรียนรู้ขององค์กรรวมรวมถึงการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องของแนวทางที่ใช้อยู่ และการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงที่ช่วยนำไปสู่เป้าประสงค์และ/หรือแนวทางใหม่ๆที่สำคัญคือ การเรียนรู้จะต้องถูกปลูกฝังลงไปในการปฏิบัติงานขององค์กร

4) แรงจูงใจแรงจูงใจเป็นแรงกระตุ้นที่เกิดจากความต้องการที่จะได้รับการตอบสนองต่อสิ่งกระตุ้นที่องค์กรจัดให้ซึ่งก่อให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานซึ่งสิ่งสนองเหล่านี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยแห่งความต้องการพื้นฐานได้แก่ความสำเร็จในการทำงานความเจริญเติบโตในการทำงานปัจจัยสุขอนามัยนโยบายและการบริหารงานขององค์กรค่าจ้างเงินเดือนที่ได้รับความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานสภาพการทำงานความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาความมั่นคงในการทำงานการใช้แรงจูงใจก็ถือว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดความมุ่งมั่น แรงจูงใจมี 2 ลักษณะ คือแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากตนเอง ต้องการทำเพื่อตนเองและทำให้ตนเองไปถึงจุดหมายที่วางไว้ และแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากบุคคลอื่น หรือทำเพื่อคนอื่น ในการบริหารงานผู้บริหารควรสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการให้คำชม และการให้รางวัลเป็นสิ่งตอบแทนสร้างแรงจูงใจเพื่อให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสก้าวหน้า สิ่งสำคัญที่ผู้บริหารต้องทราบคือ ทุกคนมีแรงจูงใจที่ต่างกัน แรงจูงใจนี้เอง เป็นปัจจัยกระตุ้นที่ใ้บุคคลกระทำการสิ่งต่างๆ ได้ สิ่งที่ผู้บริหารต้องการ อาจไม่ใช่สิ่งเดียวกับผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการ เพราะฉะนั้น จึงต้องคอยระมัดระวังในการสร้างแรงจูงใจ

5) ค่านิยมเป็นกรอบในการกำหนดคุณลักษณะของคนในองค์กรที่สอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรซึ่งหมายถึงรูปแบบความคิดที่สมาชิกส่วนใหญ่ตัดสินใจและประเมินว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ พึงปรารถนาถูกต้อง เหมาะสม ดึงดูด ควรแก่การประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ค่านิยมทางสังคมเกิดจากการที่สมาชิกในสังคมดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ถ่ายทอดความคิดเห็นระหว่างกัน เกิดรูปแบบที่สอดคล้องกันในแนวทางเดียวกัน ผู้บริหารควรสร้างค่านิยมที่ถูกต้องขององค์กร เพื่อเป็นวัฒนธรรมที่ดีให้คงอยู่คู่องค์กรตลอดไป แม้ว่าจะมีการหมุนเวียนของพนักงานก็ตาม

6) ความพึงพอใจปัจจัยความพึงพอใจ ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านบุคลากรในองค์กร เช่น ลักษณะทางชีวสังคมความสามารถบุคลิกภาพการรับรู้ทัศนคติค่านิยม ของผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน 2) ปัจจัยด้านงานที่รับผิดชอบ เช่น ความชัดเจน ควบคุมหรือความสอดคล้อง ขัดแย้งในบทบาท ลักษณะของงาน (ท้าทาย ใช้ความคิด) โครงสร้างองค์การการควบคุมผลตอบแทนอื่นๆ 3) ปัจจัยด้านการการบริหาร จัดการ เช่น การบริหาร นโยบาย การสนับสนุน การพัฒนา ฯลฯการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมขององค์กรดังกล่าวมาแล้วในข้างต้นทำให้ผู้บริหารองค์กรต้องใส่ใจกลยุทธ์ในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อใช้ฟันฝ่าวิกฤติในกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปสู่ความสำเร็จขององค์กรได้

5.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

อาศัยความตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โยกำกับและประสานให้สถาบันทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องรัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ และมาตรา 53 บัญญัติว่า ให้มีองค์กรวิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพออก และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐาน และจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครูผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ให้ครูผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ทั้งของรัฐและของเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการออกและเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

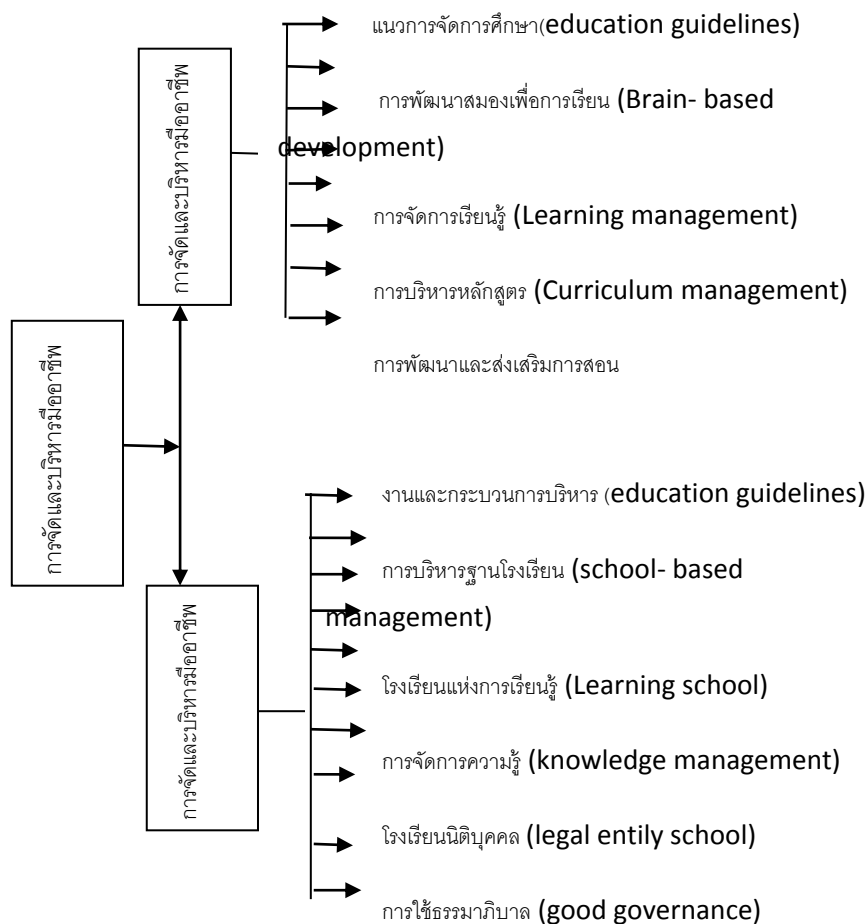
สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549) ได้กล่าวถึงหลักการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาไว้คือ คุรุสภาเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ ด้วยเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มุ่งปฏิรูปการศึกษาโดยการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ให้มีองค์กรวิชาชีพเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ตลอดจนการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา องค์กรวิชาชีพดังกล่าว เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เรียกว่า “คุรุสภา” ซึ่งเป็นสภาวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 คือ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพ รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของคุรุสภาไว้เพื่อให้สามารถนำมาใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง อย่างมีระบบต่อเนื่อง และมีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพ ประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพให้มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับของสังคม

อนึ่งจุดหมายของการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษามุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของบุคคลอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนั้นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่จะจัดการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ให้แก่เยาวชนตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงต้องมีกระบวนการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเช่นกันการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติชัดเจนในมาตรา 81 เรื่องการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพครู และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 52 กำหนดให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยพัฒนาทั้งบุคลากรใหม่และบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง

5.2.6 ความเป็นมืออาชีพของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลองค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็น “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายความว่าข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบลข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยาและข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยการบริหารงานบุคคลในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลองค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำการจัดการศึกษาสู่ความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ มี 2 กลุ่มหลักดังนี้ 1) กลุ่มบุคลากรของสถานศึกษา หรือนอกหน่วยปฏิบัติทางการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร คณะเทศมนตรี นายกององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะสภากรุงเทพมหานคร สภาเทศบาล สภา อบจ. สภา อบต. และสภาเมืองพัทยา ตลอดจนผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษา บุคลากรดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นมืออาชีพในวิชาชีพชั้นสูง (professional) อย่างแท้จริง คือต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาส่งเสริมบุคลากรและสนับสนุนทรัพยากรและอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะทำให้การจัดการศึกษาบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ 2) กลุ่มบุคลากรในสถานศึกษา และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาและมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง นับเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อคุณภาพเป้าหมายของนักเรียน ซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้บริหารหน่วยจัดการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น ครูเป็นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนโดยตรง ต้องมีศักยภาพทั้งด้านความรู้ ทักษะและมีจิตสำนึก จิตวิญญาณ ในความเป็นครู เพื่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษา ตลอดจนทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองนักเรียน รวมทั้งประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่ง ชีระ รุณเจริญ (2549) ได้ประมวลสรุปการจัดและการบริหารการศึกษามืออาชีพ ดังภาพที่ 18



ภาพที่ 18 การจัดการและการบริหารการศึกษาเมื่ออาชีพ (ธีระ รุญเจริญ, 2549)

5.2.7 ลักษณะผู้บริหารสถานศึกษาเมื่ออาชีพตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีดังนี้ (คุรุสภา, 2548) 1) การบริหารงานวิชาการ ผู้บริหารเมื่ออาชีพต้อง มีความรู้และเป็นผู้นำด้าน วิชาการ มีความรู้ มีทักษะ มีประสบการณ์ด้านการบริหารงาน สามารถใช้ความรู้ และประสบการณ์ แก้ปัญหา เฉพาะหน้าได้ทันเวลาที่ มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่เรียนใฝ่รู้ มุ่งมั่นพัฒนาตนเองอยู่เสมอ รอบรู้ ทางด้านการศึกษา มีความรับผิดชอบ แสวงหาข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ใช้นวัตกรรมการบริหาร และคำนึงถึงมาตรฐานทางวิชาการ 2) การบริหารงานงบประมาณ ผู้บริหารเมื่ออาชีพต้อง เข้าใจนโยบาย อำนาจหน้าที่และกิจกรรมในหน่วยงาน มีความรู้ระบบงบประมาณ เข้าใจระเบียบการคลัง วัสดุ การเงิน มีความซื่อสัตย์สุจริตใจ มีความละเอียดรอบคอบ มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล หมั่นตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณอยู่เสมอ และมีการรายงานการเงินอย่างเป็นระบบ 3) การบริหารงาน บุคคล ผู้บริหารเมื่ออาชีพต้อง มีความรู้ทักษะประสบการณ์ในการบริหารบุคลากร เป็นแบบอย่างที่ดี มีมนุษย สัมพันธ์ มีอารมณ์ขัน เป็นนักประชาธิปไตย ประนีประนอม อดทนอดกลั้น เป็นนักพูดที่ดี มีความสามารถในการ ประสานงาน มีความสามารถในการจูงใจคนให้ร่วมกันทำงาน กล้าตัดสินใจ มุ่งมั่นพัฒนาองค์กร 4) การบริหาร

ทั่วไป ผู้บริหารมืออาชีพต้อง เป็นนักวางแผนและกำหนดนโยบายที่ดี เป็นผู้ตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการที่ดี มีความรู้ และบริหารโดยใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัย เป็นผู้มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร รู้จักมอบอำนาจ และความรับผิดชอบ มีความคล่องแคล่ว ว่องไว และตื่นตัวอยู่เสมอ มีความรับผิดชอบต่องานสูง มีการกำกับ ติดตามและประเมินผล

5.2.8 ลักษณะของผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ ตามโครงการโรงเรียนต้นแบบ (สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา, 2544) ดังนี้ 1) มีความสามารถในการปฏิรูปการเรียนรู้ เช่น มีการจัดองค์กร โครงสร้าง และ การบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา มีการจัดระบบการประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษา มีการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา 2) มีบทบาท ในการส่งเสริมชุมชนแห่งการเรียนรู้ (learning community) มีการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งเสริม สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้เรียน มีการส่งเสริมและพัฒนาครูอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ครูมีประสิทธิภาพ ในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีความสามารถในการแสวงหาความรู้คิดวิเคราะห์ และสร้าง องค์ความรู้ เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นมีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อ ต่อการเรียนรู้ มีการจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับหลักสูตรความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น มีการจัด กิจกรรมและการจัดการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 3) หน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) แก่บุคลากรและผู้เรียน มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการปฏิรูปการเรียนรู้ มีศักยภาพ ในการพึ่งตนเองสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ด้าน ส่งเสริมผู้เรียนให้มีคุณลักษณะตามมาตรฐานดังนี้ ผู้เรียนมีคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ ผู้เรียน มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง มีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพ สุจริต มีสุขนิสัยสุขภาพกายสุขภาพจิตที่ดี 4) มีความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร เช่น มีวิสัยทัศน์ในการจัด การศึกษาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง มีความเป็นผู้นำในการริเริ่มใช้นวัตกรรมเพื่อการเรียนการสอน มีการส่งเสริม และนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการปฏิรูปการเรียนรู้ มีศักยภาพในการพึ่งตนเองในการ พัฒนางานวิชาการ 5) มีการแสวงหาความรู้ใหม่ๆมาปรับใช้ตลอดเวลา 6) มีคุณธรรมจริยธรรม เช่น อุทิศตนให้กับ การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มีความเมตตากรุณา มีความรับผิดชอบยุติธรรมซื่อสัตย์ มีการตรงต่อหน้าที่ไม่มีหนี้สิน สิ้นพันตัว ได้รับความศรัทธาและยอมรับด้านคุณธรรม จริยธรรม จากนักเรียน ครู เพื่อนผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บังคับบัญชากรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองนักเรียน และชุมชน ใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารจัดการ

5.2.9 ชีระ รุญเจริญ (2548) กล่าวถึงความเป็นมืออาชีพดังนี้ 1) มีการสร้างกรอบความคิด ที่ครอบคลุมหลักการในการเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง 2) มีการใช้หลักการแนวทางการบริหารตามแนวปฏิรูป การศึกษาอย่างครบถ้วน 3) การบริหารจัดการตามแนวทางที่พึงปรารถนาและเหมาะสมกับยุคโลกาภิวัตน์ 4) การ พัฒนาตนเองให้มีสมรรถนะทั้งความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานและจรรยาบรรณ 5) มีการใช้ยุทธศาสตร์การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ 6) มีการปรับเปลี่ยนเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารที่ สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ 7) มีการสร้างเครือข่าย (networking) ในการบริหารจัดการและพึ่งพาอาศัย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

5.2.10 แนวทางการพัฒนาบุคลากรของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 39 ระบุมาตรฐานของครูมืออาชีพด้านการปฏิบัติตนและการปฏิบัติงานดังนี้

1) การปฏิบัติตนในขณะที่ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วยและครูจะต้องประพฤติปฏิบัติตนดังนี้ (1) เป็นผู้ที่มีวินัยคุณธรรมจริยธรรมซึ่งประกอบด้วยการมีวินัยในตนเองการรักษาวินัยของทางราชการคุณธรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูบทบาทหน้าที่ของข้าราชการในฐานะเป็นพลเมืองที่ดีและการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการ (2) ประพฤติปฏิบัติตนตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพครู (3) มีความตระหนักรักและศรัทธาตลอดจนมีจิตสำนึกที่ดีของความเป็นครู (4) สามารถพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอยู่เสมอ (5) ประพฤติปฏิบัติตนได้ถูกกาลเทศะและเหมาะสมกับการเป็นครูที่ดี (6) มีการดำรงชีวิตที่เหมาะสม

2) การปฏิบัติงานนอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถพื้นฐานแล้วที่สำคัญคือต้องมีความรู้ในวิชาชีพครูดังนี้ (1) การพัฒนาหลักสูตรต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์หลักสูตรการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาและการประเมินผลการใช้หลักสูตร (2) การจัดการเรียนรู้ต้องมีความสามารถในการเขียนแผนการจัดการเรียนรู้แบบการจัดการเรียนรู้โดยใช้วิธีการที่หลากหลายเหมาะสมกับวัยของผู้เรียนมีการบูรณาการและยึดผู้เรียนเป็นสำคัญสามารถเลือกใช้พัฒนาและสร้างสื่อที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนและการประเมินผลการเรียนรู้ (3) จิตวิทยาสำหรับครูต้องเข้าใจธรรมชาติของผู้เรียนในวัยต่างๆสามารถช่วยเหลือให้คำแนะนำผู้เรียนให้เรียนรู้และพัฒนาตนเองได้เต็มตามศักยภาพและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตลอดจนส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนตามความถนัดและความสนใจ (4) การวัดและประเมินผลสามารถวัดและประเมินผลได้ตามสภาพความเป็นจริงและสามารถนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการจัดการเรียนรู้และหลักสูตร (5) การบริหารจัดการในโรงเรียนครูจะต้องมีภาวะผู้นำสามารถบริหารจัดการในชั้นเรียนและสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความสามารถในการประสานประโยชน์และนำนวัตกรรมใหม่ๆมาใช้ในการบริหารจัดการ (6) การวิจัยทางการศึกษาต้องมีความสามารถในการทำวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้และพัฒนาผู้เรียนตลอดจนสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการจัดการเรียนรู้ได้ (7) นวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษาสามารถเลือกใช้ออกแบบสร้างปรับปรุงนวัตกรรมและสามารถพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ที่ดีตลอดจนสามารถหาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน (8) ความเป็นครูต้องเป็นผู้ที่มีความรักเมตตาและปรารถนาดีต่อศิษย์มีความอดทนและรับผิดชอบเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้และเป็นผู้นำทางวิชาการมีวิสัยทัศน์ศรัทธาในวิชาชีพครูและปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณของวิชาชีพครูการพัฒนาสู่ครูมืออาชีพ

5.2.10 แนวทางการพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนในพื้นที่และโรงเรียนด้อยคุณภาพ มีดังนี้

1) สร้างจิตวิญญาณความเป็นครู โดยวิธีการดังนี้ (1) มุ่งเน้นพัฒนานักเรียนโดยการเสนอตัวอย่างของศิษย์เก่าที่ประสบความสำเร็จ สร้างเครือข่ายครู เผยแพร่ผลงานรูปแบบการจัดการเรียนรู้ (2) เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีแนวทางการพัฒนา คือจัดแหล่งเรียนรู้ที่ทันสมัยให้ครู แลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวิชาการและวางแผนทำงาน (3) รักและศรัทธาในวิชาชีพครู มีแนวทางการพัฒนา คือ ให้เกียรติยกย่องครู ให้มีส่วนร่วมในการบริหาร ให้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ จัดเวทีวิชาการ จัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาวิชาชีพ ช่วยครูให้รู้จักเด่นและแนวทางการพัฒนาตนเอง ให้ครูประเมินตนเอง ให้ครูเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เชิญครูที่ได้รับการยกย่องมานำครูปฏิบัติ ให้ศึกษาดูงาน จัดสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกในการสอน (4) ความเป็นกัลยาณมิตร มีแนวทางการ

พัฒนา คือ ใช้หลักกัลยาณมิตร และแสดงความเป็นมิตรตามวัฒนธรรมไทย (5) รักและเมตตาศิษย์ มีแนวทางการพัฒนา คือ จัดโครงการเยี่ยมบ้าน ให้ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาเด็กเป็นรายกรณี ฝึกปฏิบัติจัดการสอนเน้นความแตกต่างระหว่างบุคคล (6) ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี แนวทางการพัฒนา คือ แสดงความคิดเห็นเชิงบวกต่อครู จัดค่ายพัฒนาจิตสำหรับครู รวบรวมผลงานครูดีไว้เป็นตัวอย่าง เชิญครูที่ปฏิบัติตนดีมาเป็นพี่เลี้ยงครู

2) การจัดการเรียนรู้เชิงบูรณาการ ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยนำกระบวนการเรียนรู้ จากกลุ่มสาระการเรียนรู้มาบูรณาการในการจัดการเรียนการสอน เช่น การบูรณาการแบบผู้สอนคนเดียว แบบ คู่ขนาน แบบสหวิทยาการ และแบบโครงการ มีจุดเน้นเพื่อพัฒนาครูดังนี้ 1) มุ่งพัฒนานักเรียนให้มีความรู้ ลึกซึ้ง ในสาขาวิชา การจัดการกระบวนการเรียนรู้ การใช้แหล่งเรียนรู้ การวัด/ประเมิน/สรุปและรายงานผล การวิจัยและ พัฒนาการเรียนรู้ โดยอำนวยความสะดวกให้ครูแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สม่ำเสมอ ส่งเสริมครูให้เรียนรู้ด้วยตนเอง จัด ปฏิบัติการให้ครูลึก และลงมือทำ จัดให้มีเครือข่ายการรับรู้ จัดฝึกอบรมทางไกล เรียนรู้ online จัดศูนย์พัฒนาการ เรียนรู้ในห้องเรียน 2) ทักษะการจัดการเรียนรู้ ได้แก่ การวิเคราะห์ผู้เรียน ออกแบบการสอน การใช้ข้อมูล สารสนเทศ สื่อ ICT เทคโนโลยี การมีส่วนร่วม การใช้กระบวนการวิจัยในชั้นเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับครู โดยจัดตั้งเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญในห้องเรียน และใน website ฝึกอบรมให้เกิดทักษะการสอนแบบบูรณาการ ประเมิน การปฏิบัติงานเชิงประจักษ์ จัดเวทีวิชาการ นิเทศ ติดตามให้กำลังใจต่อเนื่อง รวบรวมหน่วยการเรียนรู้ แบบ บูรณาการให้ครูเลือกใช้ และพัฒนา ครูกำหนดหลักสูตรการอบรมตามความต้องการ

สุदारณ เครือพานิช (2549) ได้ศึกษาต้นแบบโรงเรียนดีมีคุณภาพในระดับโรงเรียน มัธยมศึกษาขนาดกลางพบว่าปัจจัยที่นำไปสู่โรงเรียนดีที่ทำให้นักเรียนมีคุณภาพ คือ ผู้นำและบุคลากรของ สถานศึกษามีความเข้มแข็ง ดังนี้ 1) การนำองค์กร ผู้บริหารโรงเรียนดีมีคุณภาพเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ มีคุณธรรม จริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นประชาธิปไตย บริหารแบบ มีส่วนร่วม 2) การพัฒนาบุคลากรสถานศึกษา ได้มีการส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนได้เข้าร่วมการอบรม สัมมนาทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาเสริมสร้างความรู้ด้านการเรียนการสอน การบริหารจัดการ หลักสูตร 3) การดูแลคุณธรรมจริยธรรมครู โรงเรียนได้เสริมสร้างระเบียบวินัยให้ทุกคนยอมรับในกติการ่วมกัน ส่งเสริมให้ครูปฏิบัติตนตามหลักศาสนา มีทัศนคติที่ดีต่ออาชีพ ความเข้าใจและเอาใจใส่ผู้เรียนทุกคนอย่าง สม่ำเสมอ

5.3 ด้านงาน (task)

Lewin (1951) นิยามคำว่า งาน หรือภารกิจ (task) หมายถึงภารกิจหลักและภารกิจย่อยที่ เกี่ยวข้องกับการผลิตและบริการ ขณะที่ Folletta (2005) นิยามคำว่า งาน หรือภารกิจ (task) หมายถึง ธรรมชาติ และลักษณะพื้นฐานของภาระที่องค์กรและสมาชิกต้องทำ Tichy (1983) นิยามคำว่า งาน หรือภารกิจ (task) หมายถึงสิ่งที่ผู้บริหารและสมาชิกกำหนดเป็นพันธกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อการนำสู่ความสำเร็จ

งาน หรือภารกิจ (task) ของสถานศึกษาตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา โดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล งานบริหารทั่วไป ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2550) กำหนดภารกิจของสถานศึกษาขึ้น พื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในบทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาว่ามีหน้าที่และความ

รับผิดชอบในการบังคับบัญชาพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาบริหารกิจการของสถานศึกษา การวางแผนการปฏิบัติงาน การควบคุม กำกับ ดูแลเกี่ยวกับงานบริหารสถานศึกษา ด้าน งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ความสัมพันธ์กับชุมชน และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โดยมีลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ดังนี้ 1) บังคับบัญชาพนักงานครูและบุคลากรในสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา 2) วางแผนพัฒนาการศึกษา ประเมินและจัดทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา 3) จัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การจัดกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาสื่อ วัตกรรมการเรียนการสอน และเทคโนโลยีทางการศึกษา การนิเทศ และการวัดประเมินผล 4) ส่งเสริมและจัดการศึกษา ให้กับผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในระบบ นอก ระบบ และตามอัธยาศัย 5) จัดทำระบบประกันคุณภาพการศึกษา 6) บริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน 7) วางแผนการบริหารงานบุคคล การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ 8) จัดทำมาตรฐานและภาระงานของพนักงานครูและบุคลากรในสถานศึกษา ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา 9) ส่งเสริมสนับสนุนพนักงานครูและบุคลากรในสถานศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 10) ประสานความร่วมมือกับชุมชนและท้องถิ่นในการระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษาและให้บริการด้านวิชาการแก่ชุมชน 11) จัดระบบควบคุมภายในสถานศึกษา 12) จัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน 13) เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป 14) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงาน หมายถึง การกิจหน้าที่ทางการบริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้แก่การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

5.3.1 การบริหารงานวิชาการ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักการจัดการเรียนรู้ไว้ในมาตรา 8 ว่าการจัดการศึกษาต้องยึดหลักการ ดังนี้ 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิต 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 ได้กำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้ พัฒนาผู้เรียนตามธรรมชาติ และเต็มศักยภาพดังนี้ 1) ผู้เรียนเป็นคนเก่งที่พัฒนาตนเองได้เต็มศักยภาพเป็นคนดี และมีความสุข 2) ครูทุกคนมีความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด 3) ผู้บริหารสถานศึกษาและครูทุกคนได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพ 4) สถานศึกษาทุกแห่ง มีการประกันคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546)

เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามที่กล่าวมากระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาโดยให้สถานศึกษาดำเนินการเร่งขยาย และกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง และพัฒนามาตรฐานการศึกษาของนักเรียนให้ใกล้เคียงกัน สนับสนุนและส่งเสริมให้นักเรียนได้เรียนรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับกับชีวิตประจำวันรวมทั้งพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนที่หลากหลายโดยให้ชุมชน ท้องถิ่น เอกชน หน่วยงานมีส่วนร่วมจัดทำและ

ประสานเครือข่าย การเรียนรู้ทั้งนี้ควรมีมาตรการ เร่งพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้เข้ารับการอบรม ศึกษางานและศึกษาต่อเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานรวมทั้งให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ การสรรหา บุคลากรมีคุณสมบัติเหมาะสมยิ่งขึ้น

จากนโยบายดังกล่าวจึงส่งผลให้การจัดการศึกษาต้องเร่งดำเนินการพัฒนาคุณภาพ นักเรียนให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งตรงกับที่ อุทัย มุขประเสริฐ (2540) ที่กล่าวว่า งานวิชาการเป็นงานสำคัญที่สุด ของ สถานศึกษา เป็นงานหลัก เป็นหัวใจ และเป็นศูนย์กลางงานของสถานศึกษาทั้งระบบสถานศึกษาใดที่งานวิชาการ มีความก้าวหน้า หรือมีความเป็นเลิศ สถานศึกษานั้นมักมีชื่อเสียงเป็นที่นิยม และในทางตรงกันข้ามหาก สถานศึกษาใด มีความล่าช้าหรือไม่มีความเป็นเลิศ สถานศึกษานั้นก็จะไม่เป็นที่นิยม ขาดความศรัทธา เสื่อมถอย ไม่เป็นที่ยอมรับ

สำหรับการบริหารงานวิชาการ หมายถึงการบริหารกิจกรรมทุกอย่างในสถานศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการศึกษาของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีขอบข่ายงานดังนี้ 1) หลักสูตรและการบริหารหลักสูตร 2) การวิจัยในชั้นเรียน 3) การสอนซ่อมเสริม 4) การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร 5) การนิเทศภายในสถานศึกษา 6) การประกันคุณภาพการศึกษา หลักในการบริหารงานวิชาการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ ดังนี้

1) หลักการพัฒนาคุณภาพ (quality management) เป็นการบริหารงานเพื่อนำไปสู่ ความเป็นเลิศทางวิชาการ องค์ประกอบของคุณภาพที่เป็นตัวชี้วัดคือผลผลิตและกระบวนการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ บุคลากรและผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ พัฒนาศักยภาพ เป็นที่ยอมรับของสังคมในระดับสากลมากขึ้น โดยอาศัยกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการ ประเมินคุณภาพ เช่น หลักการไคเซ็น (KAIZEN) มีเป้าหมายในการเสนอแนะเพื่อแสดงถึงคุณภาพไว้ 6 ประการ (รุ่ง แก้วแดง, 2538) ได้แก่ 1) ผลผลิตเพิ่มขึ้น 2) คุณภาพสูงขึ้น 3) ต้นทุนลดลง 4) ตรงตามเวลาที่กำหนดหรือ ประหยัดเวลามากขึ้น 5) มีความปลอดภัยมากขึ้น 6) บุคลากรและผู้รับบริการมีขวัญและกำลังใจสูงขึ้น

2) หลักการมีส่วนร่วม (participation) การปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการ บริหารได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง สมาชิกเสมอตลอดเวลา โดยทุกคนในหน่วยงานมีส่วนร่วมเสนอแนะปรับปรุงและ พัฒนา หลักการมีส่วนร่วมต้องการให้ทุกคนได้ร่วมกันทำงาน ซึ่งลักษณะของงานวิชาการต้องอาศัยความร่วมมือ จากหลายฝ่าย อาจดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการวิชาการ ซึ่งจะมีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน นำไปสู่การ พัฒนาคุณภาพได้มากขึ้น การมีส่วนร่วมต้องเริ่มจาก การร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมประเมินผล

3) หลักการ 3 องค์ประกอบ (3-E) ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ดังนี้ 1) หลักประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นไปตามขั้นตอนและ กระบวนการ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรในขณะดำเนินการก็สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ มีประสิทธิภาพเน้นไป ที่กระบวนการ (process) การใช้กลยุทธ์และเทคนิควิธีต่างๆ ที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุด 2) หลัก ประสิทธิภาพ (effectiveness) หมายถึง ได้ผลผลิต (outputs) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตรงตามจุดมุ่งหมายของ หลักสูตร มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเพิ่มขึ้น รวมทั้งการคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับ อย่างไรก็ตามมักใช้คำสอง คำนี้ควบคู่กันคือมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ 3) หลักประหยัด (economy) หมายถึง การใช้เวลาน้อย การ ลงทุนน้อย การใช้กำลังหรือแรงงานน้อย โดยไม่ต้องเพิ่มทรัพยากรทางการบริหาร แต่ได้ผลผลิตตามที่คาดหวัง

ดังนั้น การลงทุนในทางวิชาการจึงต้องคำนึงถึงความประหยัดด้วยเช่นเดียวกัน ผู้บริหารจะใช้กลวิธีอย่างไรในการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพโดยอาศัยความประหยัดบุคลากร งบประมาณ วัสดุและเทคโนโลยี และใช้เวลาน้อยอีกด้วย

4) หลักความเป็นวิชาการ (academic) หมายถึง ลักษณะที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระของวิชาการ ได้แก่ หลักการพัฒนาหลักสูตร หลักการเรียนรู้ หลักการสอน หลักการวัดผลประเมินผล หลักการนิเทศการศึกษาและหลักการวิจัย เป็นต้น หลักการต่างๆ เหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญ ก่อให้เกิดลักษณะความเป็นวิชาการที่ต่ออาศัยองค์ความรู้เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์ดังนั้น การบริหารงานวิชาการจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหลักการเฉพาะเรื่องในบทต่อไป

สรุปได้ว่า หลักการบริหารงานวิชาการต้องคำนึงถึงการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ ทำให้ดีที่สุดนำไปสู่คุณภาพที่คาดหวัง คำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการศึกษา โดยให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับผิตชอบร่วมกันทำให้ผลผลิตมีคุณภาพ คำนึงถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลและความประหยัด การดำเนินงานทางวิชาการโดยอาศัยหลักการดังกล่าวย่อมจะสามารถบรรลุความสำเร็จคือความเป็นเลิศทางวิชาการ (academic excellence)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการดำเนินงานวิชาการสู่ความสำเร็จ ดังนี้ 1) สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง โดยมีครู ผู้บริหาร ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน 2) สถานศึกษาจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญสูงสุด 3) ส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเป็นเครือข่ายและแหล่งเรียนรู้ 4) มุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาได้ทุกช่วงชั้น 5) มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดและพัฒนาศึกษา

5.3.2 การบริหารงานงบประมาณ

งบประมาณของสถานศึกษา มีความหมายในแง่มุมมองต่างๆ ดังนี้ งบประมาณ คือ จำนวนเงินที่ประมาณว่าจะได้รับ (รายรับ) และจะใช้จ่าย (รายจ่าย) เพื่อการต่างๆ ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง งบประมาณเป็นเงินรายได้จากทุกแหล่งจะเป็นตัวกำหนดขีดจำกัดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปเพื่อการบริหารและการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนต่างๆ ในปีการศึกษานั้นๆ งบประมาณแสดงให้เห็นแผนการปฏิบัติงานของโรงเรียนในรอบปี การเงินอันเป็นผลจากรายรับและรายจ่ายที่วางแผนไว้ ซึ่งจะเป็นตัววัดผลการดำเนินการทางการเงินของโรงเรียนและหน่วยงานทั้งหลายในโรงเรียน รายได้และรายจ่ายจะถูกกำหนดอย่างชัดเจน โรงเรียนอาจทำงบประมาณในรูปของรายได้แต่ละประเภทแยกจากกัน หรืองบประมาณรวมงบเดียวของทุกแหล่งรายได้ก็ได้ ไม่ว่าโรงเรียนจะทำงบประมาณ 3 งบ หรืองบเดียว การตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณทั้งหมดต้องทำในเวลาเดียวกันและอยู่บนพื้นฐานข้อมูลเดียวกันโดยทั่วไปงบประมาณจะจัดทำขึ้นปีละครั้งจึงเรียกว่างบประมาณประจำปี โดยปีงบประมาณของภาครัฐจะเริ่มปีงบประมาณในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดปีงบประมาณ ในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวางแผน กำหนด

วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กร นอกจากนี้ยังสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการควบคุมแผนงาน เพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถติดตามผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ได้อย่างดี (ณรงค์ สักพันโรจน์, 2538)

หน่วยงานสามารถนำเองงบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้าสู่ความสำเร็จได้งบประมาณมีความสำคัญและประโยชน์ ดังนี้ 1) เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานตามแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้เพื่อป้องกันการรั่วไหลและลดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลง 2) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาหน่วยงานถ้าหน่วยงานจัดงบประมาณใช้จ่ายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพจะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคมโดยหน่วยงานต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพไปสู่โครงการที่จำเป็นเป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าของหน่วยงาน 3) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของหน่วยงานมีจำกัดดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรหรือใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพโดยมีการวางแผนในการใช้และจัดสรรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านและมีการวางแผนปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆด้วยเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 4) เป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากรและเงินงบประมาณที่เป็นธรรมงบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมไปสู่จุดที่มีความจำเป็นทั่วถึงที่จะทำให้หน่วยงานนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานของหน่วยงานเนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของแผนงานและงานที่จะดำเนินการในแต่ละปีพร้อมทั้งผลที่จะเกิดขึ้นดังนั้นหน่วยงานสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆที่ทำได้เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน(planning program budgeting: PPB หรือ planning program budgeting system: PPBS) คือ การจัดเตรียมงบประมาณจากการเริ่มต้นด้วยการวางแผนงานที่จะให้การใช้จ่ายงบประมาณมีผลสำเร็จ ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไปพร้อมๆ กัน (efficiency and effectiveness) ซึ่งมีจุดเด่นในการวางแผนระยะยาว ตลอดจนการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง และสามารถมีการจัดเตรียมงบต่อเนื่องที่ใช้ในการบริหารจัดการระยะยาวอีกด้วย เป็นการบริหารงานแบบครบองค์ไม่ใช้ดูแลแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งของโครงการแต่ครอบคลุมภาพรวมโครงการในทุกส่วนนั่นเอง

นโยบายงบประมาณมีหลายลักษณะดังนี้ 1) นโยบายงบประมาณสมดุล (balanced budget policy) ซึ่งหมายถึงการประมาณการให้รายจ่ายประจำปีเท่ากับประมาณการรายได้ในปีนั้นๆ 2) นโยบายงบประมาณเกินดุล (surplus budget policy) ซึ่งหมายถึงการประมาณการให้รายจ่ายประจำปีต่ำกว่าประมาณการรายได้ในปีเดียวกัน แนวทางนี้ต้องเรียกว่าเป็นแนวเศรษฐกิจพอเพียง คือ การใช้จ่ายอย่างระมัดระวังไม่เกินตัวนั่นเอง 3) นโยบายงบประมาณขาดดุล (deficit budget policy) หมายถึงการกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณการรายจ่ายสูงกว่างบประมาณการรายได้ในปีเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดการกู้ยืมเงินหรือนำเงินสำรองมาใช้จ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณดังกล่าว

จิราภรณ์ ตั้งกิตติภากรณ์ (2553) กล่าวถึงความสำคัญของสถานภาพทางการเงินงบประมาณและการบริหารจัดการ (financial status and management) ขององค์กร ว่า การจัดการทางการเงิน

งบประมาณ ครอบคลุมถึงการวางแผนการใช้จ่ายเงิน การควบคุมตรวจสอบทรัพย์สินและการเงินขององค์กร ซึ่งเป็นความสามารถเฉพาะที่จำเป็นสำหรับทุกองค์กร ทุกแผนก ทุกหน้าที่ ภายในองค์กรจะต้องวางแผน และจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ การจัดบันทึกการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการเงินเพื่อเป็นข้อมูลแก่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆภายในองค์กร องค์กรจะต้องมีคณะทำงานที่มีความสามารถทางการเงิน งบประมาณที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์ วางแผน และจัดทำงบประมาณทั้งรายรับรายจ่ายการควบคุมและตรวจสอบ การจัดการเกี่ยวกับบัญชีและการทำรายงานทางการเงินขององค์กร (Brikin & Woodward, 1997)

การวิเคราะห์สถานภาพทางการเงินงบประมาณและการบริหารจัดการ ดังนี้

1) การวางแผนทางการเงินงบประมาณ (financial planning) คือการประเมินวิเคราะห์ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอในการสร้างเครดิตและความน่าเชื่อถือ การกำหนดความจำเป็นในค่าใช้จ่ายการพยากรณ์แนวโน้มความต้องการทางการเงินในอนาคต รายได้และรายจ่ายขององค์กรเพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรมีการใช้จ่ายเงินที่เพียงพอ คุ่มค่า เหมาะสมและเป็นประโยชน์ ซึ่งมีการตั้งคำถามเพื่อการพัฒนาองค์กรด้านการวางแผนทางการเงินงบประมาณ ดังนี้ 1) องค์กรมีการวางแผนทางการเงินอย่างสม่ำเสมอหรือเป็นระยะเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานหรือไม่ 2) องค์กรมีการวางแผนงบประมาณที่เหมาะสมหรือไม่ 3) องค์กรได้วิเคราะห์ความต้องการเงินสดจากบัญชีเงินสดหรือไม่ 4) การวางแผนงบประมาณมีความทันสมัยสอดคล้องกับข้อมูลทางการเงินที่ผันแปรไปตามสถานการณ์หรือไม่ 5) คณะอำนาจการได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและควบคุมตรวจสอบทางการเงินหรือไม่ 6) ผู้ร่วมในกระบวนการวางแผนการเงินมีคุณภาพและปริมาณเพียงพอหรือไม่ 7) มีการจัดการเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ 8) มีการวิเคราะห์ ตรวจสอบเพื่อเปรียบเทียบระหว่างแผนการจัดงบประมาณและการใช้งบประมาณจริงหรือไม่ 9) องค์กรมีเครื่องมือช่วยพยากรณ์ทางการเงินเพียงพอเหมาะสมหรือไม่

2) ความรับผิดชอบทางการเงินงบประมาณ (financial accountability) คือการประเมินและวิเคราะห์ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของความสามารถขององค์กร ในการกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของบุคลากรภายในองค์กร เพื่อให้สมาชิกองค์กร มีระเบียบวินัยและความรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรทางการเงินขององค์กร และการกำหนดระบบการตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินขององค์กร ซึ่งมีการตั้งคำถามเพื่อการพัฒนาองค์กรด้านความรับผิดชอบทางการเงินงบประมาณ ดังนี้ 1) บุคลากรได้ปฏิบัติตามแผนทางการเงินงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร 2) ผู้ตรวจสอบมีความพึงพอใจต่อระบบการควบคุมเงินสดและสินทรัพย์ภายในองค์กรหรือไม่ 3) คณะกรรมการอำนาจการขององค์กรได้ทบทวนความถูกต้องและความเหมาะสมของนโยบายและกระบวนการทางการเงินงบประมาณขององค์กรเป็นประจำหรือไม่ 4) บุคลากรและผู้บริหารองค์กรมีความเข้าใจในบทบาทของสารสนเทศและกระบวนการทางการเงินงบประมาณขององค์กรหรือไม่ 5) มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแลประโยชน์ และปัญหาทางการเงินขององค์กรหรือไม่

3) การควบคุมและตรวจสอบทางการเงินงบประมาณ (financial monitoring) คือการประเมินและวิเคราะห์ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอในการพัฒนาและการทำงานทางการเงินเพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการบริหารจัดการสินทรัพย์ภายในองค์กร ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การทำรายงานสะดวกและง่ายต่อการตรวจสอบช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าขณะนี้สถานการณ์ทางการเงินของ

องค์กรเป็นอย่างไรบ้างการใช้จ่ายในโครงการต่างๆมากหรือน้อยเกินไปหรือไม่การควบคุมและตรวจสอบสารสนเทศทางการเงินงบประมาณมีบทบาทสำคัญมากต่อทุกหน่วยงานภายในองค์กร ซึ่งมีการตั้งคำถามเพื่อการพัฒนาองค์กรด้านการควบคุมและตรวจสอบทางการเงินงบประมาณ ดังนี้ 1) องค์กรมีบัญชีและรายงานทางการเงินที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ 2) ทีมงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการทำบัญชีและรายงานทางการเงินงบประมาณมีความเชี่ยวชาญและมีจรรยาบรรณในวิชาชีพมากน้อยเพียงไร 3) มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายประจำวัน/เดือน/ปี หรือไม่อย่างไร 4) รายงานทางการเงินต่างๆ ช่วยควบคุมการใช้สินทรัพย์ภายในองค์กรหรือไม่อย่างไร

หลักการและแนวคิดในการการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดการบริหารมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งการจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน และหลักในการบริหารการเงินโรงเรียนที่ผู้บริหารทุกระดับจะต้องคำนึงถึงมีดังต่อไปนี้

1) หลักสารัตถประโยชน์ (utility principle) ในการบริหารการเงินโรงเรียนนั้นจะต้องคำนึงถึงการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่ยากจนมีงบประมาณในการจัดการศึกษาอยู่ในขอบเขตอันจำกัดดังนั้นการใช้จ่ายเงินต่างๆควรเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อันสูงสุด

2) หลักแห่งเอกภาพ (unity principle) ในการบริหารงานการคลังทั่วไปนิยมการแยกรายการต่างๆออกจากกันและรวมกันไว้เป็นหมวดหมู่เดียวกันให้เป็นเอกภาพเช่นเป็นหมวดรายจ่ายหมวดรายรับหมวดหนี้สินเป็นต้นนอกจากนี้เอกสารและบัญชีต่างๆมักจะแยกประเภทเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ

3) หลักแห่งความสมดุล (balance principle) เนื่องจากหน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาลนั้นมีมากมายดังนั้นการทุ่มเงินส่วนใหญ่มาใช้ทางการศึกษาโดยไม่สมดุลกับรายจ่ายด้านอื่นๆย่อมไม่เกิดผลดีอย่างแน่นอนดังนั้นผู้บริหารการศึกษาจะต้องพิจารณาในแง่ของประเทศโดยรวมด้วย

4) หลักความเป็นธรรม (equity principle) ในการพิจารณาจัดสรรเงินใช้ในโรงเรียนควรพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสมตามหลักการแห่งเหตุผลอันแท้จริงสมควรพิจารณาจัดสรรเงินตามความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

5) หลักแห่งความชัดเจนแจ่มแจ้ง (clarity principle) ในการจัดการเกี่ยวกับการเงินของโรงเรียนจะต้องทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจทุกอย่างเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางเดียวกันเช่นเกี่ยวกับวันเวลาและสถานที่การปฏิบัติการจัดรายการงานเงินที่ใช้จ่ายหรือได้มาเป็นต้นซึ่งจะก่อให้เกิดความสะดวกในการพิจารณาการกำหนดแยกรายการเป็นหมวดหมู่เพื่อให้เข้าใจง่ายและการคำนวณตัวเลขให้แน่นอนเป็นการสนับสนุนหลักการนี้เช่นเดียวกัน

6) หลักจารีตประเพณีนิยม (conservative principle) ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเรามักจะประพฤติดำเนินไปในทางองเดียวกันและสืบทอดกันมาตั้งแต่อดีตและปัจจุบันเป็นการทำให้เกิดความเข้าใจและง่ายต่อการปฏิบัติ

7) หลักสมานฉันท์ (harmony principle) การบริหารงานคลังจะต้องคำนึงถึงการขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยกิจการทุกอย่างเกี่ยวกับการคลังของโรงเรียนจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกคนและไม่ขัดแย้งซึ่งกันและกันและพยายามก่อให้เกิดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วย

8) หลักความถูกต้องกับความเป็นจริง (accuracy principle) ในการบริหารการเงินโรงเรียนจะต้องมีลักษณะเปิดเผยสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ตลอดเวลาและทุกรายการ

9) หลักการกำหนดเวลา (annularity principle) ในการบริหารงานคลังโรงเรียนจำเป็นต้องกำหนดเวลาไว้ให้แน่นอนเพื่อสะดวกในการติดตามและประเมินผลโดยทั่วไปจะกำหนดไว้เป็นหนึ่งปีโดยให้สอดคล้องกับปีงบประมาณ

10) หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (foresight principle) ในการบริหารการเงินผู้บริหารจะต้องรู้จักคาดการณ์ล่วงหน้าได้ถูกต้องเพื่อความรอบคอบในการปฏิบัติงาน

11) หลักความมีลักษณะเฉพาะอย่าง (specification principle) การปฏิบัติงานในหน่วยงานการเงินควรแบ่งงานรับผิดชอบระหว่างบุคลากรในหน่วยงานให้แน่นอนและเฉพาะบุคคลไม่ก้าวข้ามหน้าที่ซึ่งกันและกันเช่นแยกฝ่ายปฏิบัติการกับฝ่ายตรวจสอบออกจากกันเป็นต้นการให้ผู้รับผิดชอบงานเฉพาะอย่างนั้นเป็นการทำให้คนได้ทำงานเฉพาะอย่างซึ่งทำให้เกิดความแน่นอนในการปฏิบัติงานป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นได้

12) หลักการประหยัด (economy principle) การใช้เงินทุกอย่างของโรงเรียนการเป็นไปโดยความประหยัดพิจารณาถึงความจำเป็นในการดำเนินงานใดที่ต้องใช้เงินมากและเป็นงานที่ไม่จำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ควรตัดรายการนั้นทิ้งไป

5.3.3 การบริหารงานบุคคล

หลักการและแนวคิดการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของบุคลากรสามารถปฏิบัติงานตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา โดยยึดหลักการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีขวัญกำลังใจและได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน

ขอบข่ายภารกิจ ประกอบด้วย 1) การวางแผนอัตรากำลัง/การบริหารงานบุคคล 2) การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 3) การสรรหา บรรจุแต่งตั้ง 4) การจัดทำมาตรฐานและภาระงานครูและบุคลากรในสถานศึกษา 5) การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 6) เงินเดือนและค่าตอบแทน 7) การเลื่อนขั้นเงินเดือน 8) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน 9) การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรฐานของพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา 10) งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ 11) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ 12) วินัยและการรักษาวินัยการดำเนินการทางวินัย 13) การออกจากราชการ 14) การอุทธรณ์และร้องทุกข์ 15) การส่งเสริมและสนับสนุนพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

5.3.4 การบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปเป็นเรื่องสำคัญอีกงานหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้การบริหารงานวิชาการซึ่งเป็นงานหลักของสถานศึกษา กล่าวคือมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการ

บริหารงานอื่นๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายที่กำหนด มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีบทบาทหลักในการประสาน สนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานต่างๆ ในสถานศึกษาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ราบรื่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขอบข่ายการบริหารงานทั่วไป กระทรวงศึกษาธิการ (2550) กำหนดขอบข่ายงานของสถานศึกษาในด้านการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย 1) การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ 2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา 3) การวางแผนการบริหารการศึกษา 4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน 5) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร 6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน 7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 8) การดำเนินงานบูรณาการ 9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม 10) การจัดทำสำมะโนนักเรียน 11) การรับนักเรียน 12) การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย 13) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและให้บริการด้านวิชาการแก่ชุมชน 14) การทัศนศึกษา 15) งานกิจการนักเรียน 16) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา 17) การส่งเสริมประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา 18) การรายงานผลการปฏิบัติงาน 19) การจัดระบบควบคุมภายในสถานศึกษา 20) การจัดระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน

แนวทางการพัฒนาการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) จัดระบบฐานข้อมูลของสถานศึกษาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับระบบข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2) จัดระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเชื่อมโยงกับสถานศึกษาอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (3) นำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร การบริการ และการประชาสัมพันธ์

2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) ประสานงานกับเครือข่ายการศึกษาเพื่อแสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนงานการศึกษาของสถานศึกษา (2) เผยแพร่ข้อมูลเครือข่ายการศึกษาให้บุคลากรในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องทราบ (3) ดำเนินแผนงานโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา (4) ให้ความร่วมมือสนับสนุนทางวิชาการแก่เครือข่ายการศึกษาของสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน อย่างต่อเนื่อง

3) การวางแผนการบริหารการศึกษาสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนองความต้องการของชุมชนและสังคม โดยการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กร สถาบัน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา (2) เสนอแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ (3) ดำเนินการโดยผ่านการรับรองของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผนสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(1) ศึกษาวิเคราะห์การจัดการและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามความต้องการของสถานศึกษา (2) แจ้งผลการศึกษาวิจัยของสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ (3) เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยของสถานศึกษาให้บุคลากรในสถานศึกษาและสาธารณชนทราบ

5) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กรสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(1) ศึกษาวิเคราะห์จัดทำแผนกลยุทธ์ พัฒนาสถานศึกษา และแผนปฏิบัติการพัฒนาสถานศึกษา (2) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารจัดการ (3) จัดระบบการบริหารและพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นองค์กรที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ (4) ประเมินผลและรายงาน (5) ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานแต่ละด้านของสถานศึกษา (2) เผยแพร่มาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้ผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องทราบ (3) ติดตามผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา (4) ปรับปรุงและพัฒนาทั้งมาตรฐานการปฏิบัติงานและระบบการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) วางแผน

ดำเนินงานนำนวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อการศึกษาใช้ในการบริหารและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา (2) ระดมการจัดหาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในด้านงานต่างๆของสถานศึกษา (3) สนับสนุนและพัฒนาให้บุคลากรสามารถนำนวัตกรรมและเทคโนโลยี มาใช้ในการการบริหารพัฒนาการศึกษา (4) ส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาการผลิต การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (5) ติดตามประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

8) การดำเนินงานธุรการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) ศึกษาวิเคราะห์

สภาพระบบงานธุรการและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (2) วางแผนออกแบบระบบธุรการ โยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (3) จัดบุคลากรรับผิดชอบและพัฒนาให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานธุรการ (4) จัดหาเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถรองรับการปฏิบัติงานด้านธุรการได้ตามระบบงานที่กำหนดไว้ (5) ดำเนินงานธุรการตามระบบที่กำหนดไว้ โยยึดหลักความถูกต้องรวดเร็วประหยัดและคุ้มค่า (6) ติดตามประเมินผลและปรับปรุงงานธุรการให้มีประสิทธิภาพ

9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางวางแผนการบริหารจัดการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม (2) บำรุง ดูแลและพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้ มั่นคง ปลอดภัย และสวยงาม (3) ติดตามและตรวจสอบการใช้อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา

10) การจัดทำสำมะโนนักเรียนสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) ประสานกับ

ชุมชนและท้องถิ่นในการสำรวจและจัดทำสำมะโนนักเรียนที่จะเข้ารับบริการในสถานศึกษา (2) เสนอสำมะโนนักเรียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับทราบ (3) จัดระบบข้อมูลสารสนเทศจากการสำมะโนนักเรียน

11) การรับนักเรียน สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) ร่วมกับสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษากำหนดเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษา (2) กำหนดแผนการรับนักเรียนของสถานศึกษาโดยประสานกับเขตพื้นที่ (3) ดำเนินการรับนักเรียนตามแผนที่กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

12) การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย

สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ 1) สำรวจความต้องการ 2) กำหนดแนวทางและความเชื่อมโยงในการจัดและพัฒนาการของสถานศึกษาทั้ง 3 ระบบตามความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นและเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ศักยภาพของสถานศึกษา สนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันต่างๆที่จัดการศึกษา

13) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและให้บริการด้านวิชาการแก่ชุมชน สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) กำหนดแนวทางระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา (2) ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาทุกด้าน ซึ่งครอบคลุมถึงการประสานความร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นๆ และสถานศึกษาในการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาาร่วมกัน (3) ดำเนินการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

14) การทัศนศึกษา สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) วางแผนการนำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานศึกษา (2) ดำเนินการนำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนด

15) งานกิจการนักเรียน สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ดำเนินการจัดกิจกรรมนักเรียน และส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความสนใจและความถนัดของนักเรียน สรุปลงและประเมินผลเพื่อปรับปรุง

16) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) วางแผนประชาสัมพันธ์งานการศึกษาของสถานศึกษา (2) ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนด (3) ติดตามประเมินผลปรับปรุงและพัฒนาการประชาสัมพันธ์การศึกษาของสถานศึกษา

17) การส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน การจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ให้คำปรึกษาแนะนำ ส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือในการจัดการศึกษาร่วมกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

18) การรายงานผลการปฏิบัติงาน สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) จัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และการรายงานผล การพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา (2) จัดทำเกณฑ์มาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา (3) ดำเนินการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการพัฒนาการศึกษาตามที่กำหนดไว้ (4) รายงานผลการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณชนรับทราบ (5) ปรับปรุงและพัฒนาาระบบติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลและรายงานผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

19) การจัดระบบควบคุมภายในสถานศึกษา สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) วิเคราะห์กำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงในการดำเนินงานของสถานศึกษา (2) วางแผนการจัดระบบควบคุมภายในสถานศึกษา (3) ดำเนินการควบคุมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด (4) ติดตาม ประเมินผลการควบคุมภายในและรายงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

20) การจัดระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (1) สำรวจข้อมูลและสภาพความเป็นอยู่ของนักเรียน (2) วางแผนพัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนในด้านสุขภาพ

กาย สุขภาพจิต ให้คำปรึกษาหรือจัด โครงการ โรงเรียนส่งเสริมสุขภาพ จัดหาทุนการศึกษา เสื้อผ้าอุปกรณ์ เป็นต้น (3) ดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ (4) ประเมินผลพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้นักเรียนทุกคนได้มีสิทธิและโอกาสในการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพเท่าเทียมกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารทั่วไปเป็นการจัดระบบการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม และประสานงานระหว่างสถานศึกษากับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตลอดจนเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความศรัทธาเลื่อมใส สนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการกระจายอำนาจไปสู่ สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถบริหารงานต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว และเสร็จสิ้นในองค์กรของตนเองได้มากที่สุด การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษามีลักษณะเป็นการบริหารที่ให้สถานศึกษา/โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ดังนี้

1) ด้านการบริหารงานวิชาการ มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนทั้งในด้านการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล การประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน ตลอดจนการวิจัย เพื่อพัฒนาการศึกษา 2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาการใช้สื่อการสอน การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3) ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน

2) ด้านการบริหารงบประมาณมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ธารงค์ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลร่วมระดมทรัพยากร จัดกิจกรรมหารายได้ ส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณ 2) ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณตามบทบาทและหน้าที่ ให้การบริหารงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โปร่งใสและตรวจสอบได้

3) ด้านการบริหารบุคคลมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการประเมินผู้บริหารครูและบุคลากรทางการศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด 2) ให้ชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อทดแทนการขาดแคลนบุคลากรด้านต่างๆ

4) ด้านการบริหารทั่วไปมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักในเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแก่ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนให้รู้และเข้าใจอย่างแท้จริง 2) พัฒนาผู้บริหารให้มีความรู้และทักษะการบริหารตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 3) พัฒนาผู้ปกครองและชุมชน โดยพัฒนาองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็ง มีความรู้ เข้าร่วมเป็นกรรมการ โรงเรียนความร่วมมือในการจัดหลักสูตรท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่นการเข้ามาเป็นวิทยากรในโรงเรียนความร่วมมือในการระดมทรัพยากรการติดตามรับทราบการดำเนินงานของโรงเรียน และให้ข้อเสนอแนะ

5.4 ด้านวัฒนธรรมองค์กร (cultural culture)

5.4.1 ความหมายของวัฒนธรรมโรงเรียน

Griffin & Moorhead (1995) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมเป็นการแสดงให้เห็นถึง ค่านิยม ความรู้ ความคิด ศิลธรรม ประเพณี เทคโนโลยีตลอดจนสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ความเชื่อถือศรัทธา ร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์กรนั้นๆ และทั้งแสดงให้เห็นถึงสัญลักษณ์ต่างๆ เช่น ปรัชญา ดำเนิน นิยาย เรื่องราว และภาษาพิเศษ ฯลฯ ในขณะที่ Gordon (1999) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งที่อธิบาย สภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่รวมเอาข้อสมมุติ ความเชื่อ และค่านิยมที่สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมกันและใช้เป็น แนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อมีปฏิสัมพันธ์กับ โครงสร้างอย่างเป็นทางการในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของ นักวิชาการไทย เช่น วิรัช สงวนวงศวาน (2547) ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมองค์กรคือค่านิยมและความเชื่อ ที่มีร่วมกันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในองค์กร และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กร นั้น วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเสมือน “บุคลิกภาพ” หรือ “จิตวิญญาณ” ขององค์กร ส่วนพร ภิเศก (2546) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมคือกลุ่มของค่านิยมร่วมที่ได้รับการยอมรับในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิก และช่วยให้สมาชิกในองค์กรเข้าใจว่าการปฏิบัติใดที่ได้รับการพิจารณาว่ายอมรับได้เป็นแนวการปฏิบัติที่สืบต่อกันมา อีกทั้งค่านิยมเหล่านี้มักจะถูกถ่ายทอดผ่านทางเรื่องราว และสื่อทางสัญลักษณ์ต่างๆ สำหรับวัฒนธรรม องค์กรจะเป็นวัฒนธรรมที่ระดับกว้างและระดับแคบ คือเป็นทั้งแบบแผนสำหรับพฤติกรรมและแบบแผนของ พฤติกรรมซึ่งสมาชิกทั้งหลายในองค์กรยึดถือร่วมกัน และสะท้อนความเป็นจริงในองค์กรหรือสังคมที่ทุกคน รับรู้และยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ร่วมกัน หรือไม่แตกต่างกันมากนัก

Newstrom & Davis (2002) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์กรคือชุดของข้อ สมมติฐาน ความเชื่อ ค่านิยมบรรทัดฐานซึ่งสมาชิกในองค์กรได้ร่วมกันยึดถือปฏิบัติ สอดคล้องกับ Robbins (2003) ที่ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์กรคือระบบของความหมายร่วมที่ยึดถือโดยสมาชิกขององค์กรทำให้มี ความแตกต่างจากองค์กรอื่นระบบของความหมายร่วมนี้จะเป็นคุณลักษณะที่สำคัญทางค่านิยมขององค์กร และ Schein (2004) ได้ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์กรคือ แบบแผนของฐานคติร่วมกันซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ใน องค์กร ช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอกและเกิดการบูรณาการต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ ภายในองค์กร สามารถดำเนินไปได้อย่างดีและได้รับการถ่ายทอดสู่สมาชิกใหม่ในฐานะที่เป็นแนวทางที่ถูกต้อง ต่อการแก้ปัญหาเหล่านั้น ส่วนนักวิชาการไทยเช่น วิเชียรวิทย์อุดม (2551) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์กรคือ วัฒนธรรมองค์กรคือวิถีการดำรงชีวิตในองค์กรและวิถีชีวิตโดยรวมของคนในองค์กรซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับ เอาไว้ให้พนักงานยึดเป็นหลักในการทำงานและการใช้ชีวิตอยู่ในองค์กรและพิชาย รัตนดิถกณ ภูเก็ต (2552) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์กรคือความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรปรากฏ ออกมาในวิถีของบรรทัดฐานแห่งการคิดและการปฏิบัติมีกระบวนการถ่ายทอดจากบุคคลรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ในหลากหลายรูปแบบ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปความหมายของวัฒนธรรมของสถานศึกษา หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อของบุคคลในองค์กรตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กรที่สัมพันธ์กันในการทำให้ การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุความสำเร็จ เช่น การทำงานที่มีความร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง บุคลากรเต็มใจ ท่วมเท เสียสละ ทำงานเต็มศักยภาพบุคลากรเป็นกัลยาณมิตร ยอมรับกฎเกณฑ์กติกาผู้บริหารและ ครุมีภาวะผู้นำความเปลี่ยนแปลง

5.4.2 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กร 8 ประการ (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2551) ได้แก่

(1) สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (environmental status in business) องค์การแต่ละองค์การจะดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่จะกำหนดประเภทขององค์การที่ต้องการเจริญเติบโต (2) ค่านิยม (value) เป็นแนวความคิดและความเชื่อพื้นฐานที่กำหนดมาตรฐานของความสำเร็จภายในองค์การภายใต้การยึดถือร่วมกันของบุคลากรทุกคน (3) สัญลักษณ์ (symbol) คือวัตถุ การกระทำหรือเหตุการณ์ที่ถ่ายทอดความหมายบางอย่างเป็นสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมขององค์การซึ่งจะถ่ายทอดค่านิยมขององค์การ (4) เรื่องราว (stories) คือเรื่องเล่าบนรากฐานของเหตุการณ์จริงที่ถูกบอกเล่าอยู่บ่อยครั้งและรับรู้ร่วมกันของสมาชิกเรื่องราวจะถูกบอกเล่าเพื่อรักษาค่านิยมขององค์การไว้ (5) วีรบุรุษ (Hero) คือตัวเชิดเพื่อแสดงเป็นตัวอย่างของการกระทำ คุณลักษณะและบุคลิกภาพวัฒนธรรมขององค์การวีรบุรุษคือแบบจำลองของบทบาทเพื่อการดำเนินตามของสมาชิก (6) คำขวัญ (slogan) คือประโยคหรือถ้อยคำที่แสดงค่านิยมขององค์การ (7) งานพิธีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ (tradition) คือกิจกรรมที่เตรียมเอาไว้เป็นเหตุการณ์พิเศษเพื่อปลูกฝังค่านิยมขององค์การและเสริมคุณค่าของความสำเร็จ (8) เครือข่ายทางวัฒนธรรม (cultural network) วัฒนธรรมขององค์การจะถูกถ่ายทอดผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เรื่องราวของอุดมคติและวีรบุรุษขององค์การก่อนหน้านี้จะถูกรับรู้ร่วมกันทั่วทั้งองค์การและระหว่างรุ่นของบุคลากรที่ต่อเนื่องกัน

นอกจากนี้Sergiovanni (1988) ได้กล่าวไว้ว่าวัฒนธรรมขององค์การเกิดขึ้นจาก (1) ประวัติของสถานศึกษา (school's history) หมายถึงสิ่งที่ยังคงความเป็นอดีตของสถานศึกษาซึ่งดำรงอยู่ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของพฤติกรรมปฏิบัติหรือสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมา (2) ความเชื่อ (beliefs) คือสมมติฐานและความเข้าใจที่บุคลากรได้กระทำร่วมกันมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสถานศึกษาซึ่งอาจอยู่ในรูปของปรัชญาหรือข้อกำหนดอื่นๆ (3) ค่านิยม (values) เป็นสิ่งที่สถานศึกษาให้ความสำคัญเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติ (4) ปทัสถานและมาตรฐาน (norms and standard) คือสิ่งที่ควรประพฤติปฏิบัติและข้อห้ามของบุคลากรซึ่งจะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ควรให้การยกย่องชมเชยและควรได้รับการลงโทษ (5) รูปแบบของพฤติกรรม (patterns of behavior) คือสิ่งที่ยอมรับและเป็นแนวทางของการปฏิบัติงาน มีลักษณะเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกมาอุปนิสัยและพิธีการในสถานศึกษา

Schein (1996) เห็นว่าวัฒนธรรมขององค์การว่ามีลักษณะสำคัญ คือ (1) เป็นพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้อย่างสม่ำเสมอ (observed behavioral regularities) เช่น ภาษาในการติดต่อสื่อสาร พิธีการต่างๆและรูปแบบของพฤติกรรมที่ยอมรับ (2) มีบรรทัดฐาน (norms) ซึ่งยึดถือเป็นมาตรฐานของพฤติกรรมและแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน (3) ค่านิยมที่มีลักษณะเด่น (dominant values) เป็นค่านิยมส่วนใหญ่ที่บุคคลในองค์การยอมรับให้การสนับสนุนและคาดหวังในการปฏิบัติงานร่วมกัน (4) มีปรัชญาขององค์การ (philosophy) เป็นความเชื่อเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการให้บริการ (5) มีกฎระเบียบข้อบังคับ (rules) เป็นระเบียบแบบแผน และแบบอย่างในการปฏิบัติงาน (6) ความรู้สึก (feelings) ซึ่งเป็นบรรยากาศขององค์การ (organizational climate) เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การและนอกองค์การ

Dyer (1982), Lundberg (1985 cited in Sergiovanni, 2004) เห็นว่าวัฒนธรรมขององค์การมี 4 ระดับ คือ (1) วัฒนธรรมทางกายภาพที่มนุษย์สร้างขึ้น (artifacts) เป็นระดับวัฒนธรรมพื้นผิวที่สุดซึ่งเห็นได้ชัดมองเห็น จำต้องได้สามารถได้ยินหรือรู้สึกได้ง่าย เป็นค่านิยมที่เป็นสัญลักษณ์ (2) แนวความคิด (perspectives) เป็นกฎเกณฑ์และค่านิยมร่วมทางสังคม เป็นแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นช่วยให้สมาชิกในองค์การ

เข้าใจในการเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นและทราบได้ว่าขอบเขตพฤติกรรมใดที่สามารถยอมรับได้ (3) ค่านิยม (values) เป็นหลักการ เป้าหมาย และมาตรฐานทางสังคมค่านิยมนี้จะเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกหรืออะไรเป็นสิ่งที่ผิดเป็นสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมาอย่างมีสำนึกส่วนตัว เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (norms) กล่าวคือจะเป็นผลมาจากค่านิยม (4) ฐานคติ (assumptions) เป็นสิ่งที่สมาชิกในองค์กรแสดงออกโดยไม่รู้ตัวสะท้อนถึงความเชื่อที่คิดว่าเป็นจริงซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการรับรู้ความรู้และพฤติกรรมเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งยอมรับปฏิบัติโดยไม่มี การตั้งคำถามหรือตั้งข้อสงสัยแต่อย่างใด

Hoy & Miskel (2005) ได้ออกแบบวัฒนธรรมองค์กรส่วนใหญ่ประกอบด้วย (1) การสร้างสรรค์นวัตกรรม (innovation) คือการที่สมาชิกขององค์กรได้รับการกระตุ้นให้สร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ แสวงหาโอกาสทดลองสิ่งใหม่และยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ (2) ความมั่นคง (stability) คือระดับที่กิจกรรมต่างๆในองค์กรมุ่งรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิมให้สามารถคาดการณ์สิ่งต่างๆได้ด้วยการยึดถือระเบียบหวังผลการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและปลอดภัย (3) ความใส่ใจในรายละเอียด (attention to detail) คือระดับความคาดหวังที่สมาชิกขององค์กรแสดงออกถึงความถูกต้องแม่นยำในการวิเคราะห์และใส่ใจในรายละเอียด (4) การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome orientation) คือระดับที่การบริหารมุ่งการปฏิบัติเพื่อผลลัพธ์หรือผลผลิตมากกว่าการใส่ใจต่อเทคนิคหรือวิธีการในการทำให้บรรลุผล (5) การให้ความสำคัญกับบุคลากร (people orientation) คือการบริหารที่ให้ความสนใจในผลลัพธ์ที่จะกระทบต่อสมาชิกในองค์กรผู้บริหารใส่ใจและให้ความสำคัญคุณธรรมคุณประโยชน์ของบุคคล ให้การส่งเสริมและสนับสนุนและไม่สร้างแรงกดดัน (6) การทำงานเป็นทีม (team orientation) คือระดับที่กิจกรรมต่างๆในงานจัดขึ้นเพื่อให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมมากกว่าการเน้นความสามารถของรายบุคคลมุ่งกระตุ้นความร่วมมือของสมาชิก (7) การมุ่งมั่นสู่เป้าหมาย (aggressive) คือระดับที่สมาชิกในองค์กรมุ่งมั่นแข่งขันทำงานมากกว่าการทำงานตามสบาย

5.4.3 หน้าที่ของวัฒนธรรมองค์กร

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2549) กล่าวว่าวัฒนธรรมมีหน้าที่หรือมีประโยชน์ต่อองค์กรในลักษณะต่างๆ ดังนี้ 1) ทำให้พนักงานมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน 2) ทำให้พนักงานเกิดความผูกพันกับองค์กร 3) เป็นเครื่องมือชี้แนะแนวทางสำหรับพนักงานในการประพฤติปฏิบัติภายในองค์กร 4) ช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จ 5) ช่วยองค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม 6) ช่วยในการถ่ายทอดเอกลักษณ์ (Identity) ขององค์กร

พิบูล ทีปะปาล (2551) กล่าวว่าวัฒนธรรมขององค์กรมีส่วนช่วยทำหน้าที่สำคัญหลายประการในองค์กรดังนี้คือ 1) ถ่ายทอดความเป็นเอกลักษณ์ให้กับบุคลากร 2) ช่วยสร้างความภักดีของบุคลากร 3) ช่วยสร้างความมั่นคงให้กับองค์กร ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม 4) ใช้เป็นขอบข่ายการอ้างอิง (Frame of reference) ให้กับบุคลากรเพื่อสร้างความเข้าใจในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันและเป็นแนวทางในการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสม

Osland et al. (2001) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงองค์กรโดยผ่านสิ่งเหล่านี้ ได้แก่ 1) แนวทางหรือวิธีการที่องค์กรสร้างขึ้นเอง 2) ระบบและกระบวนการต่างๆ 3) พิธีกรรมและงานพิธี 4) การออกแบบตกแต่งสถานที่ทำงาน 5) เรื่องราวหรือตำนานที่เกิดขึ้นในองค์กร 6) การสร้างค่านิยมร่วมกัน

Daft (2001) เสนอว่าวัฒนธรรมองค์กรนั้นมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ 1) เพื่อบูรณาการเชื่อมโยงสมาชิกขององค์กรเข้าด้วยกันทำให้สมาชิกรู้ว่าจะต้องติดต่อสัมพันธ์กับคนอื่นในองค์กรอย่างไร (Internal integration) พวกเขาจะรู้วิธีในการทำงานร่วมกันโดยผ่านการกำหนดอำนาจและสถานภาพของสมาชิก 2) เพื่อช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอกได้ (external adaptation) เพราะว่าวัฒนธรรมจะช่วยให้การปฏิบัติงานประจำวันของพนักงานสามารถบรรลุเป้าหมายและตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ทันทั่วทั้งที่

Greenberg & Baron (2000) ได้สรุปว่าวัฒนธรรมในองค์กรมีหน้าที่สำคัญต่อองค์กร โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 หน้าที่คือ 1) ทำให้สมาชิกในองค์กรเกิดความรู้สึกเป็นเอกลักษณ์ (provides a sense of identity for the member) และทำให้ค่านิยมร่วม (shared values) ขององค์กรกระจ่างชัดมากยิ่งขึ้น 2) เสริมสร้างพันธะสัญญาต่อภารกิจขององค์กร (generating commitment to the organization's mission) เมื่อสมาชิกขององค์กรรู้จักวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างดี สมาชิกจะเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว 3) ทำให้เกิดความชัดเจนและผลักดันให้เกิดมาตรฐานของพฤติกรรม (clarify and to reinforce standards of behavior) วัฒนธรรมองค์กรเป็นแนวทางที่จะกำหนดคำพูดและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ขององค์กรนั้นๆ

Robbins (1991 cited in Hoy & Miskel, 2005) กล่าวถึงหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์กร ดังนี้ 1) กำหนดขอบเขตหน้าที่และสร้างลักษณะเด่นขององค์กร 2) สร้างเอกลักษณ์ขององค์กร 3) ก่อให้เกิดพันธะสัญญาของสมาชิกในกลุ่ม 4) เสริมสร้างความมั่นคงในระบบสังคม 5) เป็นกาวเชื่อมทางสังคมและช่วยสร้างมาตรฐานพฤติกรรมของสมาชิกที่เหมาะสม

สรุปได้ว่าหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์กรคือ การสนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่สมาชิกยอมรับจัดระเบียบในองค์กร ลดความจำเป็นที่ต้องตัดสินใจในกิจกรรมที่ปฏิบัติอยู่เสมอแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการพื้นฐานขององค์กรและช่วยชี้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติตัวให้กับสมาชิกในองค์กร

5.4.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร

มีผู้เสนอแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร วัฒนธรรมโรงเรียนไว้แตกต่างกัน ดังนี้ Robbins (1989) ได้กำหนดวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 5 ด้าน คือ 1) ความรับผิดชอบของสมาชิก 2) การกำหนดทิศทางที่ชัดเจน 3) การร่วมมือกันของสมาชิก 4) การให้การสนับสนุนการจัดการ 5) การติดต่อสื่อสาร

Denison (1990) พบว่าวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรตามที่ต้องการ ได้เมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิดลักษณะทั้ง 4 ส่วน คือ 1) การผูกพันและการมีส่วนร่วมในการทำงาน 2) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร 3) การประพฤติปฏิบัติที่สม่ำเสมอ 4) มีพันธกิจที่ชัดเจน

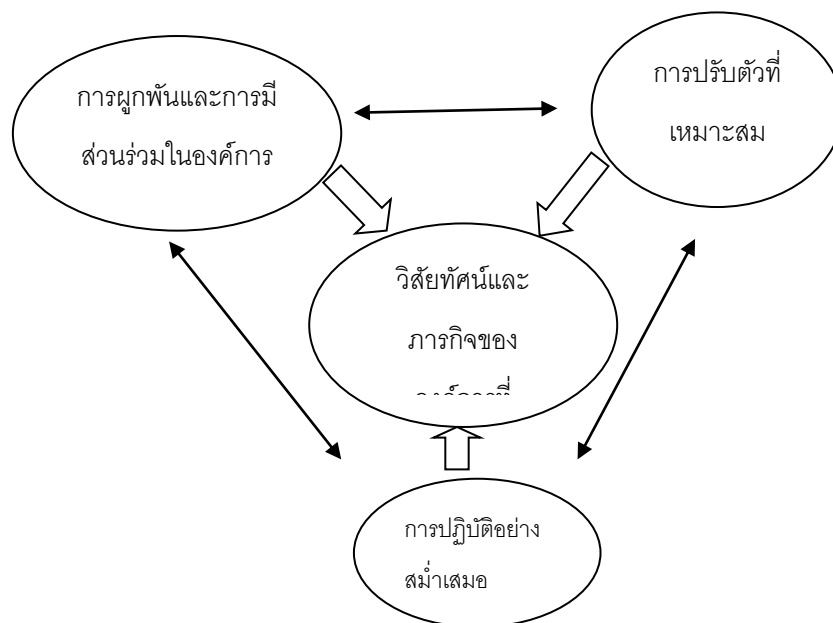
Mac Gilchrist et al. (1995) ได้สรุปว่าวัฒนธรรมโรงเรียนจะถูกส่งผ่านมิติทั้ง 3 ระดับที่สัมพันธ์กันคือ 1) ความสัมพันธ์ทางวิชาชีพ 2) การเตรียมการองค์กร 3) โอกาสเพื่อการเรียนรู้

Wagner (2006) ได้ออกแบบเครื่องมือของผู้บริหารโรงเรียนในการประเมินและ

ปรับปรุงวัฒนธรรมโรงเรียนประกอบด้วย ลักษณะการประเมิน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความร่วมมือทางวิชาชีพ 2) การให้การสนับสนุนของบุคลากร 3) การตัดสินใจ

Gruenert & Valentine (1998 cited in Ohlson, 2009) ได้สรุปว่าวัฒนธรรมโรงเรียนประกอบด้วย 4 องค์ประกอบสำคัญ คือ 1) การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม 2) การให้ความร่วมมือของครู 3) การพัฒนาวิชาชีพ 4) การมีเป้าประสงค์ที่ชัดเจน

Denison (1990) ทำการศึกษาปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลขององค์การ พบว่าวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผล (effectiveness) ขององค์การเป็นอย่างมาก เมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด 1) การผูกพัน (involvement) และการมีส่วนร่วมในองค์การ 2) การปรับตัว (adaptability) ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ 3) การประพฤติปฏิบัติได้สม่ำเสมอ (consistency) ซึ่งจะก่อให้เกิดการทำงานที่ประสานกันและสามารถคาดหมายพฤติกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ 4) มีวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การที่เหมาะสม ทำให้องค์การมีกรอบและทิศทางการทำงานที่ชัดเจนปัจจัยทั้ง 4 ส่วนนี้ จะทำให้องค์การสามารถบรรลุประสิทธิผล (effectiveness) ตามที่ต้องการได้ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การจึงมีความสำคัญที่จะสนับสนุนให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ และภารกิจที่กำหนดอย่างเหมาะสมได้ ดังภาพที่ 19

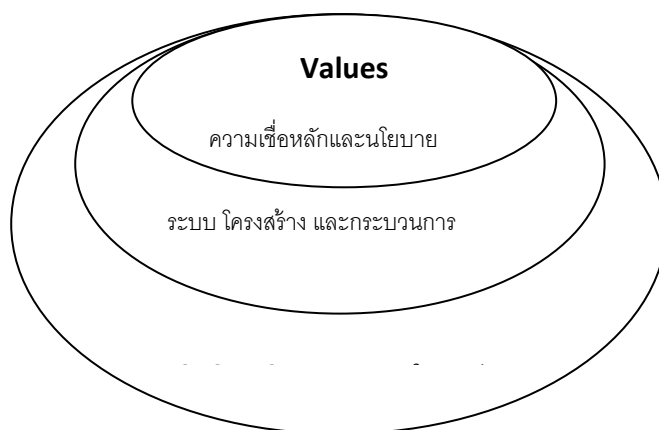


ภาพที่ 19 วัฒนธรรมเป็นปัจจัยของการบรรลุวิสัยทัศน์ และภารกิจขององค์กร

Deal & Kennedy (1982) ได้เสนอว่าองค์กรที่มีวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งจะมีส่วนประกอบของวัฒนธรรมที่สำคัญคือ 1) มีค่านิยม ซึ่งสะท้อนวิสัยทัศน์ และความเชื่อขององค์การที่ชัดเจน ดังเช่นที่ 3 เอ็มที่มีความเชื่อในการมุ่งสร้างสรรค์นวัตกรรม 2) มีวีรบุรุษ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในเรื่องเล่าขององค์การ เช่น บิลเกตต์ จะมีวีรบุรุษที่สำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการมุ่งคิดไปข้างหน้าให้เกิดขึ้นแก่ไมโครซอฟท์

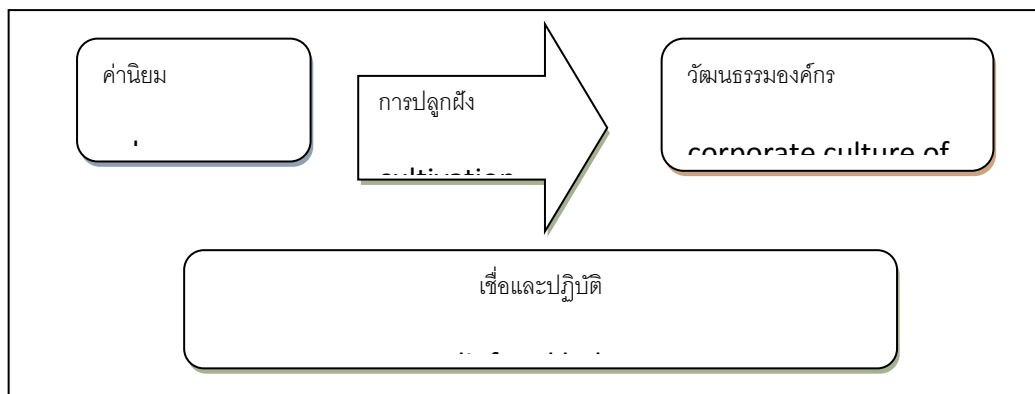
3) มีพิธีกรรมและพิธีการ เพื่อเป็นการเน้นย้ำค่านิยมขององค์กร เช่น พิธีมอบรางวัลดีเด่นให้แก่พนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ แก่องค์กร 4) มีเครือข่ายของวัฒนธรรม ซึ่งจะเป็นวิธีการต่างๆ ในการสื่อสารวัฒนธรรมให้ถูกปลูกฝังและเน้นย้ำวัฒนธรรมองค์กรแก่สมาชิกในองค์กรนั้นๆ เช่น การมีสมุกพทหรือบัตรวัฒนธรรมองค์กรติดตัวพนักงาน

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2550) เห็นว่า การสร้างวัฒนธรรมองค์กรสู่ความเป็นเลิศ กรณีบริษัท Singapore technology engineering., Ltd ที่ได้รับรางวัลคุณภาพ SQA ปีจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญคือ จิตสำนึก (mind set) เป็นสิ่งที่ผู้บริหารสูงสุดให้ความสำคัญเป็นอย่างมากดังคำกล่าวของ Mr. Arkira Munakata ผู้รับผิดชอบองค์กรเพิ่มผลผลิตแห่งเอเชีย (Asian productivity organization) ที่ว่า “ถ้าคนไม่มีศรัทธาต่อเรื่องใดๆ ย่อมไม่ปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ” การสร้างจิตสำนึก เริ่มที่สร้างความเชื่อ (beliefs) ขึ้นมาจากพื้นฐานองค์กรแล้วเปลี่ยนเป็นค่านิยม (value) ตลอดจนนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์กรจนเป็นพฤติกรรม (behavior) และในที่สุดเกิดเป็นวัฒนธรรมที่เข้มแข็งขององค์กร (organization culture) กระบวนการเป็นระบบ ดังภาพที่20



ภาพที่ 20 ความสัมพันธ์ของความเชื่อ (belief) ค่านิยม (values) และพฤติกรรม (behavior) ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2550)

โดยมีกระบวนการปลูกฝังค่านิยมให้กลายเป็นวัฒนธรรม (cultivation process) ซึ่งถือเป็นแบบอย่างองค์กรอื่นได้ มี 3 ระดับ ดังนี้ 1) การให้ค่านิยมค่านิยมหลัก (core values) 5 ประการ และการถ่ายทอดไปสู่บุคลากรในทุกกระดับให้มีความเข้าใจที่ตรงกันรวมถึงการกำหนดนโยบาย (policies) ที่จะดำเนินการต่อค่านิยมในแต่ละข้ออย่างเป็นรูปธรรม 2) การกำหนดพฤติกรรม (behaviors) ของบุคลากร ที่จะสะท้อนถึงการแสดงออกของค่านิยมแต่ละข้อพฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา (desired behaviors) ให้เกิดการปฏิบัติจากบุคลากรทุกคน 3) คือการกำหนดแนวทางสำหรับการปฏิบัติเพื่อให้พฤติกรรมที่พึงปรารถนาคงอยู่อย่างยั่งยืนจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่เรียกว่าวัฒนธรรมของความเป็นเลิศ (culture of excellence) ซึ่งระดับนี้รวมไปถึง การประเมินความคงอยู่ของวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งทำให้ผู้บริหารสามารถทราบได้ถึงการรักษาวัฒนธรรมของความเป็นเลิศให้คงอยู่กับองค์กรดังภาพที่ 21



ภาพที่ 21 การแปลงค่านิยมไปสู่วัฒนธรรมองค์กร (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2550)

Gordon (1998) ศึกษาโครงสร้างภาวะผู้นำและวัฒนธรรมในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยกล่าวว่า โรงเรียนทั้งหลายต่างก็ประสบปัญหาให้นักเรียนมีผลการเรียนตกต่ำ และคุณภาพของโรงเรียนลดลงสิ่งเหล่านี้นำไปสู่การกระจายอำนาจการศึกษา โดยใช้การบริหาร ที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมุ่งการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ จากเขตพื้นที่มายัง โรงเรียนและสร้างระบบการตัดสินใจร่วมกัน ระหว่างผู้เกี่ยวข้องผลการศึกษาคั้งนี้ ได้เสนอแนวทางการจัดการจากสิ่งที่มีถูกจำแนกออกจากกัน คือภาวะผู้นำ กับ โครงสร้างองค์กร โดยให้ใช้ภาวะผู้นำเป็นตัวช่วยเชื่อมโยงการปรับโครงสร้างอย่างเป็นทางการเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียนและให้เชื่อมโยงองค์ประกอบ 4 ประการต่อไปนี้ทั้งโดยทางตรง (linear) และ โดยบูรณาการ (integrated) ซึ่งแบ่งได้ 3 คู่คือ 1) เชื่อมโยงโครงสร้างการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยใช้ภาวะผู้นำทางการพัฒนาโรงเรียน 2) เชื่อมโยงภาวะผู้นำเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) เชื่อมโยงวัฒนธรรมของโรงเรียนเข้ากับความสำเร็จของการปฏิรูปโรงเรียนผลการวิจัยได้สนับสนุนการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการบริหารที่ดีอีกรูปแบบหนึ่งแต่มีผลต่อภาวะผู้นำของโรงเรียน วัฒนธรรมของโรงเรียนมีอิทธิพลสูงต่อความสำเร็จของโรงเรียน สิ่งที่น่ากังวลมากที่สุดในการบริหารแบบนี้ คือต้องพยายามประสานและเชื่อมโยงภาวะผู้นำของโรงเรียนเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน

พัฒนาจ โกฎอนาท (2547) กล่าวถึงวัฒนธรรมองค์กรที่ดีว่าควรมีลักษณะดังนี้
 1) ต้องเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีผลกระทบทางบวกต่อองค์กร มีทิศทางที่สอดคล้องกับภารกิจ เป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์กร ชี้นำให้สมาชิกในองค์กรมีพฤติกรรมที่ถูกต้องและผลักดันให้องค์กรประสบผลสำเร็จ เช่น วัฒนธรรมที่แสดงความรับผิดชอบต่อการทำงาน วัฒนธรรมที่เน้นการทำงานเป็นทีม วัฒนธรรมที่เสียสละเพื่อองค์กร วัฒนธรรม ที่เน้นความซื่อสัตย์มีจริยธรรมที่เหมาะสมกับองค์กร และวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นการเรียนรู้และการพัฒนา 2) สามารถผลักดันให้เป็นรูปธรรม สามารถนำไปปฏิบัติได้ ควรเป็นวัฒนธรรมที่มีความเหมาะสมกับบุคลากรในองค์กร สร้างความร่วมมือให้เกิดการยอมรับและยึดมั่นในวิธีการที่ดีในการดำเนินงาน

จากลักษณะข้างต้นเห็น ได้ชัดว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหาร

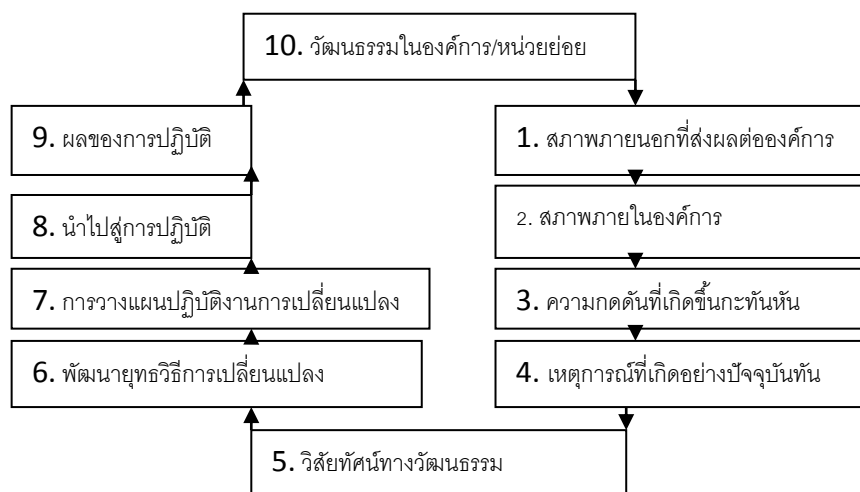
องค์กร ให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งวัฒนธรรมดังกล่าวจะต้องมีทิศทางที่ถูกต้องและสามารถผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติในองค์กรได้ และเนื่องจากวัฒนธรรมองค์กร เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม เกี่ยวข้องกับ ค่านิยม ความเชื่อของคน ซึ่งเป็นสิ่งที่สังเกตเห็น ได้ยาก แม้ว่านักวิชาการจะมีความเห็นแตกต่างกันบ้างในเรื่องคุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร

5.4.5 แนวทางการเปลี่ยนแปลงและขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง

Berrman (1994) ให้ความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรมี 3 ทักษะคือ 1) วัฒนธรรมเป็นเรื่องยากที่จะอธิบายและยังคงหลบซ่อนอยู่ ตัววัฒนธรรมเองไม่สามารถถูกวินิจฉัยจัดการและเปลี่ยนแปลงได้เท่าเทียมกัน 2) วัฒนธรรมมีการใช้เทคนิคที่ยาก ความชำนาญที่หาได้ยาก และต้องใช้เวลานานในการพิจารณาเพื่อเข้าใจตัววัฒนธรรมและใช้เวลามากขึ้นที่จะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมนั้น จึงยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง 3) วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือสนับสนุนคน ตลอดช่วงเวลาของความยากลำบาก และช่วยปกป้องจากความวิตกกังวล ทางหนึ่งที่วัฒนธรรมยังคงทำคือ ทำให้มีความต่อเนื่องและความมั่นคง ของวัฒนธรรม เพราะตามธรรมชาติของคนจะพยายามขัดขวางการเปลี่ยนแปลง

Robbins & Coulter (2002) ได้เสนอแนวทางเพื่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรไว้ดังนี้ 1) เริ่มจากการทำการวิเคราะห์ สภาพวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอยู่เพื่อให้เข้าใจ ในองค์ประกอบต่างๆ ที่ควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง 2) ทำความเข้าใจกับบุคลากรเพื่อให้เห็นความจำเป็นที่ว่า องค์กรจะอยู่รอดไม่ได้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น 3) แต่งตั้งผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ใหม่ๆ เข้ามาทำหน้าที่ 4) ทำการปรับโครงสร้างและปรับองค์กรให้เหมาะสม 5) ปรับเปลี่ยนกระบวนการคัดเลือก และกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม การประเมินผล และระบบรางวัลใจที่จะช่วยสนับสนุนค่านิยมและปรัชญาใหม่ๆ เพื่อสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้เกิดขึ้น

Lunenburg & Ornstein (2000) ได้เสนอวงจรของการเปลี่ยนแปลง ดังภาพที่ 22



ภาพที่ 22 วงจรของการเปลี่ยนแปลง (Lunenburg & Ornstein, 2000)

จากภาพที่ 22 อธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1) สภาพภายนอกที่ส่งผลต่อองค์กร (external enabling conditions) สิ่งแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรย่อมส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรได้ เช่น จำนวนนักเรียนในโรงเรียนลดลง เนื่องจากความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมภายนอก ชุมชนไม่ศรัทธาต่อบุคลากรและการทำงานของโรงเรียน เป็นต้น

2) สภาพภายในองค์กร (internal permitting conditions) สภาพภายในองค์กรที่มีการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมภายในองค์กร คือ (1) การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรระยะเวลา ในการจัดการพลังงานและเงินทุน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน (2) ความพร้อมที่เป็นระบบ ความเต็มใจทำงานของคนในองค์กร การอยู่ด้วยความวิตกกังวลและขาดความมั่นใจ (3) ความร่วมมือกันน้อยลง (4) ภาวะผู้นำและผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงความสามารถของผู้บริหารที่จะแสดงให้เห็นวิสัยทัศน์ขององค์กรในอนาคต

3) ความกดดันที่เกิดขึ้นกะทันหัน (precipitating pressures) องค์กรประกอบที่ทำให้เกิดความกดดันอย่างกะทันหันและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในองค์กร คือ (1) การปฏิบัติที่ผิดไปจากแบบแผนเดิม (2) ความกดดันจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (3) การเจริญเติบโตขององค์กรหรือความเสื่อมถอยขององค์กรในด้านขนาดขององค์กร ความแปลกแยกของสมาชิกหรือ โครงสร้างที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (4) การรับรู้ที่เกี่ยวข้องกับความไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อม

4) เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน (triggering events) ได้แก่ (1) ความหายนะของสิ่งแวดล้อมหรือโอกาสที่จะเกิด เช่น ความหายนะทางธรรมชาติ เศรษฐกิจล่มสลาย วัฒนธรรมหรือการค้นพบตลาดใหม่ (2) วิกฤตทางการจัดการ เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารระดับสูงทันทีทันใด การใช้ยุทธวิธีที่ไม่เหมาะสม การใช้จ่ายที่ไม่มีเหตุผล (3) การปฏิวัติภายนอกองค์กร เช่น การปฏิบัติทางการเมือง ภัยสงคราม (4) การปฏิวัติภายใน เช่น การเปลี่ยนแปลงทีมผู้บริหารใหม่

5) วิสัยทัศน์ทางวัฒนธรรม (culture visioning) การสร้างวิสัยทัศน์เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร ผู้นำจะดำเนินการสำรวจความเชื่อ ค่านิยม คติฐานและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในองค์กร แล้วนำมาผสมผสานกับสภาพการณ์ในอนาคต แล้วจึงสร้างภาพองค์กรที่ควรจะเป็นในอนาคต

6) ยุทธวิธีเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม (culture change strategy) เมื่อวิสัยทัศน์ทางวัฒนธรรมขององค์กรใหม่เกิดขึ้น องค์กรจึงมีความต้องการยุทธวิธีที่จะทำให้วัฒนธรรมนั้นประสบความสำเร็จ ยุทธวิธีดังกล่าวจำเป็นจะต้องเชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรมปัจจุบันกับวัฒนธรรมใหม่เข้าด้วยกัน

7) การวางแผนปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม (culture-change action plans) การจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นลำดับขั้นตอนที่เป็นการแนะนำการจัดการและการเปลี่ยนแปลง ที่มีความมั่นคง คือ การกระตุ้นให้สมาชิกในองค์กรที่ต้องการหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลง การวางแผนเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมมีความมั่นคง จะต้องเสริมสร้างให้วัฒนธรรมแบบใหม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง

8) การนำวิธีการแทรกแซงไปปฏิบัติ (implementation to interventions) เมื่อองค์กรเลือกวิธีการแทรกแซงในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม ที่เป็นไปตามแบบแผนปฏิบัติการ ในแต่ละลำดับขั้น รวมทั้งความสามารถขององค์กรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปวัฒนธรรม (reformulation of culture) เมื่อนำแผนการแทรกแซงไปปฏิบัติแล้ว ผลก็คือมักมีการปฏิรูปวัฒนธรรมเกิดขึ้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมนั้นผู้บริหารต้องทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่ ก่อนนั้นว่าเป็นอย่างไร จากนั้นจึงกระตุ้นสมาชิกให้มีแนวคิดต่อวัฒนธรรมใหม่ที่ต้องการให้เกิดขึ้นนั้น และช่วยเหลือให้เขาสามารถค้นหาแนวทางการบรรลุผลสำเร็จในงานด้วยตนเองในแนวทางของวัฒนธรรมใหม่ และจากนั้นจึงปล่อยให้มีการพัฒนาการไปตามเวลา และอาจต้องแสดงออกโดยการกระทำมากกว่าการพูด

Kilmann (1985 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2548) ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับขั้นตอนเพื่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร ดังนี้ คือ (1) การทำให้กระจ่างในปทัสถานที่เป็นจริง (surfacing actual norms) อาจใช้การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ร่วมกันระบุปทัสถานที่เขาเชื่อว่ามีอิทธิพลต่อทัศนคติและการกระทำของพวกเขา (2) ทำให้เกิดความชัดเจนในทิศทางใหม่ (articulating new directions) โดยให้สมาชิกร่วมกันวิเคราะห์ทิศทางและระบุพฤติกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กร (3) สร้างปทัสถานใหม่ (establishing new norms) โดยให้สมาชิกร่วมกันพัฒนาปทัสถานที่เขาเห็นว่าจะมีผลในทางบวกต่อองค์กร (4) วิเคราะห์ช่องว่างระหว่างวัฒนธรรม (identifying culture gaps) ที่เป็นจริงกับวัฒนธรรมที่คาดหวัง (5) ปิดช่องว่างของวัฒนธรรม (closing culture gaps) โดยการกำหนดเงื่อนไข การยอมรับในวัฒนธรรมใหม่นั้นและพัฒนาสิ่งจูงใจเพื่อความยั่งยืนของวัฒนธรรมองค์กรที่พึงประสงค์ที่จะเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรได้นั้น จำเป็นต้องค่อยๆเปลี่ยนแปลง คติฐาน (assumption) หรือค่านิยม ซึ่งอยู่ในตัวของคนเสียก่อน เพราะตัวคนนั้นยากที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงได้โดยวิธีสั่งการบังคับจากเบื้องบน จำต้องหันมาใช้การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร แบบให้ทุกคนมีส่วนร่วม โดยให้บุคลากรในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมและต้องใช้เวลา ในการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างนานพอสมควร แม้ว่าวัฒนธรรมองค์กรจะเปลี่ยนแปลงได้ยาก เพราะวัฒนธรรมขององค์กรมีการสั่งสมมานาน แต่วัฒนธรรมองค์กรก็อาจเปลี่ยนได้ หากผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรตระหนักและเห็นความจำเป็น และร่วมมือกัน

คารุวรรณ ถวิลการ (2552) พบว่าโรงเรียนรางวัลพระราชทานมีลักษณะวัฒนธรรมหลัก (dominant culture) เป็นแบบเครือญาติ (clan culture) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่เข้มแข็งขององค์กรสำหรับการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยการนำของผู้บริหารร่วมกับบุคลากรทุกคน ในโรงเรียนซึ่งมีปัจจัยและขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงโดยวิเคราะห์สภาพภายนอกที่ส่งผลต่อโรงเรียนสภาพภายในและความกดดันที่เกิดขึ้นกะทันหันแล้ว กำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างและกำหนดทางเลือก โดยการระดมสมองการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ ผลดีผลเสียผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมแล้วร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ทางวัฒนธรรมวางแผนปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงและปฏิบัติการตามแผน โดยเสริมแรงให้กับการเปลี่ยนแปลงนั้นและติดตามประเมินผลสำหรับการสืบต่อวัฒนธรรมองค์กรของโรงเรียนนั้นจะเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรของบุคลากร โดยการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านการถ่ายทอดส่วนบุคคลกลุ่มและองค์การการที่โรงเรียนมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งและสามารถดำเนินการสร้างเปลี่ยนแปลงรวมทั้งสืบต่อวัฒนธรรมองค์กรให้เอื้อต่อความสำเร็จของโรงเรียนได้นั้นเนื่องจากบุคลากรในโรงเรียนมีความผูกพันต่อองค์กรและมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งโรงเรียนนอกจากนี้ในการสืบ

ทอดวิวัฒนาการองค์กรนั้นกระบวนการกลุ่มร่วมและการคว่ำบาตรทางสังคม (social sanction) เป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมในการสืบทอดและขัดเกลาวิวัฒนาการของโรงเรียนให้มีความเข้มแข็งเอื้อต่อการบริหารดำเนินงานและความสำเร็จของโรงเรียน

สุดาวรรณ เครือพานิช(2549) ศึกษาปัจจัยด้านวัฒนธรรมที่ทำให้โรงเรียนดีมีคุณภาพ คือ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน ผู้ปกครองและชุมชนมีความสัมพันธ์กับโรงเรียนอย่างเข้มแข็งและให้ความร่วมมือกับโรงเรียนโดยร่วมเป็นคณะกรรมการของโรงเรียนและภาคีเครือข่ายโรงเรียน เชิญผู้ปกครองและชุมชนเข้ามาร่วมจัดการศึกษาพัฒนาการศึกษาให้ข้อมูลพัฒนาโรงเรียน และให้คำปรึกษาที่ดีกับชุมชน โดยการส่งคณะครูและนักเรียนเข้าร่วมกิจกรรมที่ชุมชนเป็นผู้จัด นอกจากนี้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้ามาช่วยสอดส่องพฤติกรรมนักเรียน เป็นวิทยากร/ภูมิปัญญา เป็นแหล่งเรียนรู้ในการจัดการเรียนรู้ของโรงเรียน สนับสนุนงบประมาณ และวัสดุ อุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน

5.4.6 บทบาทของโรงเรียนต่อการพัฒนาวัฒนธรรม

บทบาทของโรงเรียนหรือสถานศึกษาต่อการพัฒนาวัฒนธรรมซึ่งหมายถึงวิถีแห่งการดำรงชีวิตของทุกอย่างในสังคมวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เรียนรู้ได้และสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาในทางที่ดีขึ้นวัฒนธรรมทางสังคมมีจุดเด่นที่อาจสรุปได้ดังนี้ 1) เมื่อวัฒนธรรมเป็นสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทำให้มนุษย์ต้องปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมทางสังคมนั้นด้วย2) วัฒนธรรมทำให้ปัจเจกชนมีแบบอย่างของพฤติกรรมมีการเรียนรู้พฤติกรรมต่างๆเพื่อปรับตัวเข้ากับกลุ่ม 3) วัฒนธรรมทำให้เกิดเอกภาพและการอยู่รอดของสังคม

หน้าที่ของโรงเรียนในการถ่ายทอดวัฒนธรรมสู่สังคมมีดังนี้คือ 1) โรงเรียนมีหน้าที่ถ่ายทอดวัฒนธรรมจากชนรุ่นหนึ่งไปยังชนอีกรุ่นหนึ่งโดยการจัดหลักสูตรเนื้อหาวิชาตลอดจนกระบวนการเรียนการสอน 2) โรงเรียนมีหน้าที่ปรับปรุงคัดแปลงแก้ไขปัญหาของชนรุ่นก่อนให้เหมาะสมกับสภาพและโครงสร้างของสังคมที่เปลี่ยนไปและโรงเรียนยังทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขสมาชิกในสังคมให้ดีขึ้น 3) โรงเรียนทำหน้าที่เสริมสร้างวัฒนธรรมใหม่ที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอีกทั้งโรงเรียนทำหน้าที่เสริมสร้างสมาชิกใหม่ให้เหมาะสมกับรูปแบบทางวัฒนธรรมนั้นๆ

วัฒนธรรมของโรงเรียนหรือสถานศึกษามีความหลากหลายและมีค่าที่ใช้เรียกชื่อที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะร่วมกันภายในองค์กรว่า “วัฒนธรรมองค์กร (organizational culture)” ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรหรือวัฒนธรรมโรงเรียนที่มีความหลากหลายแต่ผสมผสานอย่างกลมกลืนลงตัวในหลายลักษณะเช่นจากขนบธรรมเนียมประเพณีที่องค์กรประพฤติปฏิบัติจากพิธีกรรมจากระบบความคิดจากความเชื่อจากทัศนคติจากค่านิยมตลอดจนปรัชญาที่สมาชิกในองค์กรยึดถือปฏิบัติและปฏิบัติร่วมกันอย่างเหนียวแน่น (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2544) วัฒนธรรมองค์กรหรือวัฒนธรรมโรงเรียนที่มีหลากหลายและผสมผสานที่กล่าวมานั้นแสดงให้เห็นจากภาพที่ 23

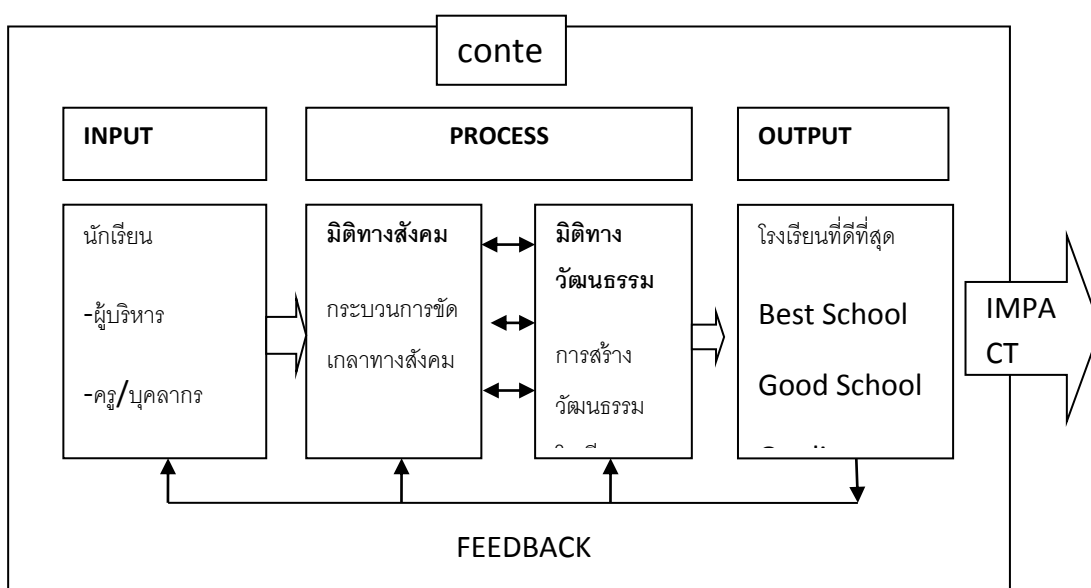


ภาพที่ 23 แหล่งการแสดงออกของวัฒนธรรมในโรงเรียน (วิโรจน์สารัตนะ, 2544)

การเสริมสร้างวัฒนธรรมโรงเรียนให้เข้มแข็งและเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในโรงเรียน/สถานศึกษานั้น โรงเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารโรงเรียนควรกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจของโรงเรียนให้กระจ่างควรมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมอันพึงประสงค์ให้กับสมาชิกในโรงเรียนพัฒนาระบบวัฒนธรรมของวัฒนธรรมองค์การที่เป็นไปในเชิงสัญลักษณ์ให้เห็นเป็นรูปธรรมให้รางวัลต่อสมาชิกที่มีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่โรงเรียนยึดถือพยายามให้สมาชิกฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นครูนักเรียนผู้ปกครองและอื่นๆ ได้มีพฤติกรรมและการทำงานตามค่านิยมหรือความเชื่อที่ยึดถือนั้นเพื่อเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การ (โรงเรียน) โดยภาพรวม (culture of the whole organization) ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น โรงเรียนต้องให้ความสำคัญกับตัวแปรในด้านต่างๆ ดังนี้คือ (วิโรจน์สารัตนะ, 2544) 1) การส่งเสริมให้มีการตัดสินใจและควบคุมองค์การแบบมีส่วนร่วม 2) การพัฒนาทักษะบุคลากร 3) การให้ความสำคัญกับคุณภาพของการศึกษา 4) การจัดระบบการให้รางวัลที่ยุติธรรม 5) การจูงใจโดยเน้นความสนใจภายใน 6) การให้ความสำคัญกับตนเองและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ในขณะที่เดียวกันกับที่วิโรจน์สารัตนะและอัญชิตีสารัตนะ (2545) ก็ได้กล่าวในผลการศึกษาวิจัยเพื่อยืนยันการสร้างประสิทธิผลของวัฒนธรรมองค์การคือ โรงเรียนไว้ว่าดัชนีบ่งชี้ที่ผู้บริหารโรงเรียนจะสร้างวัฒนธรรมและบรรยากาศขององค์การเชิงสร้างสรรค์จะประกอบไปด้วย (1) ผู้บริหารเสริมสร้างบรรยากาศความเป็นหมู่คณะ (2) ผู้บริหารส่งเสริมบรรยากาศแห่งการทดลองกล้าคิดกล้าทำในสิ่งใหม่ๆ (3) ผู้บริหารส่งเสริมความไว้วางใจและยอมรับซึ่งกันและกัน (4) ผู้บริหารส่งเสริมให้มีความรักและความภาคภูมิใจในโรงเรียน (5) ผู้บริหารปกป้องสิ่งที่เห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญและสืบทอดประเพณีที่ประพฤติกฎปฏิบัติ (6) ผู้บริหารเสริมสร้างวัฒนธรรมร่วมที่มีอิทธิพลทางบวกต่อโรงเรียน (7) ผู้บริหารส่งเสริมบรรยากาศให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้จากการมีปฏิสัมพันธ์และประสบการณ์ร่วมกัน

มิติทางสังคมและวัฒนธรรม: ปฏิสัมพันธ์ที่ลงตัวขององค์การที่กล่าวมาในเบื้องต้นทั้งหมดนั้นเป็นผลลัพธ์ของการสร้างองค์การระดับฐานล่างคือ “โรงเรียน/สถานศึกษา” กับการสร้างและพัฒนาให้เกิดเป็นองค์การแห่งคุณภาพที่นิยามศัพท์ที่ใช้คือ “โรงเรียนที่ดีที่สุดโดยมีปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดมิติแห่งความเป็นคุณภาพในหลายปัจจัยแต่ปัจจัยหลักที่สำคัญนั้นคงเกี่ยวข้องกับ 4 ปัจจัยได้แก่นโยบายและงบประมาณ , ผู้บริหารและครู , นักเรียนและผู้ปกครองและสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมสำหรับมิติทางสังคมและวัฒนธรรมนั้นหากกล่าวไปแล้วคงเป็นมิติที่เป็นมโนทัศน์ (concept) ทั้งในมุมมองในภาพกว้างและลึกที่ส่งผลต่อกระบวนการบริหารจัดการองค์การ (โรงเรียน/สถานศึกษา) เพื่อสร้างสรรค์องค์การสู่ความเป็นเลิศ (excellence) ซึ่งเป็นมุมมองทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมที่ผสมผสานกันอย่างลงตัวเหมาะสมตามสภาพองค์การแต่ละแห่งเป็นกระบวนทัศน์ (paradigm) ของงานที่เกิดขึ้นในเชิงระบบ (systematic approach) ที่มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันซึ่งภาพงานในการสร้างมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรมสำหรับองค์การในเชิงระบบนี้แสดงให้เห็นจากภาพที่ 24



ภาพที่ 24 การสร้างมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรมสำหรับองค์การในเชิงระบบ (สุรศักดิ์ ปาเฮ, 2554)

ในตัวแบบ (model) ที่แสดงให้เห็นนี้จะช่วยขยายแนวคิดของการสร้างมิติทางสังคมและวัฒนธรรมให้เกิดขึ้นกับ โรงเรียน/สถานศึกษาในเชิงระบบและส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งในเชิงบวก (positive) หรือเชิงลบ (negative) จากผลผลิตที่เกิดขึ้นซึ่งผู้บริหารสามารถนำแนวคิดหรือมโนทัศน์ที่นำเสนอไปปรับหรือประยุกต์ใช้ในองค์การให้เกิดศักยภาพสูงสุดได้ต่อไป

ผลการศึกษาวิจัยที่มีความสำคัญต่อการสร้างสรรค์พลังของการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของการศึกษาเพื่อสร้างความพร้อมของผลิตผลทางการศึกษา (นักเรียน) ให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความพร้อมจากสภาพแวดล้อมในมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างและพัฒนาดังกล่าวพิณสุดาสิริขันธ์ศรี (2553)

ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงอนาคต (Future Research) เกี่ยวกับภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10 – 20 ปีซึ่งได้กล่าวถึงผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการศึกษาไทยในอนาคตจะพบว่า มี 3 ลักษณะสำคัญสรุปพอสังเขปได้ว่า

1) สังคมแข่งขันเป็นสังคมที่ใช้ความรู้เป็นฐานในการขับเคลื่อนและเป็นเครื่องมือในการแข่งขันและดำเนินชีวิตในยุคสังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge-based economy: KBE) ซึ่งจะมีผลทางบวกคือทำให้คนไทยให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและใช้ความรู้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาแต่ผลทางลบคือกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงการศึกษาและเรียนรู้จะถูกขจัดและทอดทิ้งโดยระบบของการแข่งขัน

2) สังคมสิทธิมนุษยชนสิทธิมนุษยชนจะได้รับความสำคัญมากขึ้นในสังคมไทยจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้นและการผลักดันจากกลุ่มคนอย่างหลากหลายที่เรียกร้องสิทธิรวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องผลทางบวกคือสังคมมีความโปร่งใสในเรื่องของสิทธิและความเท่าเทียมที่พึงได้รับจากรัฐและสังคมผลทางลบคือเกิดการเรียกร้องสิทธิเกินขอบเขตจนขาดการคำนึงสิทธิหรือผลกระทบต่อบุคคลอื่น

3) สังคมพอเพียงจากสภาวะการแข่งขันทางสังคมและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องในอนาคตทำให้สังคมไทยต้องหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันทางชีวิตและสังคมทั้งในเรื่องของหลักเหตุผลความพอประมาณและการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีบนเงื่อนไขของความรู้คุณธรรมและการดำรงชีวิตผลในทางบวกจะทำให้สังคมเอื้ออาทรเกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันรักใคร่กลมเกลียวมีภูมิคุ้มกันตนเองแต่ผลทางลบคือหากไม่เข้าใจปรัชญาที่ชัดเจนอาจจะทำให้ละเลยความสำคัญในด้านการพัฒนาและการแข่งขันระหว่างประเทศและการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันเพื่อยืนอยู่บนสังคมแห่งโลกาภิวัตน์ได้

ตัวแปรสำคัญทั้ง 3 ประการจากการวิจัยครั้งนี้ น่าจะเป็นการสร้างเป็นกรอบแนวคิดทั้งในสภาพปัจจุบันและในอนาคตได้ว่าการสร้างและพัฒนาองค์การทางการศึกษาซึ่งหมายถึง โรงเรียนและสถานศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งคุณภาพหรือโรงเรียนที่ดีที่สุดนั้นต้องสร้างความพร้อมโดยวิเคราะห์ในผลกระทบทั้งระยะสั้นหรือระยะยาวที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรตั้งนั้นในมิติทางสังคมและมิติทางวัฒนธรรมที่โรงเรียนได้ร่วมสร้างขึ้นนั้นต้องมองไปที่เป้าหมายสำคัญคือการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาของชาติโดยการสร้างคนให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะในสังคมแห่งการแข่งขันสังคมแห่งสิทธิมนุษยชนและสังคมแห่งความพอเพียงที่ได้มีการศึกษาวิจัยไว้แล้วน่าจะเป็นประเด็น (issues) ที่มีความสำคัญที่หน่วยงานทางการศึกษาที่สร้างผลผลิตทางการศึกษาของชาติและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ร่วมกันกำหนดเป็นวาระหรือยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่จะเกิดขึ้นภายใต้สังคมยุคปัจจุบัน

โรงเรียนที่ดีที่สุดต้องบ่งบอกถึงความเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพมากที่สุดตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดการสร้างสรรคและพลังแห่งความเป็นคุณภาพขององค์กรหรือโรงเรียนนั้นต้องอาศัยปัจจัยองค์ประกอบหลายประการทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่จะร่วมขับเคลื่อนให้ก้าวสู่ความเป็นเลิศได้ อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญที่ค่อนข้างจะกว้างในทฤษฎีหรือมุมมองและค่อนข้างจะยากต่อการนำไปสู่การปฏิบัติเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารจัดการองค์กรก็คือปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมเนื่องจากเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับความเป็นนามธรรม (abstract) ของพฤติกรรมและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างอย่างไรก็ตามแนวคิดหรือประเด็นหลักสำคัญของการสร้างสรรคโดยใช้มิติทางสังคมและวัฒนธรรมให้

เกิดขึ้นนั้นคงยึดหลักสำคัญคือมิติทางสังคมคงเป็นการสร้าง “กระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization)” ให้เกิดขึ้นในองค์กรและมิติทางวัฒนธรรมนั้นคงยึดหลักการสร้าง “วัฒนธรรมองค์กร (organizational culture)” เป็นประการสำคัญเพื่อส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในโรงเรียนในขณะเดียวกันการสร้างมิติทางสังคมและวัฒนธรรมให้เกิดขึ้นในองค์กรแห่งการศึกษาเรียนรู้นั้นควรต้องมุ่งสู่นาคตแห่งการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับสังคมเพื่อการรองรับและปรับตัวอย่างเหมาะสมนั้นคือต้องมุ่งสร้างความพร้อมต่อสังคม 3 ลักษณะที่จะเกิดขึ้นคือสังคมแห่งการแข่งขันสังคมแห่งสิทธิมนุษยชนและสังคมแห่งความพอเพียงดังนั้นหากสร้างองค์กร (โรงเรียน/สถานศึกษา) ให้พร้อมและบรรลุผลตามที่กล่าวมาอย่างเต็มศักยภาพแล้วนั้นเราก็สามารถเรียกขานองค์กรทางการศึกษานั้นได้ว่า “โรงเรียนที่ดีที่สุด

5.5 ด้านเทคโนโลยี (Technology)

5.5.1 ประเด็นสำคัญของเทคโนโลยี (technology)

Lewin (1951) นิยาม เทคโนโลยี ว่าหมายถึง เครื่องมือและเครื่องจักรที่จำเป็นสำหรับประกอบการกิจ Porter (1985) ให้ความเห็นว่า การพัฒนาเทคโนโลยี (technology development) ในองค์กรประกอบด้วย เทคโนโลยีทั้งที่เป็น Hardware และ soft ware ที่ใช้ในการสนับสนุนกระบวนการผลิต เช่น ระบบการบริหารจัดการ เครื่องจักร เครื่องใช้สำนักงาน กระบวนการวิจัยเพื่อพัฒนาสารสนเทศ ข้อมูลลูกค้า เว็บไซต์ Kencth (1955) ให้ความเห็นเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางการศึกษาว่าหมายถึง การนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาใช้สำหรับการเรียนการสอน เพื่อช่วยให้การสอนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อนำมาผลิตอุปกรณ์ เครื่องมือ ตลอดจนเทคนิคต่างๆ นำมาใช้เป็นอุปกรณ์การเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะที่ Good (2008) ก็ให้ความเห็นเกี่ยวกับ เทคโนโลยีการศึกษาว่าหมายถึง การประยุกต์หลักการทางวิทยาศาสตร์ และเครื่องมือของระบบการสอนเพื่อนำมาใช้ในการเรียนการสอน ส่วนกระทรวงศึกษาธิการ (2554) ให้นิยามระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT)” ว่าหมายถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์ระบบซอฟต์แวร์ระบบข้อมูลสารสนเทศระบบเครือข่ายระบบโทรคมนาคมวิทยุและโทรทัศน์ที่ใช้เพื่อการศึกษา และจิราภรณ์ ตั้งกิตติภรณ์ (2553) กล่าวถึงการบริหารจัดการเทคโนโลยี (technology management) ว่าเป็นการประเมินและวิเคราะห์ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอในการบริหารเทคโนโลยีต่างๆให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอกับความจำเป็นต่อการทำงานและการเสริมสร้างความปลอดภัยแก่คนงานเช่นเครื่องมือ อุปกรณ์ สารสนเทศ รวมถึงความเชี่ยวชาญและทักษะในการใช้เทคโนโลยี ตลอดจนถึงการบำรุงรักษามาตรฐานของเทคโนโลยีต่างๆ

มาลี ล้าสกุล (2547) เห็นว่าการนำนวัตกรรม และเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษาและใช้ในการเรียนการสอน ต้องคำนึงถึงความสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ประสิทธิภาพ (efficiency) ในการเรียนการสอนต้องให้ผู้เรียนผู้สอนได้เรียนและได้สอนเต็มความสามารถเต็มหลักสูตรเต็มเวลาด้วยความพึงพอใจ เกิดการเรียนรู้ตามจุดประสงค์เต็มความสามารถ (full energy) และเกิดความพอใจ (satisfaction) เป็นที่ได้ใช้สื่อ (2) ประสิทธิภาพ (productivity) ในการจัดการเรียนการสอนให้บรรลุจุดประสงค์ตามที่กำหนดจุดประสงค์ไว้ ซึ่งนักเรียนเกิดการเรียนรู้บรรลุจุดประสงค์ได้ดีกว่า สูงกว่าไม่ใช้สื่อ (3) ประหยัด (economy) ในการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการจัดการเรียนการสอน ต้องคำนึงถึงสภาพความเหมาะสมตามฐานะแล้วจะต้องประหยัด นั่นคือ ประหยัดทั้งเงินประหยัดเวลา และประหยัดแรงงาน ในการพัฒนาเยาวชนเพื่อให้รู้เท่าทัน

เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นบทบาทของสถานศึกษาที่จะต้องจัดการเรียนการสอนให้รู้เท่าทันกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสถานศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนให้เป็นคนดี คนเก่ง และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขที่ผ่านมามีประเทศไทยมีการปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการจัดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่มุ่งให้ได้พัฒนาการเรียนรู้ของตนเองสามารถเรียนรู้และอยู่ร่วมกันในสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในชีวิตประจำวันอย่างมากมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การจัดการศึกษาจะต้องมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) มาพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ณัฐพันธ์ เจริญนันทน์ และไพบุลย์ เกียรติโกมล, 2548) สูดาวรรณ เครือพานิช (2549) พบว่าระบบสารสนเทศในด้านการบริหารจัดการและด้านการเรียนรู้ของโรงเรียนดีมีคุณภาพเป็นไปเพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องและชุมชน ได้รับรู้เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานและข่าวสารต่างๆ ของโรงเรียน ข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนมีความสำคัญนั้นหากโรงเรียนมีระบบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับนักเรียน ครู และผู้บริหาร ตลอดจนผลการดำเนินงานของโรงเรียนครบถ้วนถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ตรงกับความต้องการ และสามารถนำไปใช้ทันต่อการใช้งานอย่างค่อนเนื่องแล้ว จะเป็นประโยชน์และมีความสำคัญต่อการตัดสินใจ และการวางแผนบริหารงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปว่าเทคโนโลยี หมายถึง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology: IT) รวมทั้งนวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อการบริหาร และการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน

5.5.2 นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารสถานศึกษา

สาเหตุที่สถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาเกิดจาก (1) เด็กหรือผู้เรียนในยุคปัจจุบันมีโอกาสเรียนรู้และรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งในแง่ภูมิที่เป็นคุณและเป็นโทษ (2) เด็กหรือผู้เรียนในยุคปัจจุบันมีความสนใจหรือแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในการเรียนรู้โดยเฉพาะในห้องเรียนน้อยลงกว่าในยุคก่อนมาก (3) ผู้ปกครองให้ความสำคัญกับการศึกษาของบุตรหลานมากกว่ายุคก่อน (4) สภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในทุกๆด้านส่งผลต่อกระบวนการเรียนการสอนที่ครู-อาจารย์จะต้องพัฒนาทั้งวิธีเนื้อหาและกระบวนการสอน ทั้ง 4 ประการที่กล่าวมาคือส่วนหนึ่งในหลายๆปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ในผู้บริหารสถานศึกษาต้องตระหนักว่าการบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันนั้นต้องใช้กลยุทธ์ (strategy) หรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการและจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาบูรณาการเข้ากับศาสตร์และศิลป์ในการบริหารสถานศึกษาในทุกๆระดับของภาระงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกระบวนการพัฒนาผู้เรียนมุ่งสู่เป้าหมายหลักคือการเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในยุคที่มีการแข่งขันกันสูงและไร้พรมแดนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา ทิศทางการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพ การจัดการศึกษา ตามแนวปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญซึ่งเป็นการกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการเร่งด่วนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และนโยบายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 ได้กล่าวถึงการส่งเสริม และสนับสนุนการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการศึกษาอย่างครอบคลุมครบวงจร ในมาตรา 65 ที่ได้กล่าวถึงการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาทั้งด้านผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการผลิตรวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ในมาตรา 66 ได้เปิดโอกาสผู้เรียนได้พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และในมาตรา 69 ที่ได้กล่าวถึงการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2) แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552-2559 มีการสนับสนุนการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอนละจัดให้มี สื่ออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาการศึกษาเช่น คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์เชื่อมต่อระบบ และซอฟต์แวร์รวมทั้งสนับสนุนการให้ความรู้และสร้างความตระหนัก ถึงความสำคัญของการศึกษาแก่สถาบันทางสังคมชุมชนและประชาชน ดังนั้นเทคโนโลยีจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา การสร้างกระบวนการเรียนรู้สำหรับการพัฒนาคนและสังคมเนื่องจากเทคโนโลยีในปัจจุบันเอื้อต่อการจัดการศึกษาทุกระบบรวมทั้งการประยุกต์ใช้ในกิจกรรมสนับสนุนการศึกษาอื่นๆด้วย ยิ่งสังคมเปลี่ยนแปลงไปมากเท่าใด เทคโนโลยีก็มีบทบาทมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการสนองตอบสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีความต้องการข่าวสารและข้อมูลที่มีความถูกต้องและรวดเร็ว ทันสมัยและมีความต้องการเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้นพอ ในการวางแผนการตัดสินใจการดำเนินการและการปฏิบัติงานในโรงเรียนจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหาร โรงเรียนต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล เห็นความสำคัญและประโยชน์ของเทคโนโลยีและการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน รู้จักพัฒนาตนเอง เปลี่ยนแนวคิดและวิธีการ ทักษะคติในการปฏิบัติงาน ฝึกตนเองให้เป็นคนทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลง กล้าและยินดีที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนให้เป็นผู้มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารในการถ่ายทอดความรู้ จัดการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (ปราชญา กล้าผจญ และคณะ, 2546)

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อศึกษาดังนี้ (1) พัฒนาและนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยเร่งรัดการกระจายอำนาจการบริหารและการศึกษาไปสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ประชาชน ประชาสังคม และทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารจัดการศึกษา และสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา (4) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (5) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการศึกษา พัฒนาความเป็นสากลของการศึกษา เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ของประเทศ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันสามารถอยู่ร่วมกันกับพลโลกอย่างสันติสุข มีการพึ่งพาอาศัยและเกื้อกูลกัน

3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่มุ่งพัฒนาประเทศให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่ปรับเปลี่ยนเร็วคาดการณ์ได้ยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมโดยเร่งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยง และเสริมรากฐานของประเทศ ด้านต่างๆให้เข้มแข็งควบคู่ไปกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพมีโอกาเข้าถึง ทรัพยากรและได้รับประโยชน์ จากการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ และความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน ประเด็นสำคัญในการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อให้ประเทศไทยสามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมุ่งพัฒนาประเทศให้อยู่บนฐานความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย การวิจัย พัฒนา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ปรับเปลี่ยนจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน และแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำ ไปสู่การใช้ความรู้และความชำนาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ด้วยการเน้นการนำความคิดสร้างสรรค์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรพันธุกรรม วิจัยและพัฒนาไปต่อยอด ถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ประโยชน์ ทั้งเชิงพาณิชย์ สังคมและชุมชน โดยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีวิจัยและนวัตกรรมที่ส่งเสริมการใช้ความคิดสร้างสรรค์ และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคการผลิต ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีวิจัยและนวัตกรรมให้ทั่วถึงและเพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในลักษณะของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

4) กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (information and communication technology: ICT) ระยะ พ.ศ. 2554- 2563 หรือกรอบนโยบาย ICT 2020 ที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และมาตรการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT การนำ ICT มาใช้ ในการบริหารและบริการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงสร้าง โอกาสและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงICT พัฒนานุคลากรด้าน ICT และบุคคลทั่วไปให้มี ความรู้ความสามารถในการสร้างสรรค์ คิด และใช้ ICT อย่างมีคุณธรรม จริยธรรม วิจารณ์ญาณและรู้เท่าทันตลอดจนส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ไว้ 7 ยุทธศาสตร์ดังนี้ (1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ICT ที่เป็นอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้มีความทันสมัยมีการกระจายอย่างทั่วถึง และมีความมั่นคงปลอดภัย สามารถรองรับความต้องการของภาคส่วนต่างๆได้ (2) พัฒนาทุนมนุษย์ที่มีความสามารถในการในการสร้างสรรค์และใช้สารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ มีวิจารณ์ญาณและรู้เท่าทัน และการพัฒนานุคลากร ICT ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญระดับมาตรฐานสากล (3) ยกกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรม ICT เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและนำรายได้เข้าประเทศ โดยใช้โอกาสจากการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ การเปิดการค้าเสรีและประชาคมอาเซียน (4) ใช้ ICT เพื่อสร้างนวัตกรรมบริการของภาครัฐ แบบบูรณาการ และมีธรรมาภิบาล (5) พัฒนาและประยุกต์ ICT เพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตให้สามารถพึ่งตนเองและแข่งขันได้ ในระดับโลก โดยเฉพาะภาค การเกษตร ภาคบริการ และเศรษฐกิจ สร้างสรรค์ เพื่อเพิ่มสัดส่วน ภาคบริการในโครงสร้างเศรษฐกิจโดยรวม (6) พัฒนาและประยุกต์ ICT เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมโดยสร้างโอกาสและการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะต่างๆให้มีความทั่วถึงและทัดเทียมกันมากขึ้น โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการ

ดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาวะที่ดี ได้แก่บริการด้านการศึกษาและบริการสาธารณสุข (7) พัฒนาและประยุกต์ ICT เพื่อสนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม

5) แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา (information communication technology: ICT) พ.ศ. 2554-2556 กระทรวงศึกษาธิการ (2553) มีวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์กรหลักที่มุ่งจัดการและส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชนมีคุณธรรมนำความรู้มีคุณภาพในการพัฒนาตนเองตามหลักการเศรษฐกิจพอเพียงเสริมสร้างสังคมคุณธรรมพัฒนาสังคมฐานความรู้ให้ยืนหยัดในเวทีโลกบนพื้นฐานของความเป็นไทยโดยมีพันธกิจในการเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนด้วยการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษารวมถึงการพัฒนาระบบบริหารจัดการการศึกษาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงดำเนินการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2554-2556เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดการใช้สารสนเทศที่สามารถบรรลุภารกิจด้านต่างๆด้วยความพร้อมที่จะรองรับการบริหารจัดการและการเรียนการสอนรวมทั้งปรับเปลี่ยนการดำเนินงานทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อที่จะประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆได้เป็นอย่างดีมียุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสารดังนี้ (1) การพัฒนากำลังคนด้าน ICT และบุคคลทั่วไปให้มีความสามารถในการสร้างสรรค์ผลิตและใช้สารสนเทศอย่างมีวิจารณญาณและรู้เท่าทัน (2) การบริหารจัดการระบบ ICT ของประเทศอย่างมีธรรมาภิบาล (3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารและการบริการของภาครัฐ (5) การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม ICT เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและรายได้เข้าประเทศ (6) การใช้ ICT เพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ ICT เป็นเครื่องมือนำไปสู่การสร้างและการมีธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งหมายถึงระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีที่มีแนวทางการปฏิบัติดังนี้ (1) การมีส่วนร่วมของสมาชิก (participatory) เพื่อการตัดสินใจที่สำคัญของสังคมและสร้างความสามัคคีให้แก่ประชาชน (2) การปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย (rule of law) ด้วยความเป็นธรรมต่อประชาชนโดยเท่าเทียมกันทุกคนถือว่าอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายเดียวกัน (3) ความโปร่งใส (transparency) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา (4) ความรับผิดชอบ (responsiveness) ของทุกฝ่ายในการทำหน้าที่การทำงานของตนให้ดีที่สุดและมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจต่างๆ (5) ความสอดคล้อง (consensus oriented) เป็นการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคมโดยพยายามหาจุดสนใจร่วมกันและความต้องการที่สอดคล้องกันของสังคมมาเป็นข้อปฏิบัติเพื่อลดปัญหาการขัดแย้ง (6) ความเสมอภาค (equity and inclusiveness) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับทั้งในด้านการบริการสวัสดิการตลอดจนถึงสาธารณูปโภคอื่นๆ (7) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ (8) การมีเหตุผล (accountability) เป็นความต้องการในสังคมที่จะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อการกระทำของแต่ละฝ่ายด้วยเหตุและผลที่สมควร

6) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาที่เหมาะสม เพื่อเอื้อต่อการศึกษาแห่งอนาคต (future education) คือ สร้างกำลังคนให้มีศักยภาพในการใช้

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ มีธรรมชาติที่ซับซ้อน วิจารณ์ วิเคราะห์ และรู้เท่าทัน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทเทคโนโลยีและสารสนเทศและการสื่อสาร ฉบับที่ 2 ประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556 ที่กำหนดไว้ดังนี้ (1) การพัฒนากำลังคนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และบุคลากรในทุกวิชาชีพให้มีความสามารถในการใช้สารสนเทศอย่างมีวิจารณญาณ และรู้เท่าทัน (information literacy) (2) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ (national ICT government) (3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหาร และการบริการของภาครัฐ (e-governance) (5) การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT industry competitiveness) เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและรายได้เข้าประเทศ (6) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน (ICT for competitiveness)

5.5.3 ความสำคัญและประโยชน์ของเทคโนโลยีเพื่อบริหารการศึกษา

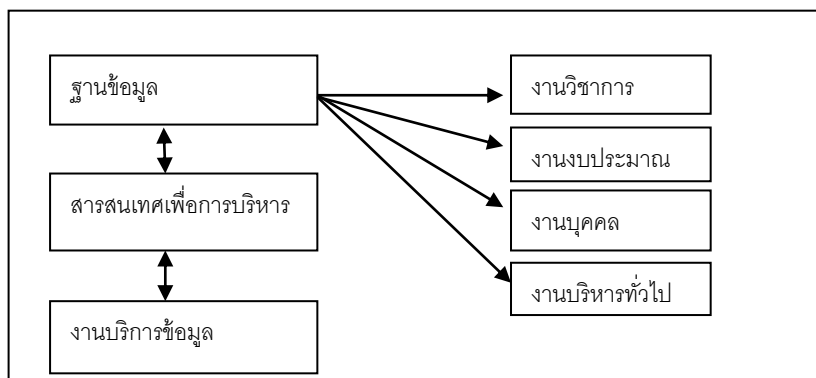
ความสำคัญของเทคโนโลยีเพื่อบริหารศึกษามีดังนี้ (1) ทำให้การบริหารศึกษามีความสะดวกรวดเร็วและมีคุณภาพ (2) ทำให้การสื่อสารและการประสานงานด้านการบริหารการศึกษา และการปฏิรูปการศึกษาสะดวก รวดเร็ว (3) ทำให้พัฒนาการด้านการศึกษาของประเทศดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมั่นคง (4) เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้สามารถผลิตผู้จบการศึกษาระดับที่มีคุณภาพได้

การใช้เทคโนโลยีเพื่อบริหารการศึกษาของผู้บริหารระดับต่าง ๆ นั้น โดยทั่วไป ก็เพื่อให้งานต่างๆ ที่ต้องรับผิดชอบสำเร็จลุล่วงด้วยดี ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเทคโนโลยีบริหารศึกษามีประโยชน์ดังต่อไปนี้ (1) ช่วยในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาเอาไว้เป็นหมวดหมู่ในฐานข้อมูลของหน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลบางอย่างอาจจัดเก็บเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ได้โดยอัตโนมัติเมื่อจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลแล้วก็สามารถค้นคืนข้อมูลต่างๆมาใช้ได้อย่างรวดเร็วและครบถ้วน (2) ช่วยในการประมวลผลข้อมูลที่จัดเก็บไว้เพื่อให้เป็นสารสนเทศรูปแบบต่างๆ เช่น จัดทำเป็นรายงาน ตาราง กราฟ และ แผนภาพต่างๆ ได้แบบอัตโนมัติทำให้ผู้บริหารได้รับทราบรายงานและเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว (3) ช่วยในการประเมิน หรืองานประกันคุณภาพเพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานจะได้ผลที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายจริง (4) ช่วยในการส่งข้อมูลและรายงานที่ประมวลผลได้แล้วไปให้ผู้รับที่อาจจะอยู่ห่างไกลจากหน่วยงานทำให้ผู้รับได้รับข้อมูลและรายงานอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะส่วนที่เป็นข้อมูลนั้นหากผู้รับต้องการนำไปใช้ประมวลผลต่อก็สามารถทำได้ทันทีไม่ต้องบันทึกข้อมูลใหม่อีกครั้ง (5) ช่วยในการนำเสนอรายงานหรือข้อเสนอต่างๆ ต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างการประชุมสัมมนา (6) ช่วยในการจัดเก็บความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับระหว่างการทำงาน และการดูงานเพื่อสร้างเป็นฐานความรู้สำหรับนำมาให้ผู้บริหารระดับล่างได้ศึกษาและนำไปใช้ประกอบการปฏิบัติงานเช่น ความรู้จากการเปิดสาขาวิชาหรือหลักสูตรใหม่ว่า กำหนดแนวทางไว้อย่างไรการดำเนินงานได้ผลอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไรผลของการแก้ปัญหาเป็นอย่างไร (7) ช่วยให้ผู้บริหารสามารถทดสอบการตัดสินใจของตนได้ โดยอาศัยโปรแกรมสนับสนุนการตัดสินใจจากนั้น ก็อาจเลือกดำเนินงานโดยใช้แนวทางที่เห็นว่าดีที่สุดได้ (8) ช่วยในงานบริหารโดยตรงของผู้บริหาร เช่น การบริหารงาน โครงการการบันทึกตารางนัดหมาย การบันทึกข้อมูลส่วนตัวการจัดทำเอกสารที่ยังไม่ต้องการเปิดเผย การคำนวณหรือการประมวลผลบางอย่าง

5.5.4 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในสถานศึกษา

การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยแก้ปัญหาด้านการศึกษาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหาร การจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการในโรงเรียน ส่วนใหญ่จะเป็นการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการวางแผนต่างๆ และการพิมพ์เอกสารรวมทั้งใช้ในการประมวลผลเพื่อจัดระบบข้อมูล จัดสารสนเทศ และเอกสารประชาสัมพันธ์ เอกสารต่างๆ รวมถึงสร้างเว็บไซต์ของสถานศึกษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็นในระบบการศึกษาหรือสถานศึกษาแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนการสอน มีรายละเอียดดังนี้

1) เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหาร ในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการในสถานศึกษาควรมีแนวทางในการดำเนินการให้ได้มาซึ่งสารสนเทศในอันที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจแก้ปัญหาในทางที่ถูกต้อง สามารถกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการที่มีข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนมากกว่าการคาดเดาข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 2 ส่วนคือ (1) ด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายส่วนนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในสถานศึกษา การเชื่อมโยงคอมพิวเตอร์เข้าด้วยกันเป็นระบบเครือข่ายจะสามารถทำให้การจัดการข้อมูลในแต่ละส่วนของโรงเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องคอมพิวเตอร์ทุกเครื่องในระบบต้องสามารถถ่ายโอนข้อมูลเข้าสู่คอมพิวเตอร์แม่ข่ายได้ การเชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในสถานศึกษานั้น จัดทำได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับสภาพความพร้อมและงบประมาณ ดังนั้นสถานศึกษาควรมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องระบบเครือข่าย เพื่อให้คำปรึกษาหรือจัดวางระบบให้ได้มาตรฐานและรองรับการขยายตัวของระบบเครือข่ายในอนาคต (2) ด้านซอฟต์แวร์ สำหรับบริหารจัดการข้อมูลส่วนนี้ เป็นส่วนที่สำคัญมาก สำหรับระบบเพราะถึงแม้ว่าเราจะมีคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายที่ แต่ไม่มีซอฟต์แวร์ สำหรับบริหารจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ระบบสารสนเทศในสถานศึกษาไม่เป็นไปตามความคาดหวังจะไม่มีข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ซอฟต์แวร์หรือ โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับการบริหารที่ดี ควรมีองค์ประกอบดังนี้ (1) ควรเป็นโปรแกรมที่มีระบบจัดเก็บข้อมูลที่เป็นหนึ่งเพื่อให้ทุกฝ่ายงานผ่านระบบเครือข่าย (2) ควรเป็นโปรแกรมที่สามารถประมวลผลข้อมูลใหม่ ได้ทันทีที่ต้องการ (real time) (3) ควรเป็นโปรแกรมที่สามารถประมวลผลเป็นสารสนเทศที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานมณสถานศึกษา (4) ควรเป็นโปรแกรมที่มีการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล และกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลตามลำดับขั้นของผู้รับผิดชอบ การบริหารข้อมูลพื้นฐานนักเรียนและการเรียกใช้ ดังภาพที่ 25



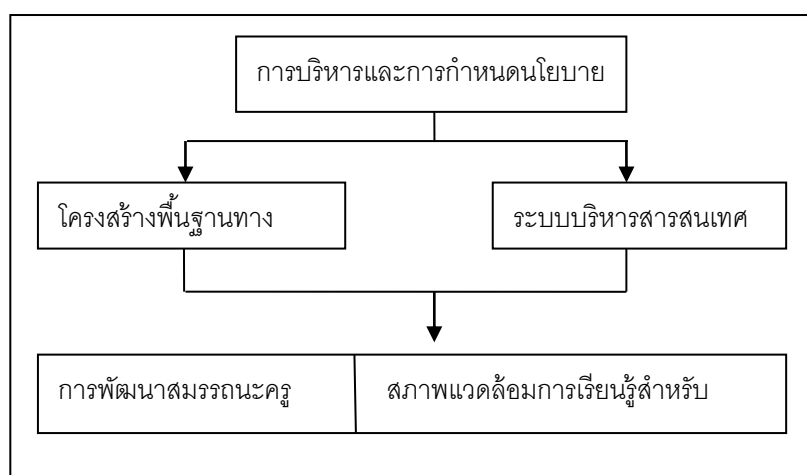
ภาพที่ 25 การบริหารข้อมูลสารสนเทศและการเรียกใช้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2553)

ฐานข้อมูลที่สถานศึกษาควรต้องดำเนินการจัดเป็นข้อมูลกลางที่ฝ่ายต่างๆสามารถเรียกใช้ผ่านระบบเครือข่ายควรประกอบด้วย ข้อมูลนักเรียน ข้อมูลบุคลากร และข้อมูลแผนงาน/โครงการซึ่งเป็นสารสนเทศพื้นฐานที่จำเป็นต่อการบริหารงาน ดังนี้ (1) เทคโนโลยีสารสนเทศ เกี่ยวกับตัวนักเรียนเช่น สภาพครอบครัว สุขภาพอนามัย ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน เป็นต้น (2) เทคโนโลยีสารสนเทศ เกี่ยวกับบุคลากร เช่น ประวัติบุคลากร ความชำนาญและความเชี่ยวชาญของบุคลากร การฝึกอบรม เป็นต้น (3) เทคโนโลยีสารสนเทศ เกี่ยวกับแผนงาน โครงการ เช่น สารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ การใช้งบประมาณ ผลสัมฤทธิ์ของงาน โครงการ นอกจากนี้สถานศึกษาอาจจัดระบบข้อมูลอื่นๆ ตามความจำเป็นให้สามารถตอบโจทย์ได้ว่า สถานศึกษาได้ดำเนินการให้บรรลุผลตามจุดประสงค์ ปรัชญา และวิสัยทัศน์ของสถานศึกษามากน้อยเพียงใด

2) เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนการสอน การพัฒนาระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนการสอนนี้ต้องอาศัยนโยบายด้าน ICT ของสถานศึกษาเพราะการนำเทคโนโลยีมาเพื่อการเรียนการสอนนั้นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง โดยสถานศึกษาต้องดำเนินการให้มีวัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอต่อการใช้งานในอัตราส่วนที่เหมาะสมและสะดวกในการใช้งานในอัตราส่วนที่เหมาะสมและสะดวกในการใช้งาน กระจายสู่ห้องเรียนมากกว่ารวมอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง และเน้นการใช้สื่อการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ และทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้ (1) ด้านอุปกรณ์ (hardware) สถานศึกษาจำเป็นต้องจัดหาวัสดุอุปกรณ์โดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ ให้พอเพียงต่อการใช้งาน และกระจายลงสู่ห้องเรียนมากกว่ากระจุกอยู่ในห้องใดห้องหนึ่ง ซึ่งจะเอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ส่งเสริมให้นักเรียนได้มีโอกาสใช้อุปกรณ์นำเสนอผลงาน และศึกษาค้นคว้า จากแหล่งเรียนรู้ได้สะดวกและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ (2) ด้านสื่อการเรียนการสอน (soft ware) สถานศึกษาจำเป็นต้องจัดหาสื่อการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และสนับสนุนให้ครูใช้สื่อการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับเนื้อหาบทเรียนที่สอน โดยจัดเป็นศูนย์บริการสื่อการเรียนการสอน ในปัจจุบันมีสื่ออิเล็กทรอนิกส์หลากหลายรูปแบบ เช่น สื่อคอมพิวเตอร์ประเภทช่วยสอน สื่อประเภทสารคดี

สื่อประเภทสถานการณ์จำลอง สื่อประเภทฝึกทักษะต่างๆ (3) ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรได้มีโอกาสพัฒนาตนเองในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเลือกใช้สื่อให้เหมาะสม การผลิตสื่อการเรียนการสอนด้วยตนเอง ส่งเสริมให้มีการวิจัย วิเคราะห์การใช้สื่อประเภทต่างๆ

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการจัดการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ได้พยายามแข่งขันกันสร้างห้องคอมพิวเตอร์และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความทันสมัยของสถานศึกษา โดยมีได้คำนึงถึงกระบวนการบริหารจัดการและดำเนินงานให้สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านั้นให้คุ้มค่าและตอบสนองการเรียนรู้ของผู้เรียน วุทธิศักดิ์ โภชนุกุล (2555) ได้เสนอแนวทางในการการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังภาพที่ 26



ภาพที่ 26 แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศในสถานศึกษา (วุทธิศักดิ์ โภชนุกุล, 2555)

จากภาพที่ 26 มีรายละเอียดดังนี้ (1) การบริหารและการกำหนดนโยบายผู้บริหารจำเป็นต้องจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะเพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้งต้องมีการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ชัดเจนเพื่อเป็นเข็มทิศให้แก่ผู้รับผิดชอบ (2) โครงสร้างพื้นฐานทาง ICT ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ที่เพียงพอ แต่อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ความจำเป็นทันสมัยและคุ้มค่าต่อการลงทุน (3) ระบบจัดการสารสนเทศต้องมีการจัดหาหรือพัฒนา ระบบจัดการสารสนเทศที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงานและนโยบายของสถานศึกษา ภายในกรอบแนวคิดที่ว่า คุ้มค่า ทันสมัยและง่ายต่อการใช้งาน (4) การพัฒนาสมรรถนะครูผู้สอนต้องได้รับการพัฒนาสมรรถนะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ประกอบด้วยทักษะพื้นฐานการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศการออกแบบ พัฒนา และวิจัยสื่อ นวัตกรรมการสอนด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศทักษะการสืบค้นแหล่งเรียนรู้ในอินเทอร์เน็ตและทักษะการบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการเรียนการสอน อีกทั้งการดำเนินงานต้องตั้งอยู่บนฐานของความต้องการของครู การพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ของครูและการสนับสนุนที่เหมาะสมกับเวลาและสถานที่ที่ครูต้องการ (5) สภาพแวดล้อมการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนสถานศึกษาต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่ในการจัดสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนให้ผู้เรียนมีความสะดวกในการ

เข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสร้างระบบบริการที่เอื้อแก่ผู้เรียนทั้งเวลาและสถานที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงองค์ความรู้สร้างกระบวนการเรียนการสอนโดยให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ

5.6 องค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย

นโยบาย (policy) มีความหมายที่ยืดหยุ่นสูง นิยามได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับโอกาสและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ในที่นี้ขอนำเอาานิยามที่ International Livestock Research Institute (ILRI) (1995) กำหนดไว้ว่า นโยบายหมายถึง “แนวหรือวิธีการเพื่อการปฏิบัติที่รัฐบาล หรือสถาบัน หรือกลุ่ม หรือบุคคล เลือกจากทางเลือกหลายๆ ทาง เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ โดยปกคิจะสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจในปัจจุบัน และในอนาคต โดยการตัดสินใจนั้นจะออกแบบเพื่อให้แนวทางการปฏิบัตินั้นบรรลุผลสำเร็จ และการตัดสินใจดังกล่าวจะเกี่ยวพันกับแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติด้วย โดยแผนงานที่ได้รับการวางแผนนั้นจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา (desired objectives) และวิถีทาง (means) เพื่อการบรรลุผล”

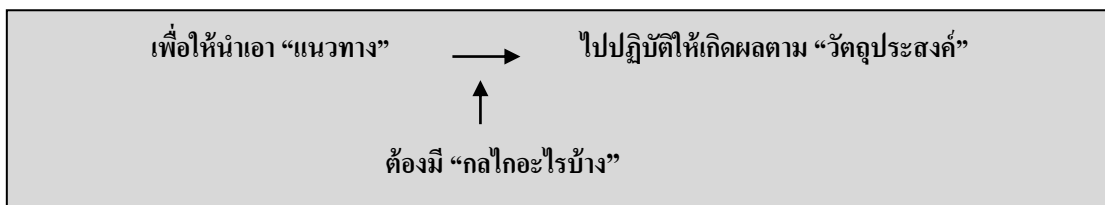
องค์ประกอบของนโยบายมีความสัมพันธ์กับนิยามของนโยบายดังกล่าวข้างต้น ดังคำอธิบายของ International Livestock Research Institute: ILRI (1995) ที่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายที่สำคัญ 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives) และ (2) แนวทางของนโยบาย (policy means) โดยวัตถุประสงค์ของนโยบายหมายถึง “จุดหมาย” (ends) ที่เป็นที่คาดหวังให้บรรลุผล และแนวทางของนโยบายหมายถึง “วิถีทาง” (means) ที่จะทำให้บรรลุผลในจุดหมายนั้น ซึ่งจุดหมายหนึ่งๆ อาจมีแนวทาง (means) เพื่อการปฏิบัติที่หลากหลาย หรือในทางกลับกัน แนวทางหนึ่งอาจสะท้อนเพื่อการบรรลุเกินกว่าหนึ่งจุดหมายได้

คำอธิบายดังกล่าวสอดคล้องผลการศึกษานักวิชาการหลายราย เช่น กรวีร์ ศรีจักร (2547) กล่าวถึง 3 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ (ends) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์บอกไว้เป็นเป้าหมายปลายทาง (2) แนวทาง (means) นโยบายจะต้องบอกว่าอะไรเป็นแนวทางที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ (3) กลไกของนโยบาย (mechanism) นโยบายจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้จะต้องมีกลไกในการนำไปปฏิบัติ เช่น ต้องมีการออกกฎหมายออกระเบียบข้อบังคับ

Ozga (2009) กล่าวถึง 3 องค์ประกอบคือ (1) เป้าหมาย (targets) ของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) วิถีทาง (means) ในการดำเนินงาน (3) ปัจจัย (resources) สนับสนุนการกระทำตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

Carl Joachim Friedrich นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียง มีชีวิตอยู่ในช่วง 1901-1984 ได้กล่าวถึง 3 องค์ประกอบเช่นกันคือ (1) เป้าหมาย (targets) ของสิ่งที่ต้องการกระทำในการกำหนดนโยบายเพื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด องค์ประกอบที่สำคัญสิ่งแรกคือเป้าหมาย (target) ซึ่งอาจเป็นทั้งจุดประสงค์ (purpose) และผลงานที่เกิดขึ้นในที่สุด (ended result) ในลักษณะที่เป็นการกระทำอะไร ได้อะไร และเพื่ออะไร (2) วิถีทาง (means) ในการดำเนินงานต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญคือหลักการและเกณฑ์ของนโยบายซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้และกำหนดไว้ก่อนนอกจากนี้วิถีทางที่จะสามารถทำให้นโยบายดำเนินการได้ยังรวมไปถึงกลยุทธ์ (tactics) และกลวิธี (strategies) ต่างๆ อีกด้วย (3) ปัจจัย (resources) สนับสนุนการกระทำตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย 2 ประการคือ ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในได้แก่คนเงินวัสดุอุปกรณ์และวิธีการในการกำหนดนโยบายและปัจจัยภายนอกได้แก่สภาพแวดล้อมทางการเมืองทางเศรษฐกิจทางสังคม

จากที่กล่าวมา เห็นได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายมี 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และ (2) แนวทางของนโยบาย (policy means) โดยในบางครั้งอาจมีองค์ประกอบส่วนที่สามด้วยคือ 3) กลไกของนโยบาย (policy mechanism)



กรณีเรียกว่าข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ หรือบางกรณีเรียกว่าข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์ หรืออื่นๆ ตามความเหมาะสม) ที่มีองค์ประกอบอย่างน้อย 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และ (2) แนวทางของนโยบาย (policy means) หรือบางกรณีอาจกำหนดเป็น 3 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และ (2) แนวทางของนโยบาย (policy means) และ (3) กลไกของนโยบาย (policy mechanism) ที่จะทำให้การนำแนวทางนโยบายไปปฏิบัติ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

คชฎีบัณฑิตสาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำนวนหนึ่งได้ทำการวิจัยเชิงนโยบาย มีการกำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย เป็นผลลัพธ์จากการวิจัยที่คล้ายคลึงกันหรือที่แตกต่างกันดังนี้ เช่น

คณิงสายแก้ว (2549) ทำวิจัยเรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์ได้กำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย และ (2) แนวทางของนโยบาย โดยในส่วนวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้แยกย่อยออกเป็นวิสัยทัศน์และพันธกิจ ในส่วนของแนวทางของนโยบายได้แยกย่อยออกเป็นเป้าหมาย กลยุทธ์ และตัวชี้วัด

ไชยา ภาวะบุตร (2549) ทำวิจัยเรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ได้กำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย 2 องค์ประกอบ คือ (1) จุดมุ่งหมาย และ (2) แนวปฏิบัติ

นภคกุลพลสวัสดิ์ (2551ก) ทำวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ได้กำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์เป็น 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) แนวทางของนโยบาย โดยในส่วนวัตถุประสงค์ของนโยบายแยกย่อยออกเป็นปณิธานวิสัยทัศน์พันธกิจและยุทธศาสตร์ ในส่วนแนวทางของนโยบายแยกย่อยออกเป็นกลยุทธ์ มาตรการกลไกสู่การปฏิบัติ และกลไกการประเมินผล

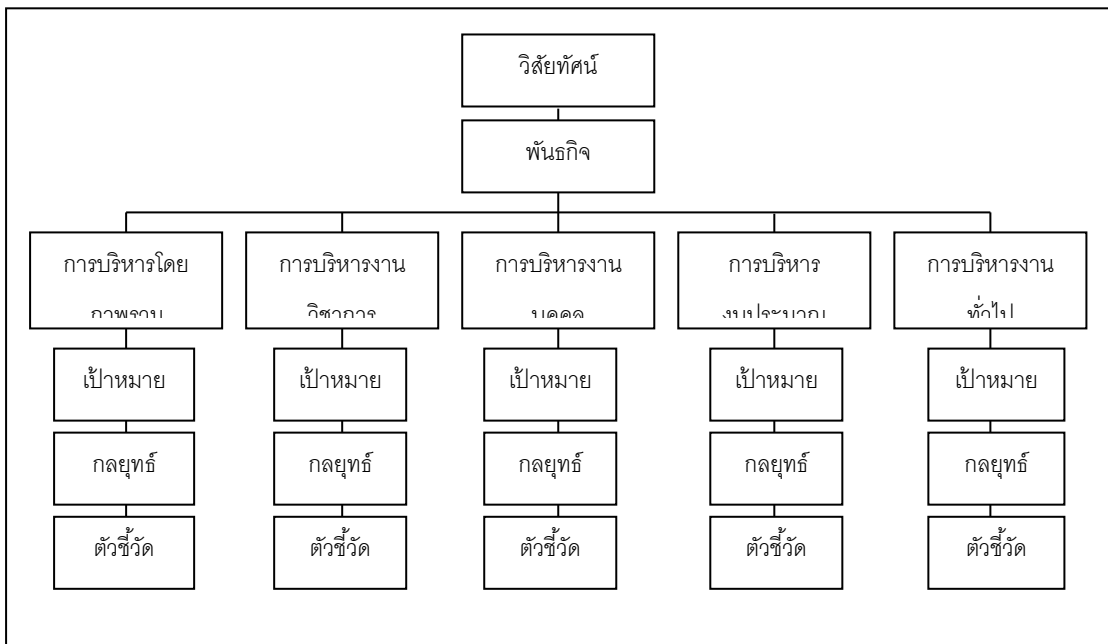
วิจิต กำมันตะคุณ (2552) ทำวิจัยเรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาศักยภาพการวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ได้กำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย 2 องค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายและ (2) แนวทางของนโยบาย โดยในส่วนวัตถุประสงค์ของนโยบายแยกย่อยออกเป็นวิสัยทัศน์พันธกิจและวัตถุประสงค์ในส่วนแนวทางของนโยบาย แยกย่อยออกเป็นยุทธศาสตร์เป้าประสงค์กลยุทธ์มาตรการกลไกสู่การปฏิบัติและกลไกการประเมินผล

สมภาร ศิโล (2552) ทำวิจัยเรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ได้กำหนดองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย 2 องค์ประกอบ คือ เป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติ

คมสันท์ ขจรปัญญาไพศาล (2552) ทำวิจัยเรื่องข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดองค์ประกอบของ ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของแผนที่ยุทธศาสตร์ (strategic map objectives) และ (2) แนวทางของแผนที่ยุทธศาสตร์ (strategic map means) ในส่วนวัตถุประสงค์ของแผนที่ยุทธศาสตร์ได้แยกย่อยออกเป็นวิสัยทัศน์พันธกิจซึ่งนำเสนอในภาพรวมและวัตถุประสงค์ที่นำเสนอในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่ศึกษา ส่วนแนวทางของแผนที่ยุทธศาสตร์แยกย่อยออกเป็นยุทธศาสตร์และกลไกเร่งรัดยุทธศาสตร์การควบคุม ยุทธศาสตร์และการประเมินผลยุทธศาสตร์

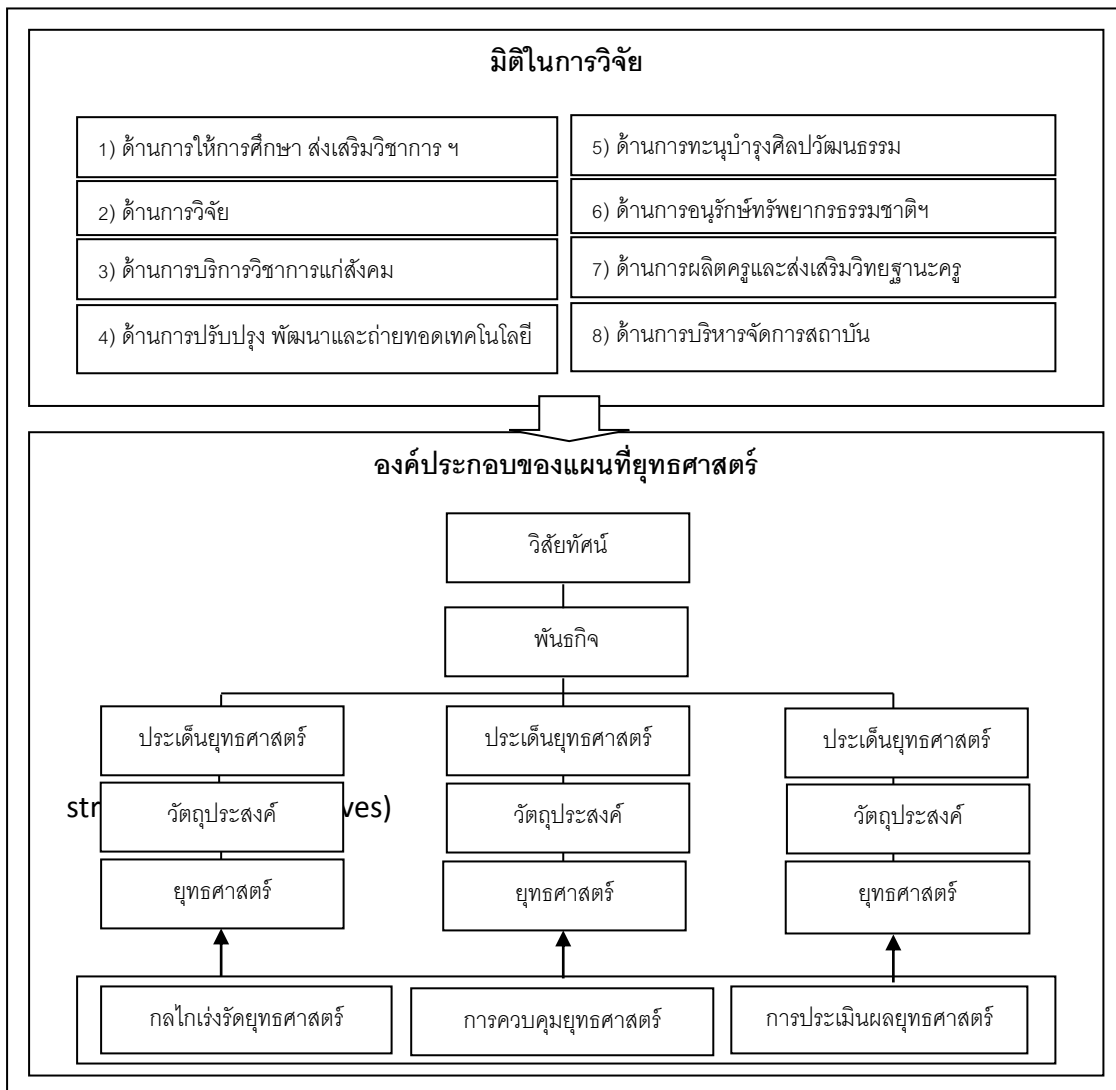
สังเกตได้ว่า “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ที่เป็นผลจากการวิจัยของบุคคลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีองค์ประกอบหลักเหมือนกัน คือ อาจมี 2 องค์ประกอบ คือ 1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และ (2) แนวทางของนโยบาย (policy means) หรืออาจมี 3 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และ (2) แนวทางของนโยบาย (policy means) และ (3) กลไกของนโยบาย (policy mechanism) แต่ “องค์ประกอบย่อย” ของ “วัตถุประสงค์” หรือ “แนวทาง” หรือ “กลไก” อาจแตกต่างกัน ขึ้นกับว่าใครจะ กำหนดองค์ประกอบเป็นแบบไหน

ผลงานวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์” ของคณิ่ง สายแก้ว ที่ได้กำหนดมิติการวิจัย 5 ด้าน คือ (1) การบริหารโดยภาพรวม (2) การบริหารงานวิชาการ (3) การบริหารงานบุคคล (4) การบริหารงบประมาณ และ (5) การบริหารงานทั่วไป และกำหนดองค์ประกอบของ ข้อเสนอเชิงนโยบาย 2 องค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ และพันธกิจ และ แนวทางของนโยบาย ประกอบด้วย เป้าหมายกลยุทธ์ และตัวชี้วัดแสดงภาพที่ 27 ดังนี้



ภาพที่ 27 มติการวิจัยและองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบาย (คณิ่ง สายแก้ว, 2552)

งานวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏ กาฬสินธุ์ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547” ของ คมสันต์ ขจรปัญญาไพศาล ที่กำหนดมติการวิจัย 8 ด้าน คือ (1) ด้านการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง (2) ด้านการวิจัย (3) ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม (4) ด้านการปรับปรุง พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี (5) ด้านการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (6) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (7) ด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และ (8) ด้านการบริหารจัดการสถาบัน และกำหนดองค์ประกอบข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ 2 องค์ประกอบ คือ (1) วัตถุประสงค์ของแผนที่ยุทธศาสตร์ประกอบด้วยวิสัยทัศน์พันธกิจและวัตถุประสงค์ (2) แนวทางของแผนที่ยุทธศาสตร์ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ กลไกเร่งรัดการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์แสดงภาพประกอบดังนี้



ภาพที่ 28 มิตินการวิจัยและองค์ประกอบของข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์ (กมลสันต์ ขจรปัญญาไพศาล, 2547)

จากผลงานวิจัยเกี่ยวกับ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ที่เป็นผลผลิตจากการวิจัยจาก 2 กรณีตัวอย่างดังกล่าว มีลักษณะเป็น “แผนงาน” คำนึงถึง International Livestock Research Institute (ILRI) (1995) กำหนดและได้นำมากล่าวถึงข้างต้น ว่า “นโยบายหมายถึง แนวหรือวิธีการเพื่อการปฏิบัติที่รัฐบาล หรือสถาบัน หรือบุคคล เลือกจากทางเลือกหลายๆ ทาง เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ โดยปกติจะสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจในปัจจุบันและในอนาคต โดยการตัดสินใจนั้นจะออกแบบเพื่อให้แนวทางการปฏิบัตินั้นบรรลุผลสำเร็จ และการตัดสินใจดังกล่าวจะเกี่ยวพันกับแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติด้วย โดยแผนงานที่ได้รับการวางแผนนั้นจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา (desired objectives) และวิถีทาง (means) เพื่อการบรรลุผล”

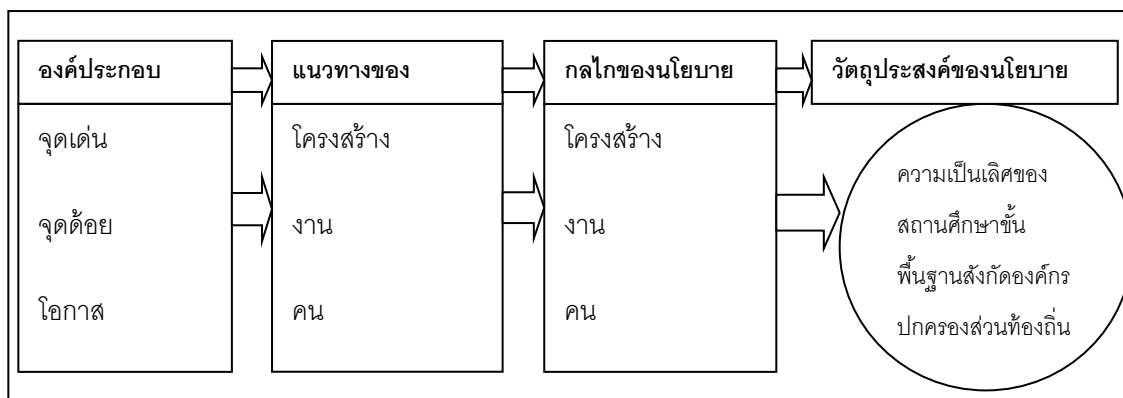
การกำหนดองค์ประกอบของ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ที่มีองค์ประกอบย่อยดังกล่าว สะท้อนให้เห็นการทำงานที่ซับซ้อนของผู้วิจัย ว่าจะต้องออกแบบเครื่องมือเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล (ขั้นตอนที่ 1 คือ การ

จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย) เพื่อนำมาจัดทำเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายให้ครบทุกองค์ประกอบที่กำหนดไว้และในช่วงการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายนั้น ก็ต้องสังเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เหล่านั้น เพื่อกำหนดเป็นองค์ประกอบต่างๆ อย่างเป็นระบบ (system) อย่างเป็นเหตุเป็นผล (logical) และอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน (relevance) ซึ่งผู้วิจัยจะต้องมีการศึกษาแนวคิดและเทคนิคการจัดทำ “แผนงาน” ให้เข้าใจ เพื่อให้ได้ “แผนงาน” ที่เป็นระบบ มีความเป็นเหตุเป็นผล และอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน ขณะเดียวกันก็เพื่อพัฒนาทักษะการจัดทำแผนงานของผู้วิจัยควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ ผลที่ได้รับจากการวิจัยวิจัยในลักษณะดังกล่าวนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการพัฒนาหน่วยงานของผู้วิจัยหลังจากสำเร็จการศึกษาไปแล้วได้อย่างครอบคลุม เพราะข้อเสนอเชิงนโยบายในลักษณะที่เป็น “แผนงาน” ดังกล่าวจะให้ข้อเสนอแนะที่ประกอบด้วย “วัตถุประสงค์” และ “แนวทาง” อย่างลงลึกในรายละเอียด ในทุกมิติของงานที่นำมาศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา วัตถุประสงค์ แนวทาง และกลไกของนโยบายของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ด้านคือ ด้านโครงสร้างด้านคน(human) ด้านงาน(task) ด้านวัฒนธรรมองค์การ(organizational culture) และด้านเทคโนโลยี (technology)

6. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยเห็นว่าความเป็นเลิศของสถานศึกษามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ได้แก่ แนวคิดและหลักการของความเป็นเลิศของสถานศึกษา บริบทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์กรเชิงระบบที่สมดุลและยั่งยืนตามกรอบแนวคิดความเป็นองค์กรทางสังคมของ Owens ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบคือ องค์ประกอบวัตถุประสงค์ของนโยบาย (ความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) องค์ประกอบแนวทางของนโยบาย ด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรม และด้านเทคโนโลยี และกลไกของนโยบาย ที่ส่งเสริมแนวทางการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังเสนอในภาพที่ 29



ภาพที่ 29 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy research) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำร่างตรวจสอบและจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) แนวทางของนโยบาย (policy mean) และกลไกของนโยบาย (policy mechanism) ซึ่งวิโรจน์ สารรัตนะ(2554)ได้ประยุกต์แนวคิดการวิจัยเชิงนโยบายของ Majchrzak (1984) เป็นการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy research: PPR) โดยให้ทัศนะเพิ่มเติมว่าขั้นตอน “การเตรียมการและขั้นตอนการกำหนดกรอบแนวคิด” นั้น หากพิจารณาถึงขั้นตอนการวิจัยทางการบริหารการศึกษา เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นเพื่อการวิจัย การระบุความสำคัญและความ เป็นมาของปัญหา การกำหนดคำถามการวิจัย การกำหนดขอบเขตการวิจัย และนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการต่อเนื่อง ถึงการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย

ส่วนขั้นตอน “การวิเคราะห์เชิงเทคนิค” ที่มีเรื่องการออกแบบวิธีวิจัยอยู่ด้วยนั้น ถือเป็นขั้นตอนการ กำหนด “วิธีดำเนินการวิจัย” ซึ่งในขั้นตอนนี้ หากพิจารณาถึงการนำเอาทัศนะของ Majchrzak มาใช้ในการวิจัยเชิงนโยบายทางการบริหารการศึกษา มี 2 แนวคิดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้คือ 1) แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบ การวิจัย (design of study) ว่าสามารถจะดัดแปลง (adapting) ผสม (combining) หรือปรับปรุง (improvising) ให้มีความเหมาะสมได้ ส่วนมากแล้วจะไม่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเดี่ยว แต่จะเป็นแบบผสมจากระเบียบวิธีวิจัยประเภทต่างๆ 2) แนวคิดที่ว่างานวิจัยส่วนใหญ่จะจบลงตรงที่การสรุปผลและการให้ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย แต่การวิจัยเชิงนโยบายจะไม่หยุดลงเพียงข้อเสนอแนะที่ได้มาเท่านั้น แต่จะศึกษาต่อเนื่องเพื่อคาดคะเนถึงโอกาสในการปฏิบัติ (estimating the probability of implementation) ของข้อเสนอแนะนั้นอีกด้วยดังนั้นจึงได้นำสองแนวคิดสำคัญดังกล่าวมาสู่การออกแบบ “วิธีดำเนินการวิจัย” การวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม ที่ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนการกำหนดหรือจัดทำ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบผสม (Mixed Methodology) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากหลากหลายแหล่ง ดังนี้

1. ข้อมูลจากการศึกษาบริบท (contextual study) เป็นการวิจัยเชิงสำรวจภายในสถาบัน เพื่อให้ทราบสภาพอดีต ปัจจุบัน ปัญหา และข้อเสนอแนะ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย โดยใช้แบบสอบถาม และแบบวิเคราะห์เอกสาร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน

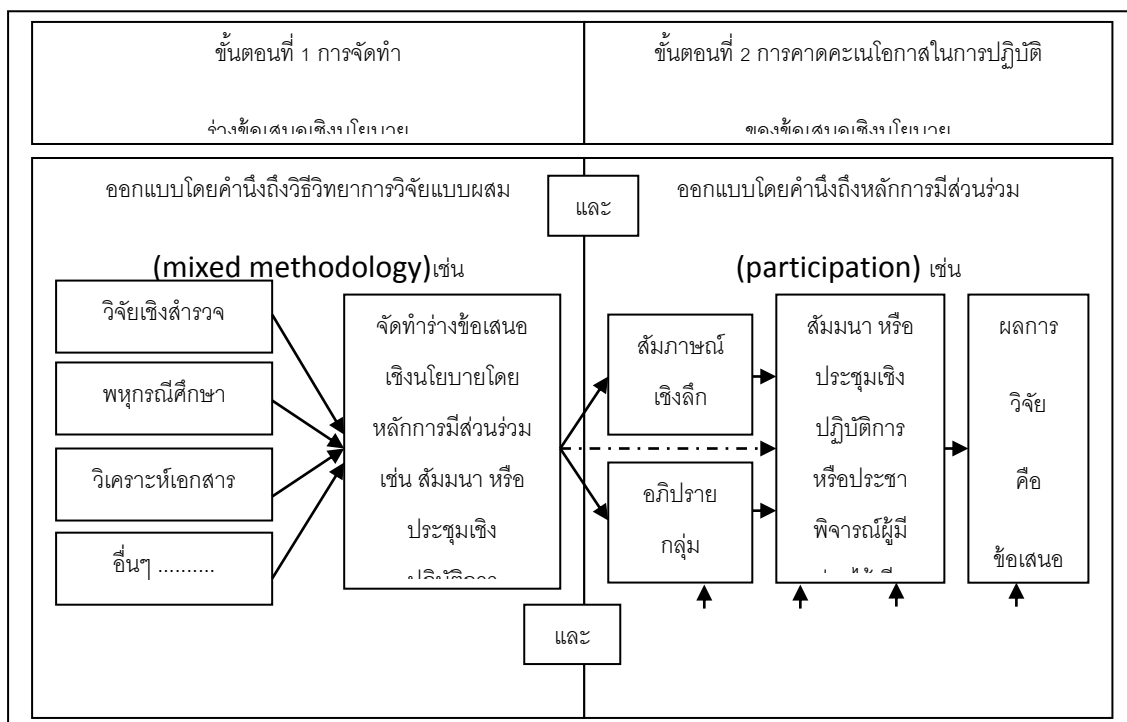
2. ข้อมูลจากการศึกษาพหุกรณี สถานศึกษาที่ประสบผลสำเร็จ (outstanding/best practice) เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) เพื่อหาข้อสรุปรูปแบบการพัฒนาที่ประสบผลสำเร็จนั้น ว่ามีวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objective) และแนวทางของนโยบาย (policy means) อะไรและอย่างไร

3. ข้อมูลเชิงวิชาการ จากทฤษฎี นโยบาย/แผน และผลงานวิจัย จากที่ศึกษาไว้ในบทที่ 2 หรือจากการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้คุณวุฒิทางวิชาการ/ทางปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นข้อมูลจากภายนอกแบบบนลงสู่ล่าง (top-down data)

ข้อมูลจาก 3-4 แหล่งดังกล่าว ผู้วิจัยจะนำมาตั้งเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายใน 2 องค์ประกอบสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่คาดหวังให้เกิดขึ้น และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น โดยในขั้นตอนการสังเคราะห์ข้อมูลจาก 3-4 แหล่งมาเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายอาศัยหลักการมีส่วนร่วม โดยจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้มีการระดมสมองของคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งจะทำได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ผ่านการกลั่นกรองที่ดีกว่า

ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนการคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติของข้อเสนอเชิงนโยบาย พิจารณาจากทัศนะของ Majchrzak (1984)ซึ่งผู้วิจัยจะเป็นผู้ดำเนินการวิจัยดังนี้ 1) การวิเคราะห์อำนาจของผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบาย 2) การวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กร 3) การคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น 4) การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ และ 5) การจัดเตรียมให้ข้อเสนอแนะสุดท้าย

ในขั้นตอนนี้ จะนำเอาหลักการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมกันคิด ร่วมกันวิเคราะห์ และร่วมกันให้ข้อเสนอแนะ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในขั้นตอนแรกมาใช้ประกอบการพิจารณา เสมือนเป็นการวิเคราะห์ที่อิทธิพลและทำให้การสนับสนุนของผู้มีส่วนได้เสียไปด้วยในตัว ขณะเดียวกันก็พิจารณาถึงความเป็นไปได้จากเกณฑ์ที่กำหนดใช้ประกอบการพิจารณา ได้แก่ เกณฑ์ความเหมาะสม (propriety) และความเป็นไปได้ (feasibility) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนำเสนอในภาพที่ 30 ดังนี้



ภาพที่ 30 แนวคิดการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2554)

จากแนวคิดที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยได้นำมาประยุกต์ใช้ กำหนดเป็นรูปแบบวิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ โดยได้กำหนดการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายหลังจากการศึกษาบริบทในขั้นที่ 1 ดำเนินการโดย “ผู้วิจัยและตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ร่วมกันสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา บริบทแหล่งต่างๆ เพื่อจัดทำเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายขึ้น แทนการสังเคราะห์โดย “ผู้วิจัย” ถือว่าการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ได้ใช้ “หลักการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” รวมทั้ง “อิทธิพลของค่านิยม และแนวคิดของบุคคลต่อโอกาสในการยอมรับของข้อเสนอเชิงนโยบาย” มากขึ้น ถือเป็นการพัฒนาการของวิธีดำเนินการวิจัยเชิงนโยบายที่กำหนดไว้ระดับหนึ่ง ผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดของวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 2 ระยะ คือในระยะที่ 1 ศึกษาบริบทการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายโดยการวิจัยเอกสาร การวิจัยเชิงสำรวจ การศึกษาพหุกรณี และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ส่วนระยะที่ 2 ตรวจสอบข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นฉบับสมบูรณ์ โดยการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ การสนทนากลุ่มเป้าหมาย และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ในแต่ละระยะที่กล่าวมามีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

1.1 ระยะที่ 1 ศึกษาบริบทการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยคำนึงถึงวิธีวิทยาการวิจัยแบบผสม (mixed methodology) ซึ่งใช้แหล่งข้อมูลหลากหลาย (multiple data sources) และมีการนำข้อมูลที่ได้รับจากผลการวิจัยแต่ละประเภทไปใช้ในการจัดทำเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายอย่างเท่าเทียมกัน (equivalent status design) ตามหลักการสามเส้า (triangulation approach) (วิโรจน์ สารรัตน์, 2554) โดยดำเนินการวิจัย 4 วิธีแบบคู่ขนานกัน (parallel) ดังนี้

1.1.1 การวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับความเป็นเลิศ (excellence) การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (systematic change) การบริหารงานเพื่อท้องถิ่น การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นเลิศ แล้วนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา (content analysis and synthesis) เพื่อกำหนดจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม ในแต่ละด้านที่ศึกษารวมทั้งข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน และกลไกของนโยบายเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผล โดยยึดหลักความสอดคล้องของข้อมูล

1.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ (in-depth interview of experts)

1.1.3 การศึกษาเชิงสำรวจ (survey study) เป็นการศึกษาจุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนวการพัฒนา และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผล

1.1.4 การศึกษาพหุกรณี (multi-case study) เพื่อศึกษาจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษารวมทั้งข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน และกลไกของนโยบายเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผล โดยสถานศึกษาที่เป็นกรณีศึกษา จำนวน 2 แห่ง ที่มีความโดดเด่นและมีคุณภาพระดับสูงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ผลจากการศึกษาบริบทด้วยการวิจัยเอกสาร การวิจัยเชิงสำรวจ และการศึกษาพหุกรณี 4 วิธี ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ

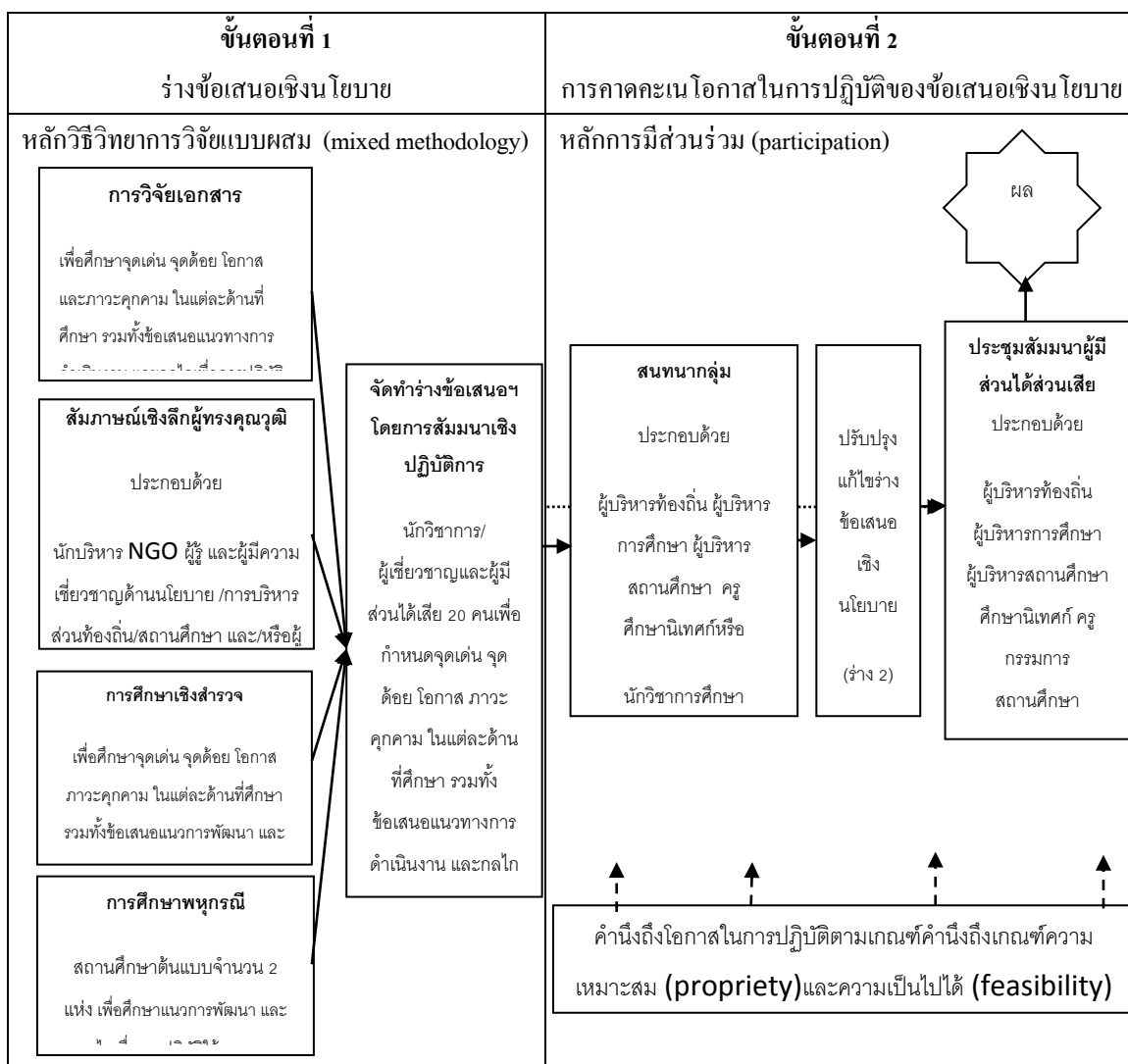
ของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (operational seminar) ร่วมกันระหว่างผู้วิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.2 ระยะที่ 2 การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติของข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยได้คาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติหรือตรวจสอบร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านขั้นตอนที่ 1 มาแล้วเพื่อหาข้อวิเคราะห์สังเคราะห์เพิ่มเติมในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายจริงต่อไปซึ่งมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1.2.1 การสนทนากลุ่มเป้าหมาย (focus group discussion)

ผลการตรวจสอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ (in-depth interview of experts) ดังกล่าวมาข้างต้น นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ จัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (operational seminar) ร่วมกันระหว่างผู้วิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อตรวจสอบและสรุปผลการศึกษา ดังแสดงในภาพที่ 31



ภาพที่ 31 ขั้นตอนการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม

จากภาพที่ 31 ได้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 ระยะ คือ ระยะแรกเป็นการศึกษาบริบทที่จะช่วยให้ผู้วิจัยได้สารสนเทศจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิการวิจัยเชิงสำรวจ และการศึกษาพหุกรณี ข้อค้นพบจากวิธีการศึกษาทั้งสี่วิธีได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายโดยการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ร่วมกันระหว่าง ผู้วิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนั้นในระยะที่สอง จัดให้มีการตรวจสอบร่างข้อเสนอเชิงนโยบายหรือคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติโดยการสนทนากลุ่มเป้าหมายหลังจากตรวจสอบ ผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกันระหว่าง ผู้วิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกครั้งหนึ่งเพื่อสรุปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ความเป็นไปได้และการยอมรับ ดังรายละเอียดการดำเนินการวิจัยดังนี้

2. ขั้นตอนของการดำเนินการวิจัย

ระยะที่ 1 การศึกษาบริบทเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.1 การวิจัยเอกสาร (documentary research)

เพื่อศึกษาบริบทของ นโยบายหลักการแนวคิดในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิด หลักการเกี่ยวกับความเป็นเลิศ (excellence) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ (systematic change) รวมทั้ง นโยบายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล นโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง นโยบายการประกันคุณภาพ นโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นระยะสามปี (2555-5557) และอื่นๆ ที่กล่าวไว้ใน บทที่ 2 แล้วนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา (content analysis and synthesis) เพื่อระบุจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนวการพัฒนา และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผล โดยยึดหลักความสอดคล้องของข้อมูล

2.2 สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ (in-depth interview of experts)

เพื่อศึกษาความเห็นเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภาวะคุกคาม โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ (in-depth interviews of experts) ทั้งจากภายในและภายนอกสถานศึกษา จำนวน 8 คน ผู้วิจัยดำเนินการดังนี้

2.2.1 กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิดังนี้เป็นนักบริหาร ตัวแทนกลุ่มองค์กรเอกชน (non-government organization: NGO) ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการศึกษาท้องถิ่น ผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์ ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการกำหนดนโยบาย /การบริหารส่วนท้องถิ่น/สถานศึกษา และ/หรือ ผู้ส่งเสริมสนับสนุน รวม 8 คน

2.2.2 ขอนหนังสือนำตัวจากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อไปติดต่อกับผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นและนัดหมายทำการสัมภาษณ์ โดยมีผลสรุปการวิจัยจากขั้นตอนที่ 1 และนำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายที่จัดทำขึ้นจากขั้นตอนที่ 1 ส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาเป็นการล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์และในช่วงเวลาการสัมภาษณ์ได้ขออนุญาตบันทึกเสียง ประกอบการจดบันทึกการ

สัมภาษณ์แล้วทำการถอดเทปบันทึกเสียงและจัดพิมพ์ข้อมูลแล้วส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นตรวจทานยืนยันความถูกต้องของข้อมูลโดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลในส่วนนี้ภายในกำหนดภายใน 20 สัปดาห์

2.3 การศึกษาเชิงสำรวจ (survey study)

มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา และแนวทางการแก้ปัญหาหรือแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นเลิศโดยมีวิธีการดำเนินงานดังนี้

2.3.1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดจัดกระทำดังนี้

1) กลุ่มประชากรที่จะศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลเมือง และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลนครทั่วประเทศจำนวน 549 แห่ง และได้แบ่งตามประเภทของการจัดการศึกษา คือ ระดับประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา จากนั้นผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตาราง Krejcie & Morgan (1970) ที่ค่าความเชื่อมั่น 0.95 ได้จำนวน 251 แห่ง จากนั้นได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละภาค ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กลุ่มตัวอย่างของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาค	ประชากร/ตามระดับการศึกษา				กลุ่มตัวอย่าง/ตามระดับการศึกษา			
	ประถมศึกษา	ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา	มัธยมศึกษา	รวม	ประถมศึกษา	ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา	มัธยมศึกษา	รวม
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	38	59	6	103	17	26	3	46
ภาคตะวันออก	23	25	7	55	10	11	3	24
ภาคใต้	85	63	17	165	38	28	14	80
ภาคเหนือ	49	49	6	104	22	22	3	47
ภาคกลาง	43	73	6	122	19	32	3	54
รวม	238	269	42	549	106	119	26	251

2) ผู้ให้ข้อมูล (informant) ในสถานศึกษาแต่ละแห่ง คือ ผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง เนื่องจากข้อมูลที่ต้องการศึกษาค้นครั้งนี้เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาทั้งระบบ

2.3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (questionnaire) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด (open-ended questionnaire) มีจุดมุ่งหมายเพื่อสอบถามจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนวการพัฒนา และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลซึ่งหลังจากทำเครื่องมือแล้วนำไปพัฒนาคุณภาพด้วยการตรวจสอบเชิงเนื้อหา (content validity) และตรวจสอบความเที่ยง (reliability) ของเครื่องมือ โดยโครงสร้างแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพผู้ให้ข้อมูล เกี่ยวกับ เพศ วุฒิทางการศึกษา ตำแหน่งปัจจุบัน ประสบการณ์ทำงานในตำแหน่งปัจจุบัน ประสบการณ์ทำงานในสถานศึกษานั้นๆ ระดับในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาขนาดของสถานศึกษาและจำนวนครูมีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบโดยการตรวจสอบรายการ (check - list)

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามปลายเปิด(open-ended questionnaire) เกี่ยวกับจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามปลายเปิด(open-ended questionnaire) ข้อเสนอแนะทางการพัฒนา และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.3 การสร้างและหาคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

1) วิจัยเอกสารเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศตามแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2) นำผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยเอกสารในข้อ 1 ตามปัจจัยการพัฒนา 5 ด้าน มากำหนดเป็นเนื้อหาและแนวคำถาม

3) กำหนดรูปแบบ และขอบข่ายของแบบสอบถาม

4) สร้างแบบสอบถามตามเนื้อหา จำนวน 3 ตอนซึ่งมีลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (check- list) และแบบปลายเปิด (open- ended questionnaire)

5) นำแบบสอบถามฉบับร่างให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ประเมินเพื่อหาคุณภาพความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อย 5 ท่าน ที่เป็นผู้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของถ้อยคำภาษาที่ใช้และให้คะแนนความสอดคล้องเชิงเนื้อหากับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและองค์ประกอบที่ศึกษาเมื่อผู้วิจัยได้ปรับปรุงภาษาถ้อยคำตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษาแล้ว จนจัดทำเป็นเครื่องมือสมบูรณ์

6) หาคุณภาพของแบบทดสอบทั้งฉบับ โดยนำไปทดลองใช้ (try out) กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบริบทใกล้เคียงแต่มีใช้กลุ่มตัวอย่าง เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม

7) จัดพิมพ์เป็นแบบสอบถามฉบับจริง แล้วสำเนาเอกสารเท่ากับกลุ่มตัวอย่าง

2.3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยส่งแบบสอบถามไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมหนังสือขอความร่วมมือ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และจัดส่งทางไปรษณีย์ โดยระบุระยะเวลาในการส่งแบบสอบถามคืนในระยะเวลาภายใน 3 สัปดาห์ โดยขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งแบบสอบถามกลับคืนมายังผู้วิจัยตามที่ได้จัดซองจดหมายติดแสตมป์ไว้ให้ ใช้วิธีติดตามทางโทรศัพท์ และ e-mail จนได้แบบสอบถามคืน

2.3.5 การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยรวบรวมแบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาจำนวน 251 แห่ง ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามที่ได้รับคืน แล้วดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1) วิเคราะห์ข้อมูล ตอนที่ 1 โดยหาค่าความถี่ ค่าร้อยละเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

2) วิเคราะห์แบบสอบถามตอนที่ 2 และตอนที่ 3 โดยใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ที่เป็นข้อความซ้ำ หรือคล้ายคลึงกัน แล้วประมวลผลสรุปเป็นประเด็นสำคัญ

2.4 การศึกษาพหุกรณี (multi-case study)

การศึกษาพหุกรณี เป็นการศึกษาต้นแบบสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในด้านจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

2.4.1 การกำหนดสถานศึกษาเป้าหมายเป็นกรณีศึกษา 2 แห่ง ซึ่งการเลือกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำความเข้าใจปรากฏการณ์ของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพสูงเพื่อเป็นสารสนเทศที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งในการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ การเลือกสถานศึกษาต้นแบบใช้เกณฑ์การพิจารณาถือเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความเป็นเลิศด้านใดด้านหนึ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและ/หรือได้รับรางวัลคุณภาพรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทำให้ได้ ข้อเสนอเชิงประจักษ์สอดคล้องตามเกณฑ์การพิจารณาสถานศึกษาต้นแบบคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 แห่ง ดังนี้

1) โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทาน และรางวัลการบริหารจัดการสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นของสภาการศึกษาแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2553-2554

2) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ดั่งขึ้นเพื่อสร้างนักวิจัย นักวิทยาศาสตร์ และเป็นโรงเรียนที่มีเครือข่ายกับโรงเรียนวิทยาศาสตร์ชั้นนำในประเทศอื่น ๆ ถือเป็นโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ล่าสุดในปี พ.ศ. 2556 ได้รับรางวัล best solution คะแนนสูงสุดอันดับหนึ่งจากการแข่งขันคณิตศาสตร์ โอลิมปิกระดับชาติ ครั้งที่ 10

2.4.2 การสร้างแนวคำถามหลังการเลือกสถานศึกษาต้นแบบที่มีคุณภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 2 แห่งผู้วิจัยได้สร้างแนวคำถาม (guideline) สำหรับการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (in-depth interview) มีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด (open-ended questionnaire) โดยสอบถามเกี่ยวกับ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะการพัฒนา และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อย 5 ท่าน เป็นผู้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของถ้อยคำภาษาที่ใช้และให้คะแนนความสอดคล้องเชิงเนื้อหาและตรวจสอบความเที่ยง (reliability) ของข้อคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและองค์ประกอบที่ศึกษา เมื่อผู้วิจัยต้องปรับปรุงภาษาถ้อยคำตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษาแล้วจึงจัดทำเป็นเครื่องมือที่สมบูรณ์ แล้วนำไปหาคุณภาพของแบบทดสอบทั้งฉบับ โดยนำไปทดลองใช้ (try out) กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบริบทใกล้เคียงแต่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม

2.4.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบลงภาคสนาม ยืดหยุ่นและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างที่สัมภาษณ์และมีการบันทึกเสียงในการตอบคำถามด้วยดังนั้นเพื่อให้ข้อมูลครบถ้วน มีรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาต้นแบบตาม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย และคำถามวิจัย ผู้วิจัยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีคือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การสังเกตและจดบันทึก (observation and field – note) และการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกจะมีแนวคำถามซึ่งเป็นหัวข้อการสนทนากว้างๆ เป็นคำถามแบบปลายเปิด ใช้เป็นแนวทางการพูดคุยกับผู้ให้ข้อมูลหลัก จากนั้นผู้วิจัยนำมาสรุปประเด็นตามแนวคำถามเป็นระยะๆ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ส่วนการสังเกตและจดบันทึก ผู้วิจัยศึกษาสังเกตสภาพบริบทของสถานศึกษาทั้งสภาพแวดล้อมภายใน ภายนอกห้องเรียน ทรัพยากร บุคคล และสิ่งอำนวยความสะดวกของครูและนักเรียน การเรียนการสอน การจัดกิจกรรมต่างๆ การบริหารจัดการวิชาการ งบประมาณ บุคคล และการบริหารทั่วไป งานการประกันคุณภาพการศึกษา ลักษณะการใช้สื่อและเทคโนโลยีตลอดจนสภาพแวดล้อมและบรรยากาศทั่วไป สำหรับการวิเคราะห์เอกสาร ผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์ เอกสารหลักสูตร แผนการเรียนรู้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา แผนปฏิบัติการ รายงานการประเมินตนเอง /รายงานผลประเมินมาตรฐานการศึกษา แผนการนิเทศติดตามผล เอกสารแผ่นปลิว แผ่นพับ เอกสารเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน เพื่อตรวจสอบยืนยันสภาพการบริหารจัดการและนำมาเป็นข้อมูลในการจัดทำร่างข้อเสนอเงิน โยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2.4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาพหุกรณีครั้งนี้ ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เป็นหลัก กล่าวคือ การวิเคราะห์เอกสารจะเป็นการอ่านจับใจความและบันทึกลงในแบบบันทึกข้อมูลเนื้อหาส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับบริบทของสถานศึกษาและโครงสร้างการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรอบปีที่ผ่านมา และการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ จะเป็นการอ่านจากบันทึกภาคสนาม และการถอดเทปหลังการสัมภาษณ์ สำหรับข้อมูลบางส่วน เป็นการยกข้อความที่เป็นตอนสำคัญที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงเพื่อเป็นการสนับสนุนสาระสำคัญของการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่ศึกษา

2.5 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (operational seminar) (ครั้งที่ 1)

มีจุดมุ่งหมายเพื่อร่วมกันศึกษาผลงานวิจัยจาก 4 แหล่งข้างต้น คือ การวิจัยเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิการวิจัยเชิงสำรวจ และการศึกษาพหุกรณี เพื่อกำหนดจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามในแต่ละด้านที่ศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนวการพัฒนา และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ศึกษานิเทศก์/นักวิชาการ กรรมการสถานศึกษา ทั้งหมด 20 คน ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยใช้ power point พร้อมทั้งเอกสารประกอบการสัมมนาเกี่ยวกับความเป็นมาของโครงการ/การดำเนินงานวิจัย ขั้นตอนและกระบวนการวิจัยเงิน โยบายแบบมีส่วนร่วม และผลการศึกษาริบท จาก 4 วิธีคือ ผลการวิจัยเอกสาร ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิผลการศึกษาเชิงสำรวจ และผลการศึกษาพหุกรณีสถานศึกษาด้านแบบตลอดจนแนวทางการดำเนินงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และเกณฑ์การประเมินคุณภาพของร่างข้อเสนอเงิน โยบายที่พิจารณาจากด้านความเป็นไปได้ (feasibility) และด้านความยอมรับ (acceptable) เสนอต่อกลุ่มที่เข้าร่วมสัมมนา เพื่อการวิพากษ์ วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในร่างข้อเสนอเงิน โยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ แนวทาง และกลไกของนโยบาย ด้าน โครงสร้าง งาน คน วัฒนธรรม และ

เทคโนโลยี ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนจัดทำร่างข้อเสนอ (ร่าง 1) โดยอาศัยข้อมูลจาก 3 แหล่ง และหลักการมีส่วนร่วมในการกร่าง เพื่อนำเข้าสู่ขั้นตอนที่ 2 ในการคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติของข้อเสนอเชิงนโยบายต่อไป

ระยะที่ 2 การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ ของข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.6 การสนทนากลุ่มเป้าหมาย (focus group)

การสนทนากลุ่มเป้าหมายในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ขออนุญาตจากมหาวิทยาลัยทำการสนทนากลุ่มเป้าหมายจากตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ศึกษานิเทศก์/นักวิชาการศึกษา กรรมการสถานศึกษา และนักเรียน รวม 25 คน เพื่อตรวจสอบร่างข้อเสนอ นโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำร่างข้อเสนอดังกล่าวเสนอให้พิจารณาประกอบการวิเคราะห์ วิพากษ์ วิจารณ์ และให้ข้อเสนอเพิ่มเติม ผลจากการสนทนากลุ่มเป้าหมายผู้วิจัยได้สรุปใจความที่สำคัญนำมาปรับปรุงแก้ไขร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย (ร่าง 2) แล้วจึงนำไปประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการต่อไป

2.7 การประชุมสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (seminar of stakeholder)

สืบเนื่องจากผลการสัมมนาเชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ และการสนทนากลุ่มเป้าหมายเพื่อตรวจสอบข้อมูลร่างข้อเสนอที่ผ่านขั้นตอนที่ 1 มาแล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อสรุปที่เป็นใจความสำคัญมาวิเคราะห์และสังเคราะห์จัดทำเป็นเอกสารสรุปเพื่อประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการวิจัย เป็นการยืนยันโดยผู้วิจัยได้จัดการประชุมสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (seminar of stakeholder) ร่วมกันระหว่างผู้วิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวม 29 คน ประกอบด้วยประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ ครู กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและนักเรียน ผลจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการผู้วิจัยได้สรุปใจความสำคัญจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าครบถ้วนสมบูรณ์ ตามเกณฑ์ความเป็นไปได้ และการยอมรับที่กำหนดไว้

3. การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลผล

เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลผลข้อมูลจึงใช้วิธีการตามขั้นตอนวิจัยเชิงคุณภาพ 4 ขั้นตอน (Wiersma, 1995) ดังนี้ 1) การจัดกลุ่มข้อมูลและเข้ารหัส (data reduction coding) เพื่อลดจำนวนข้อมูลและจัดประเภทของข้อมูล 2) การจัดกลุ่มของข้อมูล (data organization) เพื่อให้ง่ายต่อการรวบรวม วิเคราะห์และแปลผล 3) การตรวจสอบข้อมูลกับความคาดหวัง (checking hypothesis and theories) เป็นการนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบกับสภาพของความคาดหวังที่ได้ศึกษาไว้ก่อน 4) การนำเสนอข้อค้นพบ (description) เป็นการจัดระเบียบ เรียบเรียง และนำเสนอข้อค้นพบที่ได้จากการทำการศึกษากลุ่มเขียนคำอธิบายสภาพความเป็นจริง เนื้อหาสาระและข้อเสนอเชิงนโยบายที่ค้นพบเป็นฉบับร่าง

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 นี้ เป็นผลจากการวิจัย 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การศึกษาบริบทเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิการวิจัยเชิงสำรวจและการศึกษาพหุกรณี ระยะที่ 2 เป็นการวิจัยเพื่อตรวจสอบร่างข้อเสนอเชิงนโยบายอิงเกณฑ์เกณฑ์ความเหมาะสม (propriety) และความเป็นไปได้ (feasibility) ซึ่งประกอบด้วย การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง และการสัมภาษณ์ปฏิบัติการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งการนำเสนอเนื้อหาที่เป็นผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา

ตอนที่ 2 แนวทางของนโยบาย

ตอนที่ 3 กลไกของนโยบาย

ผู้วิจัยนำเสนอรายละเอียดผลการวิจัย ดังนี้

1. การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และ ภาวะคุกคามของสถานศึกษา

จากการศึกษาจุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภาวะคุกคาม ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล (informant) คือ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 222 คน คิดเป็นร้อยละ 88.45 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 251 คน ผลการสำรวจสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 สถานภาพผู้ให้ข้อมูล

ที่	สถานภาพ	จำนวน (n=222)	ร้อยละ
1	เพศ	222	100
	ชาย	137	61.71
	หญิง	85	38.29
2	วุฒิทางการศึกษา	222	100
	ปริญญาตรี	40	18.02
	ปริญญาโท	178	80.18
	ปริญญาเอก	4	1.80

ตารางที่ 2 สถานภาพผู้ให้ข้อมูล (ต่อ)

ที่	สถานภาพ	จำนวน (n=222)	ร้อยละ
3	ตำแหน่งปัจจุบัน	222	100
	ผู้อำนวยการ	164	73.87
	รองผู้อำนวยการ	58	26.13
4	ประสบการณ์การทำงาน	222	100
	ต่ำกว่า 5 ปี	32	14.42
	5 - 15 ปี	45	20.27
	16 - 25 ปี	54	24.32
	26 ปีขึ้นไป	91	40.99
5	ประสบการณ์ทำงานในสถานศึกษาแห่งนี้	222	100
	ไม่เกิน 5 ปี	116	52.25
	6 - 10 ปี	42	18.92
	มากกว่า 10 ปี	64	28.83
6	ระดับชั้นการเรียนการสอนของสถานศึกษา	222	100
	ระดับประถมศึกษา	149	67.12
	ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา	88	30.63
	ระดับมัธยมศึกษา	5	2.25
7	สถานศึกษาชั้นพื้นฐานรายภาค	222	100
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	69	31.08
	ภาคตะวันออก	21	9.46
	ภาคใต้	46	20.72
	ภาคเหนือ	48	21.62
	ภาคกลาง	38	17.12

จากตารางที่ 2 พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 61.71 วุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 80.18 เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ร้อยละ 73.87 มีประสบการณ์ทำงาน 26 ปีขึ้นไป ร้อยละ 40.99 ประสบการณ์ทำงานในสถานศึกษาปัจจุบันไม่เกิน 5 ปี ร้อยละ 52.25 เปิดสอนในระดับระดับประถมศึกษา ร้อยละ 67.12 และเป็นสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ร้อยละ 31.08

ผลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ การวิจัยเชิงสำรวจและการศึกษาพหุกรณีระยะที่ 1 ตามองค์ประกอบ คือ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม แนวทางของนโยบายด้านโครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรมองค์การ(organizational culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) และกลไกของนโยบาย ด้านโครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรมองค์การ(organizational culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) สรุปผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1.1 ผลการวิเคราะห์โครงสร้าง

1.1.1 จุดเด่น

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ (formal education) การศึกษานอกระบบ (non-formal education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (informal education) และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เดี๋ยวนี้เทศบาลหรือ อบจ. ก็สามารถจัดการศึกษาได้ถึงมหาวิทยาลัย อาชีวะก็ได้ เพราะกฎหมายเปิดช่องของอำนาจแก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

“โรงเรียนเทศบาลในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลหลายแห่ง มีกิจกรรมการเรียนทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ที่ขอนแก่นมีห้องเรียนขอบฟ้ากว้าง ส่งเสริมเด็กเยาวชนจนเป็นแชมป์เอเชีย หลายอย่างเห็นทางภาคเหนือเขาส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัยประสบผลสำเร็จดี ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

2) มีการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน เช่น มีภารกิจตามกฎหมาย 7 ภารกิจ ได้แก่ ด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านปฐมวัย ด้านการศึกษาภาคบังคับ ด้านการจัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 4 และอาชีวศึกษา ด้านการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัย ด้านส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน และภารกิจด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เดี๋ยวนี้สังคมเปลี่ยนผู้ปกครองต้องทำงานไม่ค่อยเลี้ยงลูก การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งศูนย์รับเลี้ยงเด็กเล็กๆ ก็ช่วยได้มากเหมาะกับสมัยดี แถมแต่ละท้องถิ่นนั้นผู้นำท้องถิ่นก็แข่งขันกันในการพัฒนา การศึกษา ก็พาให้เด็กเยาวชน หรือหากิจกรรมให้กับผู้สูงอายุด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“ผมคิดว่า องค์การที่มีประสิทธิภาพสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และฉลาดที่จะเลือกใช้วิธีการอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับองค์การต้องกำหนดเป้าหมายภารกิจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็ต้องเข้ากับจารีตประเพณีท้องถิ่นด้วย ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

3) โครงสร้างควมรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ภายในองค์การเพื่อการดำเนินงาน เช่น มีการจัดวางโครงสร้างขององค์การสนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายขององค์การชัดเจน จำนวนกลุ่มงานหรือ

แผนกมีเพียงพอสำหรับนำกลยุทธ์ไปปรับใช้ และมีระบบกรรมการสถานศึกษาช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การศึกษาของท้องถิ่นเราดีตรงที่มีกฎหมายเยอะ กำหนดโครงสร้างไว้ว่ามีงานอะไรใครทำ คือมีการตั้งกรอบงานได้โดยท้องถิ่นเองด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“ในโรงเรียนผมรู้ว่ามีการรวมการโรงเรียนตรงนี้แหละที่เป็นหัวใจการมีส่วนร่วม ทำให้พัฒนาการศึกษาได้ตรงตามความต้องการของเขาที่มีตัวแทนเข้ามาเหมือนผู้แทนราษฎรนั่นแหละ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

1.1.2 จุดค้อย

1) แม้จะมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังคงขาดการนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบชัดเจนแต่ขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไม่ชัดเจนยังรวมอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารในระดับสูง และขาดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ถึงกรมส่งเสริมจะกำหนดแผนการจัดการศึกษาไว้แล้วแต่เวลารามาทำจริงๆแล้วยังต้องดูว่า นายกมีแนวทางยังไงไม่ใช่จะบุ่มบ่ามทำตามนโยบายกรมอย่างเดียวได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“จากที่ผมทำงานกับโรงเรียนสังกัดท้องถิ่นมา ผมมองเห็นการกระจายอำนาจไม่จริงแล้วแหละ เพราะพอตัดสินใจไม่ได้เบ็ดเสร็จ ต้องให้นายกเห็นด้วยทั้งๆที่ไม่ได้เข้าใจอะไรมาก” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

2) การมีอำนาจที่อิงการเมืองสูงทำให้ผู้บริหารระดับสถานศึกษาต้องให้ความสนใจนโยบายทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตามผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละกลุ่ม (ผลการศึกษามีเฉพาะข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร)

3) การเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษา แทนที่ผู้บริหารหรือคนในวงการศึกษาจะทำประโยชน์เพื่อท้องถิ่นกลับเอื้อประโยชน์ต่อการเมือง (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

4) ผู้บริหารในวงศึกษามีจิตสำนึก (mindset) ของการเป็นข้าราชการ (bureaucrat) สูงมากจึงมุ่งรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตัวเอง (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

5) หน่วยงานต้นสังกัดครอบงำการศึกษาอย่างสมบูรณ์แบบ และในทางปฏิบัติเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.1.3 โอกาส

1) นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เอื้อต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“กฎหมายกระจายอำนาจให้เราบริหารได้ง่ายขึ้นกว่าเมื่อก่อนและเราอยู่กับท้องถิ่นอยากได้อะไร ทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารท้องถิ่นเขาก็รู้ว่ากระจายอำนาจเต็มที” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อมูลสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่มากนักทำให้สามารถวางแผนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการได้อย่างชัดเจน และสามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.1.4 ภาวะคุกคาม

1) ยังมีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการประชาสัมพันธ์และหลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อมและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมเห็นท้องถิ่นบางแห่งก็ด่วนจัดตั้ง โรงเรียน แล้วไม่มีใครเข้าใจงานดีพอ อาจจะต้องเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งแล้วเผื่อจะได้รู้ว่าพร้อมจริงๆจัดตั้งโรงเรียน (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

“เทศบาลตำบลทางภาคเหนือกับภาคอีสานมีโรงเรียนเกิดขึ้นใหม่เยอะผมกังวลเรื่อง การจัดการนะ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

2) อำนาจการตัดสินใจยังไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมืองระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดี และความต่อเนื่อง (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.2 ผลการวิเคราะห์ด้านงาน

1.2.1 จุดเด่น

1) มีการกำหนดภารกิจหรืองานในสถานศึกษาภายใต้กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“โรงเรียนเทศบาลดีกว่าโรงเรียนเอกชนอีกนะ เพราะ มันชัดเจนในเรื่องงานมากกว่าว่าจะทำอะไร มีกำหนดมาให้โดยกฎหมาย (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

“แผนการกระจายอำนาจ เป็นตัวกำหนดให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาต้องรู้ภารกิจงานของตนเองชัดเจนขึ้นเพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

2) มีการแบ่งกลุ่มงานในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ละกลุ่มไว้อย่างชัดเจน เช่น กลุ่มงานวิชาการ กลุ่มงานงบประมาณ กลุ่มงานบุคคล และ กลุ่มงานบริหารทั่วไป (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

3) มีความพร้อมในการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครู (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

4) มีสายการบังคับบัญชาสั้นทำให้สามารถตัดสินใจหรือสั่งการได้อย่างรวดเร็ว (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.2.2 จุดค้อย

1) ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ เช่น โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจด้านงานน้อยโดยอำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด ขาดการประชุมชี้แจงภาระหน้าที่หรืองาน ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนตรงกัน และการทำงานยังอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองสูงขาดการส่งเสริมพัฒนางานวิชาการและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “ โรงเรียนของท้องถิ่นมีการเมืองมาก การเมืองนะดีแต่ถ้ามากไปทำให้ผู้บริหารตัดสินใจไม่ได้และคนไทยก็เป็นคนขี้เกรงใจ แล้วเป็นไงคราวนี้ ต้องทำกิจกรรมชุมชนมากจนให้ความสนใจงานวิชาการน้อยลงขณะที่ต้องปรับตัวให้คุณภาพสูงขึ้น ให้เท่าทันโลกยุคใหม่” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

2) แม้จะมีการแบ่งกลุ่มงานที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่ยังขาดรายละเอียดในแต่ละกลุ่มงานที่สอดคล้องกับบริบทของตนเองโดยใช้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอนุโลม (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

3) กลุ่มงานต่างๆ ขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในงานของตนเอง เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “ ในขณะที่โรงเรียนทำงานอย่างเป็นระบบแล้ว แต่เวลาไปประสานกับศึกษานิเทศก์หรือพนักงานในสำนักการศึกษากลับเห็นไม่ค่อยตรงกัน หรือ ไม่ก็ไม่รู้เรื่องเอาเสียเลย (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดคนที่มีความรู้ความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ทุกด้าน ทั้งสาธารณสุข โยธา โดยเฉพาะงานการศึกษา เพราะการขยายเชิงปริมาณเร็วมาก (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

4) สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร เช่น ไม่ใช่แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณตามที่ระเบียบกำหนดและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การบริหารโรงเรียนส่วนใหญ่อาศัยความชำนาญและประสบการณ์ของผู้บริหาร จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการวางแผนการศึกษา” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“ผู้บริหารหลายโรงเรียนก็คิดว่าไม่รู้จะทำแผนไปทำไมทำให้ครูยุ่งยาก เวลาผู้บริหารท้องถิ่นจะให้งบประมาณก็ดูตามที่เขาเห็นควรเท่านั้นทำไปก็ไม่ดู (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

1.2.3 โอกาส

1) มีขอบเขตความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายชัดเจนไม่กว้างเกินไปทำให้สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวขึ้น เช่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ทำให้ทราบความต้องการได้ชัดเจนสามารถนำไปกำหนดจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและเนื้อหา และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษานะดีแล้ว เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดครูก็รู้จักผู้ปกครอง นักการเมืองท้องถิ่นก็เป็นคนท้องถิ่นนั้น ผมว่ามันชัดเจน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

“ตั้งแต่มีการแบ่งเขตการดูแลรับผิดชอบให้ท้องถิ่นต่างๆ งานกระจายทั่วถึงมากขึ้น เพราะมีพื้นที่รับผิดชอบเล็กๆของใครของมัน ทั้งเทศบาล อบต. หรือรูปแบบอื่นๆ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่เอื้อต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน เช่น(1) นโยบายการกระจายอำนาจให้กรรมการการศึกษา (education board) (2) ความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาให้บรรลุตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ (3) การให้ความสำคัญกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “ความสำเร็จของโรงเรียนเทศบาลเกิดจากการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นสำคัญ โดยยึดโรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมประกอบกับเรามีมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่นเราเองอย่างเหมาะสม (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2 : 18 กุมภาพันธ์ 2556) (4) การส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (5) การสนับสนุนการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ. 2551 (ประเด็นที่ (4) และ (5) ไม่มีความเห็นจากการสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.2.4 ภาวะคุกคาม

1) ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการต้องคอยรับคำสั่งหรือการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไป และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“คนเราหากไม่เข้าใจตนเอง ไม่เข้าใจงาน ก็ยากที่จะเป็นผู้นำที่ส่งผ่านไปได้ เหมือนผู้อำนวยการโรงเรียนของท้องถิ่นที่คอยเกรงใจผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ การศึกษาก็คงถดถอย (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

“ผู้บริหารโรงเรียนของท้องถิ่นถ้าไม่มั่นคง ชัดเจนในงานแล้ว ก็ยากที่จะพัฒนาได้ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

2) เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญในงาน ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไม่ชัดเจนทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่างๆ เช่น การอิงอำนาจทางการเมือง และบุคลากรขาดความเชี่ยวชาญในงานที่ได้รับมอบหมาย และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“บางคนทำงานไม่เป็น ก็ทำตัวสนิทสนมกับเจ้านาย ไม่สนใจที่จะเรียนรู้ แก้ปัญหาเหมือนทำไปวันๆ เหล่านี้ก็ทำให้งานก้าวไปข้างหน้ายาก” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“เท่าที่ดูมาระว่าโรงเรียนท้องถิ่น น่าจะมีอิสระมากกว่านี้จะทำให้คนกล้าตัดสินใจ ไม่ต้องคอยฟังคำสั่งจากใครทั้งที่เป็นงานของตนเอง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

1.3 ผลการวิเคราะห์ด้านคน

1.3.1 จุดเด่น

1) บุคลากรมีความพร้อมสูง เช่น ผู้บริหารส่วนใหญ่มีประสบการณ์และคุณวุฒิสูง ครูผู้สอนส่วนใหญ่มีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและมีประสบการณ์ในตำแหน่งเป็นอย่างดี (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร เช่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเองโดยมีทุนสนับสนุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ข้อดีของท้องถิ่นคือมีงบประมาณสนับสนุนเยอะ ทั้งภูมิปัญญา ทั้งทรัพยากรอื่นๆ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

“ผมอยากให้บุคลากรของผมเก่งทุกคน ถ้ามีอบรมที่ไหนผมต้องส่งเสริมทันที ใครไม่มีเงินเรียนต่อก็หาให้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

3) บุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่นทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพและบริบทของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“อยู่โรงเรียนมีโครงการปราชญ์ชาวบ้าน โครงการเรียนโปรแกรมภาษาอังกฤษ ก็เกิดจากความร่วมมือผู้ปกครองนี้แหละบอกต่อกัน มาเป็นวิทยากร และให้ทุนสนับสนุน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 10 มีนาคม 2556)

“เวลาเชิญประชุมบางที่เร่งด่วน ก็อาศัยประธานชุมชน หรือครูนี้แหละบอกให้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

1.3.2 จุดด้อย

1) การสรรหาคณะผู้บริหารยังไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้มีปัญหาในการบริหารคน เช่น บุคลากรส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์จึงขาดความรู้ความสามารถที่ตรงกับงานที่รับผิดชอบ ขาดการทำงานเป็นทีมและสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความเป็นเอกภาพในการทำงานหรือมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การจัดการเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาคณะผู้บริหารเข้ามาปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งออกจากงาน มีที่มาจากทั้ง ระบบคุณธรรม และระบบอุปถัมภ์ แต่ถ้าอุปถัมภ์มากไป มักมีปัญหาคุณภาพทั้งนั้น” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“พนักงานเทศบาล หรือองค์กรท้องถิ่นส่วนใหญ่เขาสนับสนุนลูกหลานคนในท้องถิ่นกันเองมาทำงาน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“การทำงานกับเครือข่ายก็มีจุดอ่อนในด้านการพัฒนาทีมงาน ต่างคนต่างมีความเป็นส่วนตัวทำให้งานเดินช้า” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

2) การพัฒนาบุคลากรขาดความชัดเจนและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น บุคลากรทางการนิเทศการศึกษาไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าของวิชาชีพของบุคลากร(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

3) บุคลากรขาดขวัญกำลังใจส่งผลต่อ การปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการเล่นพรรคเล่นพวก ความไม่เหมาะสมในการพิจารณาความดีความชอบ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมไม่ชอบรับราชการเพราะการเล่นพรรคเล่นพวกนี้แหละ ผลตอบแทนมันไม่เป็นธรรมไง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

“ขวัญกำลังใจคนอยู่กับการได้รับความเป็นธรรม การเอาใจใส่ และความเสมอภาคกันด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

1.3.3 โอกาส

1) ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดและท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากรเป็นอย่างดี เช่น นโยบายการให้ทุนพัฒนาบุคลากร โดยทำ MOU กับมหาวิทยาลัยในการพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นอย่างดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อพัฒนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมว่าท้องถิ่นเดี๋ยวนี้มีโอกาสเยอะมากเพราะมีแหล่งเรียนรู้รอบตัว หากใช้ประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายกันก็ทำให้พัฒนาเร็วขึ้น โดยเฉพาะคุณภาพการเรียนรู้อของคนกับมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นนั้นๆ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

“สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ครูที่โรงเรียนสังกัดของผมทำงานเอาเป็นเอาตายเพราะเขาเข้าใจงาน และมีวิทยาลัย มหาวิทยาลัยใกล้เคียงที่จับมือกันพัฒนาครูและบุคลากรเกี่ยวกับการศึกษา” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

2) มีความพร้อมด้านอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณในการพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.3.4 ภาวะคุกคาม

1) ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านการศึกษา หรือไม่เห็นความสำคัญของการศึกษามูลค่าทางการศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายทอด ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา และไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่ำ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมเป็นห่วงว่าท้องถิ่นปรับตัวหรือยังในการเป็นศูนย์กลางการศึกษาเรียนรู้เพื่อก้าวสู่สังคมยุคใหม่ การพัฒนาฝีมือแรงงาน อาชีพ เพราะเหล่านี้ต้องเตรียมความพร้อมให้แก่คนในท้องถิ่นเล็กๆ เป็นหลัก” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การศึกษาท้องถิ่นต้องทำงานเชิงรุก ผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ๆที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษาดิพออาจขาดหลักปฏิบัติที่เหมาะสม” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

2) การสรรหาครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ใช้ระบบอุปถัมภ์ (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.4 ผลการวิเคราะห์ด้านวัฒนธรรมองค์กร

1.4.1 จุดเด่น

1) มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่น(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) มีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมืองและชุมชนคู่มือเมืองนิเวศน์ (Eco City) (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

3) มีนโยบายในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมไทยให้กับเด็กเยาวชน และประชาชนในทุกช่วงวัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดส่งเสริมการเรียนรู้ ทั้งในระบบ นอก ระบบและตามอัชชาศัย ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณี ค่านิยมที่ดีงามแก่ทุกเพศ ทุกวัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่แล้ว” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

4) มีแนวทางสร้างเสริมอนุรักษ์ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นมรดกของรุ่นต่อไปอย่างชัดเจน(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.4.2 จุดด้อย

1) มีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ทำให้ขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“คนอยู่ที่เดิมนานๆทำอะไรซ้ำๆ ไม่กล้าคิดใหม่ทำใหม่ หรือโอนอ่อนผ่อนตามตลอดก็มีจุดอ่อนเหมือนกันในเรื่องที่ไม่สามารถสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆได้ เพราะความคุ้นชิน ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

2) ความไม่ชัดเจนในวัฒนธรรมองค์กรและขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“สิ่งที่ปรากฏอยู่บ่อยๆ จนเป็นภาพลักษณ์บ่งบอกถึงค่านิยมของทุกคนในองค์กรนั้นคือวัฒนธรรมที่ดี หากบอกไม่ได้ว่าคืออะไร คิด และทำคนละทางก็ไม่มีวัฒนธรรมได้”(ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

“บางโรงเรียน ยังไม่รู้ว่าทำงานกันอย่างไร เพราะขาดความชัดเจน (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

3) ขาดระบบและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผู้นำพูดอีกทาง ลูกน้องพูดอีกทาง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

4) กระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“หน่วยงานท้องถิ่น น่ามีนโยบายดี และมีมากด้วย อาจปฏิบัติไม่ทัน” (ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

1.4.3 โอกาส

1) เป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความเชื่อ ค่านิยมที่สอดคล้องกันจะเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ร่วมกัน (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) การมีการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจ และมีสายการบังคับบัญชาสั้นจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมร่วม (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

3) สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“งานประเพณีท้องถิ่นสมัยก่อนจะให้วัดเป็นศูนย์กลางไปซ้อมร้องรำ และจัดขบวนแห่ แต่เดี๋ยวนี้เป็นโรงเรียนไปแล้ว เพราะเด็กได้เรียนรู้ไปด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

1.4.4 ภาวะคุกคาม

1) ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่ เด็กเยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เด็ก หรือแม้แต่ผู้ใหญ่ก็ตาม ยังมีความยินดีกับวัฒนธรรมต่างชาติมากกว่าวัฒนธรรมตนเอง เช่น ชอบสไตส์เกาหลี ญี่ปุ่น มากกว่าที่จะภาคภูมิใจในความเป็นไทยเป็นเรื่องน่ากลัว” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

2) บุคลากรบางกลุ่มมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมทำให้มีปัญหาความร่วมมือ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ที่เป็นลักษณะพหุวัฒนธรรม และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“แต่ถ้าอนุรักษ์ ประเภทไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงเสียเลยนี้มีปัญหาเพราะเราหนีไม่พ้นการก้าวสู่ยุคดิจิทัลแน่นอน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

3) ขาดแบบอย่างที่ดีของวัฒนธรรมในยุคพหุวัฒนธรรม และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“รายการโทรทัศน์ สื่อออนไลน์ ต่างๆก็ยังบ่งบอกวัฒนธรรมที่ควรจะเป็นในยุคใหม่ไม่ได้ คนมากขึ้น ต่างชาติมากขึ้น การแข่งขันมากขึ้น จะทำอย่างไรองค์กร หรือสถาบันจะอยู่ได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

1.5 ผลการวิเคราะห์ด้านเทคโนโลยี

1.5.1 จุดเด่น

1) มีงบประมาณ สนับสนุน งบประมาณในการพัฒนาสื่อและนวัตกรรมอย่างเพียงพอ(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) มีแหล่งเรียนรู้ภายใน เทคโนโลยี และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างเพียงพอ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “เดี๋ยวนี้โรงเรียนไหนไม่มีคอมพิวเตอร์ ก็ไม่ได้แล้วเพราะทุกอย่างต้องเท่าทัน”(ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

3) ความสามารถในการสนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ในโรงเรียนและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “โรงเรียนทุกแห่งต้องทำตามนโยบาย ทั้งการทำงานทั้งการเรียนใช้เทคโนโลยีหมด มีตัวชี้วัดความรู้ด้านเทคโนโลยีของครูนักเรียนด้วย”(ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“บุคลากรเทศบาล หรือท้องถิ่นอื่นๆ นี้ถือว่าเป็นจุดเด่นเขาเลยด้านเทคโนโลยีเพราะส่วนใหญ่เขาเป็นเด็กรุ่นใหม่ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

4) โรงเรียนทุกโรงเรียนมีระบบอินเทอร์เน็ตอย่างทั่วถึง และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“นโยบายกำหนดให้มีอินเทอร์เน็ตทุกโรงเรียนเพราะ TOT เขาก็สนับสนุน ท้องถิ่นก็ส่งเงินอุดหนุนมากแบบต่อเนื่องด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

5) มีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์และห้องปฏิบัติการอื่นๆ ที่มีวัสดุอุปกรณ์พร้อม และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผลการประเมินตนเองดูจากระบบสารสนเทศกรม ทุกโรงเรียนมีห้องปฏิบัติการต่างๆ ครบมาก (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

1.5.2 จุดด้อย

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายบางแห่งยังขาดแคลนสื่อและไม่พร้อมในด้านเทคโนโลยี (ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) ความไม่พร้อมของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยี เช่น บุคลากรบางกลุ่มปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี และขาดความชำนาญในการใช้เทคโนโลยี(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

3) บุคลากรมีทัศนคติเชิงลบต่อเทคโนโลยี เช่น เป็นการการลงทุนสูงไม่คุ้มกับการลงทุน ระบบขัดข้องบ่อย และขาดผู้ดูแลรักษาที่มีความรู้ความสามารถ(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

1.5.3 โอกาส

1) บริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “โรงเรียนเทศบาลอยู่ในเมืองการจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีมันง่ายมาก แหล่งเรียนรู้ก็มาก เพราะอยู่ในเมืองไป- มาสะดวกสบายเด็กเทศบาลจึงมีโอกาสมากกว่า” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

“ถึงจะเป็นโรงเรียนเทศบาลที่ว่าเป็นขนาดเล็กแล้วก็เป็นสังคมเมืองหรือกึ่งเมืองมีโอกาสเข้าถึงคอมพิวเตอร์ง่ายกว่าโรงเรียนสังกัดอื่น” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

2) แนวโน้มของสังคมและโลกาภิวัตน์เอื้อต่อการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงาน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“โลกยุคใหม่ต้องใช้เทคโนโลยีทั้งนั้นเพราะอะไรหรือครับ รวดเร็ว คล่องตัว ปรับเปลี่ยนเรื่อยๆ มีความน่าสนใจ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

“บางคนเข้าใจว่าปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นปฏิเสธเทคโนโลยี เปล่าเลยครับ เป็นการใช้เทคโนโลยีอย่างฉลาดต่างหาก ทันกับการเปลี่ยนแปลง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

3) มีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานต้นสังกัดและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“รัฐบาลที่ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี เช่นการใช้แท็บเล็ต และส่งเสริมอินเทอร์เน็ต โรงเรียน การเรียนทางไกลผ่านดาวเทียมและอื่นๆ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยได้มีนโยบายการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เรียกว่า รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) เพื่อปรับปรุงการบริการแก่ประชาชนอันจะนำไปสู่การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based Society) การศึกษาที่ต้องปรับตาม” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

4) นักเรียนมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “นักเรียนสมัยนี้เขาเก่ง เกิดมาพร้อมกับยุคของเขา จะเรียนรู้เร็วกว่าผู้ใหญ่” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556) “ครูต้องพัฒนาตนเองเรียนรู้ไปพร้อมกับเด็กโดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยี” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

5) ชุมชน ท้องถิ่นและผู้ปกครองให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในสถานศึกษา และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ชุมชน ผู้ปกครองต้องมองหาโรงเรียนที่มีเครื่องมือเครื่องไม้เครื่องมือทางเทคโนโลยีเพื่อให้ลูกตนเองเป็นคนทันสมัย และมั่นใจในโรงเรียนมากขึ้น ถ้าไม่มียังหามาให้อีกก็มี” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

6) เทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการบริหารและการจัดการกิจกรรมการเรียนการสอน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“สมัยก่อนโรงเรียนที่มีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ก็ถือว่าชั้นนำแล้ว แต่ปัจจุบันเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญในการสื่อสารหาความรู้ทั้งด้านการบริหาร โรงเรียนและการเรียนการสอน มีคอมพิวเตอร์มีแบบพกพาได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

1.5.4 ภาวะคุกคาม

1) ความพร้อมของครูที่มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างมากทำให้ไม่มีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี(ไม่มีความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) การใช้สื่อเทคโนโลยีอาจนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น “ปัจจุบันมีสื่อเทคโนโลยีที่รวดเร็ว แต่การเลือกรับรู้ก็

เป็นสิ่งสำคัญ เราปรับทันหรือเปล่า เพราะไม่สามารถตรวจทานและกีดกันสิ่งต่างๆที่หลั่งไหลมากับสื่อเหล่านี้ได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

3) การพึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไปทำให้ครูขาดโอกาสในการเตรียมการสอนอย่างเพียงพอ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“บางทีการเรียนผ่านทางออนไลน์ ก็น่าจะความรู้ก็อยู่ในนั้น การสืบค้นก็มีในนั้น ครูก็ไม่ต้องเตรียมการสอนไปทำไม ครูเลยไม่ค่อยอยากเขียนแผนการสอนเหมือนเคย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“การเตรียมการสอนจะทำให้ครูได้ฝึกประสบการณ์และเรียนรู้ไปด้วย แต่หากครูสั่งงานนักเรียนให้สืบค้นทางอินเทอร์เน็ต อย่างเดียวจะทำให้ขาดด้านอารมณ์ สังคม” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

4) หน่วยงานหรือสถานศึกษาที่มีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพออาจไม่ให้ความสำคัญและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“บางแห่งเราก็ต้องเห็นใจ โดยเฉพาะท้องถิ่นเล็กๆ งบประมาณน้อยมีภาระต้องปรับปรุงซ่อมแซมโน่นนี่ อาจไม่ได้จัดบซื้อเพิ่มเติมให้โรงเรียนก็ได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

5) ความไม่พร้อมของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีอาจเป็นสาเหตุสำคัญในการไม่ยอมรับ เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจ หรือขาดทักษะในการใช้และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมไม่อยากจะให้เป็นแบบไม่รู้และไม่ยอมรับเลย เพราะอย่างไรเสียเราหนีไม่พ้นเทคโนโลยีแน่นอน ผมอยู่อย่างง่าย ๆ กับเทคโนโลยีและวัฒนธรรม” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

“เด็กใหม่ผมไม่ห่วงเรื่องการใช้เทคโนโลยีนะ แต่ผมห่วงคนเก่าๆ ที่ไม่ยอมรับ ไม่ยอมฝึกเลยมากกว่า” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนากลุ่ม	สัมมนา
	ด้านโครงสร้าง จุดเด่น 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตาม	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ (formal education) การศึกษานอกระบบ (non-formal education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (informal education)						
2	มีการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน เช่น มีการติดตามกฎหมาย 7 ภารกิจ ได้แก่ ด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านปฐมวัย ด้านการศึกษากาบังกับด้านการจัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 4 และอาชีวศึกษา ด้านการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ด้านส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน และภารกิจด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	✓		✓	✓		
3	โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเอื้อต่อการทำงาน เช่น มีการจัดวางโครงสร้างขององค์กรสนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายขององค์กรชัดเจน จำนวนกลุ่มงานหรือแผนกมีเพียงพอสำหรับนำกลยุทธ์ไปปรับใช้ และมีระบบกรรมการสถานศึกษาช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น	✓	✓	✓			✓
	จุดด้อย						
1	แม้จะมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังขาดการนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบชัดเจนแต่ขาดอำนาจในการตัดสินใจ สั่งการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไม่ชัดเจน ยังรวมอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารในระดับสูง และขาดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา						
2	การมีอำนาจที่อิงการเมืองสูงทำให้ผู้บริหารระดับ สถานศึกษาต้องให้ความสนใจนโยบายทาง การเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตามผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองแต่ละกลุ่ม	✓		✓		✓	✓
3	การเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษา แทนที่ผู้บริหารหรือคนในวงการศึกษจะทำ ประโยชน์เพื่อท้องถิ่นกลับเอื้อประโยชน์ต่อ การเมือง	✓		✓			
4	ผู้บริหารในวงการศึกษามีจิตสำนึก (mindset) ของ การเป็นข้าราชการ (bureaucrat) สูงมากจึงมุ่งรักษา อำนาจและผลประโยชน์ของตัวเอง	✓					
5	หน่วยงานต้นสังกัดครอบงำการศึกษาอย่าง สมบูรณ์แบบ และในทางปฏิบัติเป็นระบบรวม ศูนย์อำนาจ	✓		✓		✓	✓
	โอกาส						
1	นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้กำหนด ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพระราช บัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนพระราช บัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เอื้อต่อการ บริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อมูล สถานศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่มากนักทำให้ สามารถวางแผนบริหารจัดการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เช่น มีทรัพยากรเพียงพอที่จะ สนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น สามารถกำหนด รูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความ ต้องการได้อย่างชัดเจน และสามารถสร้าง	✓		✓	✓		✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	เอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้						
	ภาวะคุกคาม						
1	ยังมีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการประชาสัมพันธ์ และหลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อม	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	อำนาจการตัดสินใจยังไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมืองระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดีและความต่อเนื่อง	✓		✓		✓	✓
	ด้านงาน						
	จุดเด่น						
1	มีการกำหนดภารกิจหรืองานในสถานศึกษาภายใต้กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	มีการแบ่งกลุ่มงานในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ละกลุ่มไว้อย่างชัดเจน เช่น กลุ่มงานวิชาการ กลุ่มงานงบประมาณ กลุ่มงานบุคคล และกลุ่มงานบริหารทั่วไป	✓	✓	✓	✓		
3	มีความพร้อมในการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครู	✓		✓			
4	มีสายการบังคับบัญชาสั้นทำให้สามารถตัดสินใจ	✓		✓			✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	หรือสั่งการ ได้อย่างรวดเร็ว						
	จุดด้อย						
1	ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ เช่น โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจด้านงานน้อยโดยอำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด ขาดการประชุมชี้แจงภาระหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนตรงกัน และการทำงานยังอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองสูงขาดการส่งเสริมพัฒนางานวิชาการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	แม้จะมีการแบ่งกลุ่มงานที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่ยังขาดรายละเอียดในแต่ละกลุ่มงานที่สอดคล้องกับบริบทของตนเองโดยใช้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยอนุโลม	✓		✓			
3	กลุ่มงานต่างๆ ขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานของตนเอง เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ	✓	✓	✓			
4	สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร เช่น ไม่ใช้แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณที่ระเบียบกำหนด	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	โอกาส						
1	มีขอบเขตความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายชัดเจนไม่กว้างเกินไปทำให้สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวขึ้น เช่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ทำให้ทราบความต้องการได้ชัดเจนสามารถนำไปกำหนดจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจง	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและเนื้อหา						
2	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่เอื้อต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน เช่น 1) นโยบายการกระจายอำนาจให้กรรมการการศึกษา (education board) 2) ความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาให้บรรลุตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ 3) การให้ความสำคัญกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) 4) การส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง 5) การสนับสนุนการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ. 2551	✓	✓	✓			✓
		✓	✓	✓			
		✓	✓	✓	✓	✓	✓
		✓					✓
		✓		✓		✓	
	ภาวะคุกคาม						
1	ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการต้องคอยรับคำสั่งหรือการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไป	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญในงาน ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไม่ชัดเจนทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่างๆ เช่น การอิงอำนาจทางการเมือง และบุคลากรขาดความเชี่ยวชาญในงานที่ได้รับมอบหมาย	✓	✓	✓		✓	✓
	ด้านคน						
	จุดเด่น						
1	บุคลากรมีความพร้อมสูง เช่น ผู้บริหารส่วนใหญ่มีประสบการณ์และคุณวุฒิสูง ครูผู้สอนส่วนใหญ่มี	✓		✓			

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	วิทยฐานะชำนาญการพิเศษและมีประสบการณ์ ในตำแหน่งเป็นอย่างดี						
2	องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการ พัฒนาบุคลากร เช่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้ บุคลากรพัฒนาตนเอง โดยมีทุนสนับสนุนศึกษาต่อ ในระดับที่สูงขึ้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	บุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่นทำให้มี ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพและบริบทของ ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี	✓	✓	✓		✓	✓
	จุดด้อย						
1	การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มี ประสิทธิภาพส่งผลให้มีปัญหาในการบริหารคน เช่น บุคลากรส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์จึงขาด ความรู้ความสามารถที่ตรงกับงานที่รับผิดชอบ ขาดการทำงานเป็นทีมและสร้างทีมงานที่มี ประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความเป็นเอกภาพใน การทำงานหรือมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	การพัฒนาบุคลากรขาดความชัดเจนและ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น บุคลากรทางการ นิเทศการศึกษาไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลการศึกษาขาดความชัดเจน ในเรื่องความก้าวหน้าของวิชาชีพของบุคลากร	✓		✓			
3	บุคลากรขาดขวัญกำลังใจส่งผลต่อ การปฏิบัติ หน้าที่อันเนื่องมาจากการเล่นพรรคเล่นพวก ความ ไม่เหมาะสมในการพิจารณาความดีความชอบ	✓	✓	✓			✓
	โอกาส						
1	ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดและ ท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากรเป็นอย่างดี เช่น นโยบายการให้ทุนพัฒนาบุคลากร โดยทำ MOU กับ	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	มหาวิทยาลัยในการพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นอย่างดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อพัฒนางานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น						
2	มีความพร้อมด้านอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณ ในการพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ	✓		✓		✓	✓
	ภาวะคุกคาม						
1	ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านการศึกษา หรือไม่เห็นความสำคัญของการศึกษานุเคราะห์ทางการศึกษา ธุรการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา และไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่ำ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	การสรรหาครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ใช้ระบบอุปถัมภ์	✓		✓			
	ด้านวัฒนธรรมองค์กร						
	จุดเด่น						
1	มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่น	✓		✓	✓	✓	✓
2	มีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมืองและชุมชนสู่	✓		✓			

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	เมืองนิเวศน์ (Eco City)						
3	มีนโยบายในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และค่านิยมไทยให้กับเด็ก เยาวชน และประชาชน ในทุกช่วงวัย	✓	✓	✓			
4	มีแนวทางสร้างเสริมอนุรักษ์ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นมรดกของรุ่นต่อไป อย่างชัดเจน	✓		✓			
	จุดด้อย						
1	มีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ทำให้ขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์	✓	✓	✓			
2	ความไม่ชัดเจนในวัฒนธรรมองค์กรและขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร	✓	✓	✓			
3	ขาดระบบและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	กระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ	✓	✓	✓	✓		✓
	โอกาส						
1	เป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความเชื่อ ค่านิยมที่สอดคล้องกันจะเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ดีร่วมกัน	✓		✓			
2	การมีการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจ และมีสายการบังคับบัญชาสั้นจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมร่วม	✓		✓			
3	สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	ภาวะคุกคาม						
1	ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่ เด็ก เยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และ	✓	✓	✓		✓	✓

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก						
2	บุคลากรบางกลุ่มมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมทำให้มีปัญหาความร่วมมือ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ที่เป็นลักษณะพหุวัฒนธรรม	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	ขาดแบบอย่างที่ดีของวัฒนธรรมในยุคพหุวัฒนธรรม	✓	✓	✓	✓		
	ด้านเทคโนโลยี						
	จุดเด่น						
1	มีงบประมาณสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาสื่อและนวัตกรรมอย่างเพียงพอ	✓		✓			
2	มีแหล่งเรียนรู้ภายใน เทคโนโลยี และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างเพียงพอ	✓	✓	✓			
3	ความสามารถในการสนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ในโรงเรียน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	โรงเรียนทุกโรงมีระบบอินเทอร์เน็ตอย่างทั่วถึง	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	มีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์และห้องปฏิบัติการอื่นๆ ที่มีวัสดุอุปกรณ์พร้อม	✓	✓	✓			
	จุดด้อย						
1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายบางแห่งยังขาดแคลนสื่อและไม่พร้อมในด้านเทคโนโลยี	✓		✓	✓		
2	ความไม่พร้อมของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยี เช่น บุคลากรบางกลุ่มปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี และขาดความชำนาญในการใช้เทคโนโลยี	✓		✓	✓	✓	✓
3	บุคลากรมีทัศนคติเชิงลบต่อเทคโนโลยี เช่น เป็น การการลงทุนสูงไม่คุ้มกับการลงทุน ระบบขัดข้องบ่อย และขาดผู้ดูแลรักษาที่มีความรู้	✓		✓	✓		

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา (ต่อ)

ที่	จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคาม	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ความสามารถ						
	โอกาส						
1	บริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	แนวโน้มของสังคมและโลกาภิวัตน์เอื้อต่อการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงาน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	มีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานต้นสังกัด	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	นักเรียนมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	ชุมชน ท้องถิ่นและผู้ปกครองให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในสถานศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	เทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการบริหารและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน		✓	✓	✓	✓	✓
	ภาวะคุกคาม						
1	ความพร้อมของครูที่มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างมากทำให้ไม่มีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี	✓		✓		✓	✓
2	การใช้สื่อเทคโนโลยีอาจนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม	✓	✓	✓	✓		
3	การพึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไปทำให้ครูขาดโอกาสในการเตรียมการสอนอย่างเพียงพอ	✓	✓	✓			
4	หน่วยงานหรือสถานศึกษาที่มีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพออาจไม่ให้ความสำคัญ	✓	✓	✓	✓		
5	ความไม่พร้อมของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยี อาจเป็นสาเหตุสำคัญในการไม่ยอมรับ เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจ หรือขาดทักษะในการใช้	✓	✓	✓	✓	✓	✓

จากตารางที่ 3 พบว่า ผลการวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษาในด้าน โครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) และด้าน เทคโนโลยี (technology) สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้าง

จุดเด่น

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ (formal education) การศึกษานอกระบบ (non-formal education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (informal education)

1.2 โครงสร้างความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเอื้อต่อการทำงาน เช่น มีการจัดวางโครงสร้างขององค์กรสนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายขององค์กรชัดเจน จำนวนกลุ่มงานหรือแผนกมีเพียงพอสำหรับนำกลยุทธ์ไปปรับใช้ และมีระบบกรรมการสถานศึกษาช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น

1.3 มีการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน เช่น มีการกิจตามกฎหมาย 7 ภารกิจ ได้แก่ ด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านปฐมวัย ด้านการศึกษาภาคบังคับ ด้านการจัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 4 และอาชีวศึกษา ด้านการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ด้านส่งเสริมการกีฬานันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน และภารกิจด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

จุดด้อย

1.4 แม้จะมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังคงขาดการนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น มีบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบชัดเจนแต่ขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไม่ชัดเจนยังรวมอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารในระดับสูง และขาดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา

1.5 การมีอำนาจที่อิงการเมืองสูงทำให้ผู้บริหารระดับสถานศึกษาต้องให้ความสนใจนโยบายทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตามผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละกลุ่ม

1.6 หน่วยงานต้นสังกัดครอบงำการศึกษาอย่างสมบูรณ์แบบ และในทางปฏิบัติเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ

1.7 การเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษา แทนที่ผู้บริหารหรือคนในวงการศึกษจะทำประโยชน์เพื่อท้องถิ่นกลับเอื้อประโยชน์ต่อการเมือง

1.8 ผู้บริหารในวงการศึกษามีจิตสำนึก (mindset) ของการเป็นข้าราชการ (bureaucrat) สูงมาก จึงมุ่งรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตัวเอง

โอกาส

1.9 นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เอื้อต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว

1.10 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อมูลสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่มากนักทำให้สามารถวางแผนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการได้อย่างชัดเจน และสามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้

ภาวะคุกคาม

1.11 ยังมีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการประชาสัมพันธ์และหลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อม

1.12 อำนาจการตัดสินใจยังไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมืองระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดี และความต่อเนื่อง

2. ด้านงาน

จุดเด่น

2.1 มีการกำหนดภารกิจหรืองานในสถานศึกษาภายใต้กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 มีการแบ่งกลุ่มงานในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ละกลุ่มไว้อย่างชัดเจน เช่น กลุ่มงานวิชาการ กลุ่มงานงบประมาณ กลุ่มงานบุคคล และกลุ่มงานบริหารทั่วไป

2.3 มีความพร้อมในการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครู

2.4 มีสายการบังคับบัญชาสั้นทำให้สามารถตัดสินใจหรือสั่งการได้อย่างรวดเร็ว

จุดด้อย

2.5 ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ เช่น โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจด้านงานน้อยโดยอำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด ขาดการประชุมชี้แจงภาระหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนตรงกัน และการทำงานยังอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองสูงขาดการส่งเสริมพัฒนางานวิชาการ

2.6 สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร เช่น ไม่ใช้แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณตามที่ระเบียบกำหนด

2.7 กลุ่มงานต่างๆ ขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในงานของตนเอง เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ

2.8 แม้จะมีการแบ่งกลุ่มงานที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่ยังขาดรายละเอียดในแต่ละกลุ่มงานที่สอดคล้องกับบริบทของตนเองโดยใช้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอนุโลม

โอกาส

2.9 มีขอบเขตความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายชัดเจนไม่กว้างเกินไปทำให้สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวขึ้น เช่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ทำให้ทราบความต้องการได้ชัดเจนสามารถนำไปกำหนดจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและเนื้อหา

2.10 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่เอื้อต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน เช่น การให้ความสำคัญกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) การสนับสนุนการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ. 2551 นโยบายการกระจายอำนาจให้กรรมการการศึกษา (education board) ความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาให้บรรลุตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ และการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ภาวะคุกคาม

2.11 ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการต้องคอยรับคำสั่งหรือการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไป

2.12 เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญในงาน ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไม่ชัดเจนทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่างๆ เช่น การอิงอำนาจทางการเมือง และบุคลากรขาดความเชี่ยวชาญในงานที่ได้รับมอบหมาย

3. ด้านคน

จุดเด่น

3.1 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร เช่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเองโดยมีทุนสนับสนุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

3.2 บุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่นทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพและบริบทของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

3.3 บุคลากรมีความพร้อมสูง เช่น ผู้บริหารส่วนใหญ่มีประสบการณ์และคุณวุฒิสูง ครูผู้สอนส่วนใหญ่มีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและมีประสบการณ์ในตำแหน่งเป็นอย่างดี

จุดด้อย

3.4 การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้มีปัญหาในการบริหารคน เช่น บุคลากรส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์จึงขาดความรู้ความสามารถที่ตรงกับงานที่รับผิดชอบ ขาดการทำงานเป็นทีมและสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความเป็นเอกภาพในการทำงานหรือมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก

3.5 บุคลากรขาดขวัญกำลังใจส่งผลต่อ การปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการเล่นพรรคเล่นพวก ความไม่เหมาะสมในการพิจารณาความดีความชอบ

3.6 การพัฒนาบุคลากรขาดความชัดเจนและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น บุคลากรทางการนิเทศ การศึกษาไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าของวิชาชีพของบุคลากร

โอกาส

3.7 ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดและท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากรเป็นอย่างดี เช่น นโยบายการให้ทุนพัฒนาบุคลากร โดยทำ MOU กับมหาวิทยาลัยในการพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นอย่างดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อพัฒนางานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.8 มีความพร้อมด้านอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณในการพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้ เป็นมืออาชีพ

ภาวะคุกคาม

3.9 ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านการศึกษา หรือไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรทางการศึกษา ธุรการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่าย โอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา และไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา ความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับความเดือนหรือ ค่าตอบแทนต่ำ

3.10 การสรรหาครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ใช้ ระบบอุปถัมภ์

4. ด้านวัฒนธรรมองค์กร

จุดเด่น

4.1 มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนา วัฒนธรรมท้องถิ่น

4.2 มีนโยบายในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมไทยให้กับเด็ก เยาวชน และ ประชาชนในทุกช่วงวัย

4.3 มีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมืองและชุมชนสู่เมืองนิเวศน์ (Eco City)

4.4 มีแนวทางสร้างเสริมอนุรักษ์ทำนุบำรุงศาสนาศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นมรดกของรุ่น ต่อไปอย่างชัดเจน

จุดด้อย

4.5 ขาดระบบและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร

4.6 กระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ

4.7 มีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ทำให้ขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์

4.8 ความไม่ชัดเจนในวัฒนธรรมองค์กรและขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร

โอกาส

4.9 สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น

4.10 เป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความเชื่อ ค่านิยมที่สอดคล้องกันจะเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ดีร่วมกัน

4.11 การมีการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจ และมีสายการบังคับบัญชาสั้นจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมร่วม

ภาวะคุกคาม

4.12 บุคลากรบางกลุ่มมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมทำให้มีปัญหาความร่วมมือ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ที่เป็นลักษณะพหุวัฒนธรรม

4.13 ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่เด็กเยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก

4.14 ขาดแบบอย่างที่ดีของวัฒนธรรมในยุคพหุวัฒนธรรม

5. ด้านเทคโนโลยี

จุดเด่น

5.1 ความสามารถในการสนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ในโรงเรียน

5.2 โรงเรียนทุกโรงเรียนมีระบบอินเทอร์เน็ตอย่างทั่วถึง

5.3 มีแหล่งเรียนรู้ภายใน เทคโนโลยี และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างเพียงพอ

5.4 มีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์และห้องปฏิบัติการอื่นๆ ที่มีวัสดุอุปกรณ์พร้อม

5.5 มีงบประมาณสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาสื่อและนวัตกรรมอย่างเพียงพอ

จุดด้อย

5.6 ความไม่พร้อมของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยี เช่น บุคลากรบางกลุ่มปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี และขาดความชำนาญในการใช้เทคโนโลยี

5.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายบางแห่งยังขาดแคลนสื่อและไม่พร้อมในด้านเทคโนโลยี

5.8 บุคลากรมีทัศนคติเชิงลบต่อเทคโนโลยี เช่น เป็นการการลงทุนสูงไม่คุ้มกับการลงทุน ระบบขัดข้องบ่อย และขาดผู้ดูแลรักษาที่มีความรู้ความสามารถ

โอกาส

5.9 บริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี

5.10 แนวโน้มของสังคมและโลกาภิวัตน์เอื้อต่อการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงาน

5.11 มีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานต้นสังกัด

5.12 นักเรียนมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี

5.13 ชุมชน ท้องถิ่นและผู้ปกครองให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในสถานศึกษา

5.14 เทคโนโลยีได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการบริหารและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ภาวะคุกคาม

5.15 ความไม่พร้อมของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีอาจเป็นสาเหตุสำคัญในการไม่ยอมรับ เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจ หรือขาดทักษะในการใช้

5.16 ความพร้อมของครูที่มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างมากทำให้ไม่มีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี

5.17 การใช้สื่อเทคโนโลยีอาจนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม

5.18 หน่วยงานหรือสถานศึกษาที่มีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพออาจไม่ให้ความสำคัญ

5.19 การพึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไปทำให้ครูขาดโอกาสในการเตรียมการสอนอย่างเพียงพอ

2. แนวทางของนโยบาย

จากผลการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ การวิจัยเชิงสำรวจ และการศึกษาพหุกรณี ระยะที่ 1 การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง และการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในระยะที่ 2 เพื่อศึกษา แนวการดำเนินงานของนโยบายด้าน โครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรม องค์กร(organizational culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) สรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1 แนวทางของนโยบายด้านโครงสร้าง

1) ส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เช่น มีการผสมผสานทั้งการศึกษา ในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยโดยเน้นตามความต้องการของผู้เรียนและความเหมาะสมกับสภาพพื้นฐานชีวิตและสภาพสังคมของคนในท้องถิ่น ตลอดจนมีการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ ให้หน่วยงานในสังกัดนำสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม มากยิ่งขึ้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมใช้การบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐานมาตั้งแต่ยังไม่มีการจำกัดความเชื่อนี้ ทำให้โรงเรียน เทศบาลทุกแห่งที่ผมอยู่ประสบความสำเร็จ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“ควรใช้กระบวนการเรียนการสอนโดยเน้นให้เกิดการเรียนรู้จากการลงมือทำ บูรณาการเข้าไป ในทุกขั้นตอนของชีวิต อย่างเหมาะสมกับถิ่นฐานบริบทของเขาด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

2) ปรับโครงสร้างองค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา เช่น มีการจัดกลุ่มงานภายใน องค์กรมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเหมาะสมกับบริบทและความจำเป็น ครอบคลุมงานทั้งหมดของสถานศึกษา มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานอย่างจริงจังและจริงใจและจากการ สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ดูก่อนว่ามีคนที่ถนัดด้านใด โครงสร้างก็ต้องเป็นไปตามคน ใครทำอะไรให้เหมาะสม และ ครอบคลุมครบถ้วน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“ธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหาร โดยโครงสร้างอยู่แล้วจะทำให้การทำงานมีหลักการ ขอให้ นำมาใช้ให้เป็นจริงทุกข้อเถอะจะดีมาก” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

3) ใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนากระบวนการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่าง ต่อเนื่อง เช่น วิจัยและพัฒนาารูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น หรือรูปแบบการจัด

การศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ผมเลือกนักวิจัยมาเป็นที่ปรึกษา และดูแลการศึกษาเนื่องจากผมเชื่อว่าการวิจัยและพัฒนาจะทำให้เกิดผลงานใหม่ๆ สร้างสรรค์และมีคุณภาพ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

“บริษัท องค์กร หน่วยงาน หรือสถานศึกษาผมว่าไม่ต่างกัน หรือ จำเป็น ต้องใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาในการควบคุมคุณภาพทั้งนั้น” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

4) ปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวนอนมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น กระทรวงมหาดไทยให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาที่อยู่ในกำกับดูแลซึ่งจะทำให้ได้โครงสร้างองค์กรที่หลากหลายสอดคล้องกับบริบท ความจำเป็น ความเหมาะสมของแต่ละแห่ง และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เคยดูโมเดลการใช้อำนาจของผู้นำในDynamichange ใหม่ น่าสนใจมาก เขาจัดให้เจกิสถานเป็น โครงสร้างแห่งกฎ ข้อบังคับ จะรองรับด้วยฐานล่างที่เปรียบเป็นวัฒนธรรมแบบมหาดมะคานธี หากโครงสร้างที่จะมีดุลยภาพต้องให้ด้านล่างมีส่วนร่วมมากขึ้นหรือใช้การมีส่วนร่วมมากขึ้น ยึดหยุ่นมากขึ้นองค์กรสมัยใดๆก็อยู่ได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

2.2 แนวทางของนโยบายดำเนินงาน

1) ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการวิเคราะห์ SWOT ของสถานศึกษา โดยพัฒนาครูหรือผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผน เพื่อนำแผนไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสม และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“แผนพัฒนาสำคัญมาก ไม่ว่าจะเป็แผนพัฒนาระดับประเทศ แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษาทุกระดับ เพราะการพัฒนาจะเริ่มจากจุดเล็กๆ ขยายวงกว้างออกไป เหมือนการปกครองจากครอบครัว สังคม ประเทศชาติ ดังนั้น โรงเรียนจะพัฒนาอย่างไร ไปทางทิศไหนก็ต้องมีแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนขึ้นมา” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาต้องให้กรรมการสถานศึกษาและครูในโรงเรียนร่วมทุกคน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

2) จัดให้มีรูปแบบบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้เรียนรู้โดยการทำ (learning by doing) หรือรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบ โครงงาน (PBL: project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning เป็นต้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การเรียนรู้ที่แท้จริงอยู่ในโลกจริงหรือชีวิตจริง การเรียนวิชาในห้องเรียนยังเป็นการเรียนแบบสมมติการเรียนรู้อันศตวรรษที่ 21 ต้องก้าวข้าม สาระวิชา ไปสู่การเรียนรู้ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21

ที่ครูสอนไม่ได้ นักเรียนต้องเรียนเอง ด้วยการลงมือในรูปแบบ โครงงาน (PBL: project-based learning) หรือแบบ Work-Based Learning (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“การเรียนรู้ในแบบฉบับของผม คือต้องคิดเอง ทำเอง กล้าคิดสิ่งใหม่ๆ และทำมันด้วยตนเอง นวัตกรรมเป็นสิ่งบ่งบอกความคิด ความฝัน”(ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

3) พัฒนาระบบการเรียนรู้โดยใช้วิจัยในชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้นตลอดจนการวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การวิจัยชั้นเรียนคือการค้นหาปัญหาให้นักเรียนแล้วหาวิธีที่เหมาะสมในการแก้ไข ในการบริหารโรงเรียนเช่นกันต้องหมั่นวิเคราะห์ตรวจสอบและหาทางแก้ไขก็เป็นวิจัยโรงเรียนเหมือนกัน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

4) จัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานเช่น 1) ด้านมาตรฐานและการประเมิน เช่น เน้นทักษะ 4C's ได้แก่ การคิดวิเคราะห์ (critical thinking) การสื่อสาร (communication) การร่วมมือ (collaboration) ความคิดสร้างสรรค์ (creativity) บูรณาการระหว่างวิชาแกน และกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และ เน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียน 2) ด้านหลักสูตรและการสอน เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชน 3) ด้านการพัฒนาวิชาชีพ เช่น บูรณาการ 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงในชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงงานเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่วัดกันด้วยค่าคะแนน เป็นค่าที่ไม่สมบูรณ์ จริงๆแล้วต้องมีมาตรฐานการวัดความคิดวิเคราะห์ คิดสร้างสรรค์ รวมทั้งเด็กมีความร่วมมือ และทักษะด้านการสื่อสารสัมพันธ์กับผู้อื่นเป็นอย่างไรด้วยจึงถือว่าสมบูรณ์ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

“การปรับการเรียนเปลี่ยนการสอนของครูเพื่อพัฒนาทักษะในศตวรรษที่ 21 นั้นครูต้องจัดหลักสูตรและการสอนแบบบูรณาการด้วย และที่สำคัญ ต้องมีการพัฒนาวิชาชีพครูเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ PLC จึงครบวงจรพัฒนาสู่ศตวรรษที่ 21 ได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

2.3 แนวทางของนโยบายด้านคน

1) การสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบ เช่น ให้มีการวิเคราะห์ความต้องการบุคลากรทุกโรงเรียน มีข้อมูลสารสนเทศด้านบุคลากรที่เป็นปัจจุบันให้ครบถ้วน และใช้เป็นฐานในการสรรหาครูที่มีวิชาเอกตรงกับความต้องการของโรงเรียนซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนในสังกัด และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ไม่ว่าหน่วยงานใด คนสำคัญที่สุดหาได้คนดีเข้ามาถือว่าเป็น โชค ดังนั้นการเฟ้นหาคนที่มีคุณภาพนั้นต้องอาศัยข้อมูลสารสนเทศ และระบบที่เที่ยงธรรม “ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“เทศบาลก็ควรมอบอำนาจการสรรหาให้โรงเรียนได้แล้ว โรงเรียนจึงสามารถหาคนที่ต้องการได้อย่างคล่องตัว” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

2) พัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นผู้มีอาชีพในงานที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น พัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับ โดยพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ เจตคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาและความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา มีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่า และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถพัฒนาครูเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดทำสื่อวีดิทัศน์ หรือ e-learning ชุดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญพร้อมตัวอย่างแจกจ่ายให้ครูได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ครูจะต้องปรับตัวมากซึ่งเป็นเรื่องยาก ครูเพื่อศิษย์ต้องเลิกเป็นผู้สอนหันตัวเองมาเป็นโค้ชหรือคุณอำนวย ต้องฝึกฝนตนเองในการเป็นโค้ชหรือคุณอำนวยในการเรียนรู้แบบเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอย่างหลากหลายวิธี” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“ในศตวรรษที่ 21 ควรพัฒนาครูให้เป็นผู้มีอาชีพ มีภาวะผู้นำหลากหลาย ฝึกฝนตนเองมีความรู้ใหม่อยู่เสมอ จึงจะสามารถจัดการเรียนรู้แก่นักเรียนได้อย่างเหมาะสมกับแนวโน้ม” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

3) กระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“มันจะสำเร็จยิ่งขึ้น ถ้าสำนักการศึกษาโอนการสรรหาให้โรงเรียนเพราะโรงเรียนมีบุคลากรเก่งสามารถทำได้และหาคนได้ตรงจุดกว่า” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“ถึงห้วงเวลาพิจารณาความดีความชอบ ม่เคยมีปัญหาถ้าผู้บริหารให้ความเป็นธรรมเขาจริงๆ แบบว่าเอาคุณธรรมมาจับเลย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

4) ระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ เช่น การเป็นหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาบุคลากร และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การพัฒนาคนผมถือว่าทุกคนเป็นหุ้นส่วนกิจการ ทั้งผู้ผลิตผู้ใช้ ต้องช่วยกันครับ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

“ครูกับผู้ปกครองก็สำคัญทุกคนคือเจ้าของโรงเรียน โรงเรียนคือกิจการของท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันรักษาและรับผิดชอบ ไม่ว่าจะด้วยแรงกาย แรงใจ หรือทรัพย์สิน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

2.4 แนวทางของนโยบายด้านวัฒนธรรมองค์กร

1) ร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างจิตสำนึก (mindset) โดยเริ่มจากการมีความเชื่อ (beliefs) ร่วมกันมาจากพื้นฐานการมีส่วนร่วมกำหนด

ของบุคลากรเพื่อนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์การงานเป็นพฤติกรรม (behavior) ที่ทุกคนปฏิบัติเป็นปกติวิสัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“โรงเรียนนอกกะลาของเราเชื่อในวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม ฐานคิดมาจากความเชื่อ ความศรัทธา สร้างจิตสำนึก ทำมาเรื่อยจากไม่ถี่คน ทำมันต่อไปจนเป็นลักษณะของนอกกะลาที่เห็นนี้แหละครับ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

“สำคัญที่สุดในองค์กรคือสำนึกคน ที่จะร่วมกันเชื่ออย่างไร หากหลอมรวมกันเชื่อมั่นในสิ่งเดียวกันได้ทำสิ่งนั้นร่วมกัน ไปจัดเป็นวัฒนธรรมการพัฒนาที่เกิดจากความร่วมมือกัน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

2) เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study โดยมีการรวมตัวของครูเป็นชุมชนการเรียนรู้ เรียนวิธีทำหน้าที่เป็นครูฝึก (coach) เพื่อนำไปสู่การจัดกิจกรรมเรียนรู้ที่เน้นการสอนเป็นเน้นการเรียนรู้ โดยการลงมือทำ (learning by doing) และเรียนเป็นกลุ่ม/ทีมเพื่อพัฒนาการทำงานเป็นทีมและทักษะการร่วมมือกับผู้อื่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เครื่องมือครูมืออาชีพคือ วัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC ครูเปลี่ยนเป็นโค้ช เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการสอน ส่งเสริมให้นักเรียนปฏิบัติเอง โดยครูคอยกันบ่อย่างถึงปัญหาการเรียนการสอนแลกเปลี่ยนเรียนรู้เสมอๆ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“คุณเห็นนักกีฬาโอลิมปิกเลยไหมครับ เดี่ยวนี้โค่งดังมาก เพราะอะไรครับทำงานเป็นทีม เข้มแข็งมากต่างชาติต้องซื้อตัวไปเป็นทีม ทั่วๆที่นักกีฬาเราตัวไม่สูงนัก ผมเชื่อว่าต่อไปต้องเป็นแชมป์ระดับโลกได้ นี่แหละครับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมแบบมืออาชีพคือทำงานเป็นทีม เรียนรู้ร่วมกัน แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ที่ควรเกิดขึ้นในทุกองค์การการทำงาน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

3) สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และสร้างสังคมท้องถิ่นให้เป็นชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาที่ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเรียนรู้ที่ทุกคนและทุกส่วนในสังคมมีความใฝ่รู้และพร้อมเรียนรู้อยู่เสมอ เช่นเน้นให้มีการนำเอาทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาคตามอัธยาศัยเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ทุกช่วงวัยตลอดชีวิตให้ชุมชนเข้ามามีหุ้นส่วนในการจัดการศึกษา การฝึกอบรม และมีส่วนร่วมในการสนับสนุนนวัตกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ขององค์กรแห่งการเรียนรู้ภายในชุมชนและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมกันของชุมชน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“นอกจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นต้องมีความรู้แล้วสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนได้ต้องพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความตื่นตัวใฝ่รู้ สร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ มันจะเป็นกลจักรของการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกช่วงวัย เกิดความรับผิดชอบต่อชุมชน และสังคมต่อไปได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

4) พัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 เช่น สร้างวัฒนธรรมพัฒนา 4C's กำหนดวิสัยทัศน์มุ่งไปสู่ 4C's สร้างชุมชนแห่งความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในชุมชนให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) โดยการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมจัดระบบโรงเรียนเพื่อมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ร่วม (4C's) ใช้ 4C's เป็นกรอบในการพัฒนาวิชาชีพแทรก 4C's ในหลักสูตรและการประเมินผล สนับสนุนครูทุกคนให้สอนในกรอบของ 4C's และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ใช้กรอบ 4C's เลยครับในการสร้างระบบโรงเรียนตั้งแต่วิสัยทัศน์ จนถึงการปฏิบัติงานการเรียนการสอน แต่อย่าลืมส่วนร่วมของทุกคนในชุมชนนะครับต้องร่วมด้วยไม่งั้นความรู้ไม่ตรงกันสักที (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“เวลากำหนดเป้าหมายโรงเรียนผมให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากโรงเรียนมากำหนดร่วมกันครับเห็นตรงกันว่าการคิดสำคัญที่สุดควรตั้งเป้าพัฒนาการคิด ความร่วมมือ การสร้างสรรค์ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผิดชอบ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

2.5 แนวทางของนโยบายด้านเทคโนโลยี

1) ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน เช่น ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้าถึงในเทคโนโลยี การเรียนรู้สำหรับการสร้างเครือข่ายภายในและระหว่างชุมชน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เทคโนโลยีสมัยใหม่ มีความจำเป็นที่พนักงานท้องถิ่นจะต้องช่วยกันพัฒนาชุมชนให้เข้าถึงใช้ เป็น เห็นความสำคัญ ให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางก็ได้ ให้เขามีส่วนในการจัดการ และใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ จะทำให้เกิดเครือข่ายภายในระหว่างชุมชนไปได้เอง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“หลายท้องถิ่นปัจจุบันผมเห็นว่าเขามีทักษะในการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษามากเพราะมีร้านค้า คหบดีในชุมชนที่ต้องการมีส่วนร่วมบริจาค นั่นนี้ ดังนั้น ไม่ยากในการจัดหาเทคโนโลยีใหม่ๆ ให้โรงเรียนและชุมชนเรียนรู้พัฒนางานร่วมกันอย่างเอื้ออาทร” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

2) ให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 เช่น การนำเอาดิจิทัลเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการเรียนการสอนให้มากขึ้น โดยจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้ในโรงเรียนให้นักเรียนสามารถใช้บริการตลอดเวลาทั้งการใช้งานทั่วไปและการสืบค้นอินเทอร์เน็ต (internet) ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการสร้างและใช้งานเทคโนโลยีการเรียนรู้ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“เทศบาลนครขอนแก่นจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ IT ในตลาดได้ประโยชน์มาก นักเรียน นักศึกษา ชุมชน คนทั่วไปได้เข้าไปใช้เป็นนวัตกรรมที่ท้องถิ่นอื่นควรเป็นแบบอย่าง เพราะมันสำคัญต่อ แนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“ต้องมีศูนย์การเรียนรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่แบบเปิดบริการอินเทอร์เน็ตตลอดเวลา ให้นักเรียนได้ใช้สืบค้นได้ ที่เมืองนอกเขามีระบบเหล่านี้กระจายอยู่ทั่วไปในท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเทศที่มีคุณภาพการศึกษามาเป็นอันดับต้นๆ เขาใส่ใจมาก ทำให้เรียนรู้รวดเร็วรอบโลก” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

3) เนื่องจากสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาในการทำงาน (working range) โรงเรียนควรมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ถ้าจะเข้าสู่อาเซียนเราต้องเตรียมคนให้พร้อมโดยเฉพาะภาษาอังกฤษ ในโรงเรียนควรพัฒนาภาษาอังกฤษในระดับใช้งานได้ไม่เพียงอ่านเขียน เหมือนเมื่อก่อน โรงเรียนจึงจัด English program มาหลายปีแล้ว (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“ความเห็นของผมคือภาษาอังกฤษเป็นภาษาสากลของอาเซียนไปแล้ว เพราะบนความหลากหลายนั้นทุกประเทศใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อกลางเรียนรู้กันมานาน ดังนั้นผมให้โรงเรียนในสังกัดผมสอนภาษาอังกฤษโดยครูต่างชาติเพื่อเรียนรู้ภาษาเชิงวัฒนธรรมไปด้วย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

4) โรงเรียนควรเร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถจัดการจัดการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ กลุ่มคนที่จะต้องรู้ถึงวิธีการถ่ายทอดสู่นักเรียนคือครู ต้องพัฒนาครูให้รู้เท่าทัน ภาษา และเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อจัดการเรียนการสอนทันต่อยุคสมัย (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

“จุดเปลี่ยนสังคมที่สำคัญคือการเปลี่ยนครู เปลี่ยนทัศนคติ และความสามารถในการรับรู้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และภาษาโดยเฉพาะภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษาที่สอง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

5) จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 คือ 4C's เช่น ทักษะการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) โดยใช้เทคนิคการสร้างสรรค์ที่หลากหลาย เช่น การระดมสมอง ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) โดยเน้นความมีเหตุผล การคิดเป็นระบบ การประเมินและตัดสินใจ และการแก้ปัญหาทักษะการสื่อสาร (communication) โดยเน้นการสื่อสารที่ชัดเจน สื่อสารได้หลายภาษาและทักษะความร่วมมือ (collaboration) โดยเน้นความร่วมมือกับคนอื่นเช่น มีความรับผิดชอบร่วมกันการทำงานแบบมีส่วนร่วม และให้คุณค่ากับแต่ละคนที่เป็นส่วนหนึ่งของทีม และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“โรงเรียนควรพัฒนาการคิด และทักษะการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 ให้แก่นักเรียนเพราะจะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อไป ให้คิดเป็น สื่อสารต่อรองได้ คิดเชื่อมโยงมีเหตุผลเด็กจะอยู่รอดได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“กระบวนการเรียนรู้สำคัญกว่า การให้ความรู้ ครูควรจัดกิจกรรมเสริมให้นักเรียนเกิดทักษะหรือนวัตกรรมใหม่ กระตุ้นให้เป็นนักคิด ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ สื่อสารชัดเจนตรงเป้า มีความร่วมมือ และจิตสาธารณะ ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

ตารางที่ 4 แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนากลุ่ม	สัมมนา
1	ด้านโครงสร้าง ส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เช่น มีการผสมผสานทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยโดยเน้นตามความต้องการของผู้เรียนและความเหมาะสมกับสภาพพื้นฐานชีวิตและสภาพสังคมของคนในท้องถิ่น ตลอดจนมีการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานในสังกัดนำสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	ปรับโครงสร้างองค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา เช่น มีการจัดกลุ่มงานภายในองค์กรมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเหมาะสมกับบริบทและความจำเป็น ครอบคลุมงานทั้งหมดของสถานศึกษา มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานอย่างจริงจังและจริงใจ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	ใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เช่น วิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น หรือรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต	✓	✓		✓		✓
4	ปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวนอน		✓	✓	✓		

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	มากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น กระทรวงมหาดไทยให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาที่อยู่ในกำกับดูแลซึ่งจะทำให้ได้โครงสร้างองค์กรที่หลากหลายสอดคล้องกับบริบทความจำเป็น ความเหมาะสมของแต่ละแห่ง						

ตารางที่ 4 แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ด้านงาน						
1	ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการวิเคราะห์ SWOT ของสถานศึกษา โดยพัฒนาครูหรือผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผน เพื่อนำแผนไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสม	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	จัดให้มีรูปแบบบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้เรียนรู้โดยการกระทำ (learning by doing) หรือรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบโครงงาน (PBL: project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Problem-Based Learning เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	พัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยใช้วิจัยในชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้นตลอดจน	✓	✓	✓		✓	✓

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	การวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น						
4	จัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานเช่น 1) ด้านมาตรฐานและการประเมิน เช่น เน้นทักษะ 4C's ได้แก่ การคิดวิเคราะห์ (critical thinking) การสื่อสาร (communication) การร่วมมือ (collaboration) ความคิดสร้างสรรค์ (creativity) บูรณาการระหว่างวิชาแกน และกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และ เน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียน	✓	✓			✓	✓

ตารางที่ 4 แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	2) ด้านหลักสูตรและการสอน เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชน	✓	✓			✓	✓
	3) ด้านการพัฒนาวิชาชีพ เช่น บูรณาการ 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงในชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงงานเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ	✓	✓			✓	✓
	4) ด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ เช่น ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้โลกที่เป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับบริบทศตวรรษที่ 21 จากโครงงาน หรือการทำงานเชิงประยุกต์แบบ	✓	✓			✓	✓

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนากลุ่ม	สัมมนา
	อื่นและจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางกายภาพและบุคคลที่สนับสนุนการเรียนรู้และการเรียนรู้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21						
	ด้านคน 1 การสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบ เช่น ให้มีการวิเคราะห์ความต้องการบุคลากรทุกโรงเรียน มีข้อมูลสารสนเทศด้านบุคลากรที่เป็นปัจจุบันให้ครบถ้วน และใช้เป็นฐานในการสรรหาครูที่มีวิชาเอกตรงกับความต้องการของโรงเรียนซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนในสังกัด	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 4 แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนากลุ่ม	สัมมนา
	2 พัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในงานที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น พัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับโดยพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ เจตคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาและ ความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา มีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่า และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถพัฒนาครูเกี่ยวกับ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ผู้เรียนเป็นสำคัญที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดทำสื่อวีดิทัศน์ หรือ e-learning ชุดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญพร้อมตัวอย่างแจกจ่ายให้ครูได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง						
3	กระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	ระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ เช่น การเป็นหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาบุคลากร		✓	✓		✓	
	ด้านวัฒนธรรมองค์กร						
1	ร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดจากร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างจิตสำนึก (mindset) โดยเริ่มจากการมีความเชื่อ (beliefs) ร่วมกันมาจากพื้นฐานการมีส่วนร่วม กำหนดของบุคลากรเพื่อนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์กร จนเป็นพฤติกรรม (behavior) ที่ทุกคนปฏิบัติเป็นปกติวิสัย	✓		✓			

ตารางที่ 4 แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
2	เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study โดยมีการรวมตัวของครูเป็นชุมชนการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
4	พัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 เช่น สร้างวัฒนธรรมพัฒนา 4C's กำหนดวิสัยทัศน์มุ่งไปสู่ 4C's สร้างชุมชนแห่งความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในชุมชนให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) โดยการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมจัดระบบโรงเรียนเพื่อมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ร่วม (4C's) ใช้ 4C's เป็นกรอบในการพัฒนาวิชาชีพแทรก 4C's ในหลักสูตรและการประเมินผลสนับสนุนครูทุกคนให้สอนในกรอบของ 4C's	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ด้านเทคโนโลยี							
1	ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน เช่น ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้าถึงในเทคโนโลยีการเรียนรู้สำหรับการสร้างเครือข่ายภายในและระหว่างชุมชน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	ให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 เช่น การนำเอาดิจิทัลเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการเรียนการสอนให้มากขึ้น โดยจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้ในโรงเรียนให้นักเรียนสามารถใช้บริการตลอดเวลาทั้งการใช้งานทั่วไปและการสืบค้นอินเทอร์เน็ต (internet) ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการสร้างและใช้งานเทคโนโลยีการเรียนรู้	✓			✓	✓	✓

ตารางที่ 4 แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	แนวทางของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
3	เนื่องจากสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก และจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาในการทำงาน (working range) โรงเรียนควรมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้	✓			✓		✓
4	โรงเรียนควรเร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถจัดการการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผล	✓	✓				✓
5	จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 คือ 4C's เช่น ทักษะการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) โดยใช้เทคนิคการสร้างสรรค์ที่หลากหลาย เช่น การระดมสมอง ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) โดยเน้นความมีเหตุผล การคิดเป็นระบบ การประเมินและตัดสินใจ และการแก้ปัญหา ทักษะการสื่อสาร (communication) โดยเน้นการสื่อสารที่ชัดเจน สื่อสารได้หลายภาษาและทักษะความร่วมมือ (collaboration) โดยเน้นความร่วมมือกับคนอื่นเช่น มีความรับผิดชอบร่วมกัน การทำงานแบบมีส่วนร่วม และให้คุณค่ากับแต่ละคนที่เป็นส่วนหนึ่งของทีม	✓				✓	

จากตารางที่ 4 พบว่า แนวการดำเนินงานของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศในด้านโครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรม (culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้าง

1.1 ส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เช่น มีการผสมผสานทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยโดยเน้นตามความต้องการของผู้เรียนและความเหมาะสมกับสภาพพื้นฐานชีวิตและสภาพสังคมของคนในท้องถิ่น ตลอดจนมีการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานในสังกัดนำสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

1.2 ปรับโครงสร้างองค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา เช่น มีการจัดกลุ่มงานภายในองค์กร มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเหมาะสมกับบริบทและความจำเป็น ครอบคลุมงานทั้งหมดของสถานศึกษา มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานอย่างจริงจังและจริงใจ

1.3 ใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนากระบวนการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เช่น วิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น หรือรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

1.4 ปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวนอนมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น กระทรวงมหาดไทยให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาที่อยู่ในกำกับดูแลซึ่งจะทำให้ได้โครงสร้างองค์กรที่หลากหลายสอดคล้องกับบริบท ความจำเป็น ความเหมาะสมของแต่ละแห่ง

2. ด้านงาน

2.1 ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการวิเคราะห์ SWOT ของสถานศึกษา โดยพัฒนาครูหรือผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผน เพื่อนำแผนไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสม

2.2 จัดให้มีรูปแบบบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้เรียนรู้โดย การกระทำ (learning by doing) หรือรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบโครงการงาน (PBL: project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Problem-Based Learning เป็นต้น

2.3 พัฒนาระบบการเรียนรู้โดยใช้วิจัยในชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนการวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.4 จัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานเช่น

2.4.1 ด้านมาตรฐานและการประเมิน เช่น เน้นทักษะ 4C's ได้แก่ การคิดวิเคราะห์ (critical thinking) การสื่อสาร (communication) การร่วมมือ (collaboration) ความคิดสร้างสรรค์ (creativity) บูรณาการระหว่างวิชาแกน และกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และ เน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียน

2.4.2 ด้านหลักสูตรและการสอน เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชน

2.4.3 ด้านการพัฒนาวิชาชีพ เช่น บูรณาการ 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงในชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงงานเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ

2.4.4 ด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ เช่น ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้โลกที่เป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับบริบทศตวรรษที่ 21 จากโครงงาน หรือการทำงานเชิงประยุกต์แบบอื่นและจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางกายภาพและบุคคลที่สนับสนุนการเรียนและการเรียนรู้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21

3. ด้านคน

3.1 การสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบ เช่น ให้มีการวิเคราะห์ความต้องการบุคลากรทุกโรงเรียน มีข้อมูลสารสนเทศด้านบุคลากรที่เป็นปัจจุบันให้ครบถ้วน และใช้เป็นฐานในการสรรหาครูที่มีวิชาเอกตรงกับความต้องการของโรงเรียนซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนในสังกัด

3.2 พัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในงานที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น พัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับ โดยพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ เจตคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาและความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา มีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่า และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถพัฒนาครูเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดทำสื่อวิดิทัศน์ หรือ e-learning ชุดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญพร้อมตัวอย่างแจกจ่ายให้ครูได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง

3.3 กระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น

3.4 ระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้ง โดยทางตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ เช่น การเป็นหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาบุคลากร

4. ด้านวัฒนธรรมองค์กร

4.1 เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study โดยมีการรวมตัวของครูเป็นชุมชนการเรียนรู้ เรียนวิธีทำหน้าที่เป็นครูฝึก (coach) เพื่อนำไปสู่การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการสอนเป็นเน้นการเรียน โดยการลงมือทำ (learning by doing) และเรียนเป็นกลุ่มหรือเป็นทีมเพื่อพัฒนาการทำงานเป็นทีมและทักษะการร่วมมือกับผู้อื่น

4.2 สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และสร้างสังคมท้องถิ่นให้เป็นชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาที่ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเรียนรู้ที่ทุกคนและทุกส่วนในสังคมมีความใฝ่รู้และพร้อมเรียนรู้อยู่เสมอ เช่น เน้นให้มีการนำเอาทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เรียนรู้ทุกช่วงวัยตลอดชีวิตให้ชุมชนเข้า

มามีหุ้นส่วนในการจัดการศึกษา การฝึกอบรม และมีส่วนร่วมในการสนับสนุนนวัตกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ขององค์กรแห่งการเรียนรู้ภายในชุมชนและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมกันของชุมชน

4.3 พัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 เช่น สร้างวัฒนธรรมพัฒนา 4C's กำหนดควิสัยทัศน์มุ่งไปสู่ 4C's สร้างชุมชนแห่งความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในชุมชนให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) โดยการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมจัดระบบโรงเรียนเพื่อมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ร่วม (4C's) ใช้ 4C's เป็นกรอบในการพัฒนาวิชาชีพแทรก 4C's ในหลักสูตรและการประเมินผลสนับสนุนครูทุกคนให้สอนในกรอบของ 4C's

4.4 ร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างจิตสำนึก (mindset) โดยเริ่มจากการมีความเชื่อ (beliefs) ร่วมกันมาจากพื้นฐานการมีส่วนร่วมกำหนดของบุคลากร เพื่อนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์กรจนเป็นพฤติกรรม (behavior) ที่ทุกคนปฏิบัติเป็นปกติวิสัย

5. ด้านเทคโนโลยี

5.1 ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน เช่น ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้าถึงในเทคโนโลยีการเรียนรู้อำนาจสำหรับการสร้างเครือข่ายภายในและระหว่างชุมชน

5.2 ให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 เช่น การนำเอาดิจิทัลเทคโนโลยีมาใช้ในการเรียนการสอนให้มากขึ้น โดยจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้ในโรงเรียนให้นักเรียนสามารถใช้บริการตลอดเวลาทั้งการใช้งานทั่วไปและการสืบค้นอินเทอร์เน็ต (internet) ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการสร้างและใช้งานเทคโนโลยีการเรียนรู้

5.3 เนื่องจากสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาในการทำงาน (working range) โรงเรียนควรมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้

5.4 โรงเรียนควรเร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถจัดการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผล

5.5 จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 คือ 4C's เช่น ทักษะการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) โดยใช้เทคนิคการสร้างสรรค์ที่หลากหลาย เช่น การระดมสมอง ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) โดยเน้นความมีเหตุผล การคิดเป็นระบบ การประเมินและตัดสินใจ และการแก้ปัญหาทักษะการสื่อสาร (communication) โดยเน้นการสื่อสารที่ชัดเจน สื่อสารได้หลายภาษาและทักษะความร่วมมือ (collaboration) โดยเน้นความร่วมมือกับคนอื่นเช่น มีความรับผิดชอบร่วมกัน การทำงานแบบมีส่วนร่วม และให้คุณค่ากับแต่ละคนที่เป็นส่วนหนึ่งของทีม

3. กลไกของนโยบาย

จากผลการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ การวิจัยเชิงสำรวจ และการศึกษาพหุกรณี ระยะที่ 1 การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในระยะที่ 2 เพื่อศึกษากลไกของนโยบายด้านโครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) สรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1 กลไกของนโยบายด้านโครงสร้าง

1) สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน กำหนดบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ให้มีการประชุมสัมมนาคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์และทักษะในบทบาทหน้าที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ประชุมร่วมกับผู้ปกครองเพื่อรับทราบปัญหาและข้อเสนอแนะจากผู้ปกครอง และมีหน้าที่กำกับติดตามประเมินผลการทำงานของสถานศึกษา และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“จัดประชุมสัมมนาคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จัดศึกษาดูงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ประชุมร่วมกับผู้ปกครองเพื่อรับทราบปัญหาและข้อเสนอแนะจากผู้ปกครอง และมีหน้าที่กำกับติดตามประเมินผลการทำงานของสถานศึกษา เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โรงเรียนประสบผลสำเร็จ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

2) ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านอย่าง เป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ดังนี้ 1) ด้านการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ อนุมัติ การจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา อนุมัติแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสถานศึกษาการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและพิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษา 2) ด้านการบริหารบุคคล ได้แก่ ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา กรอบอัตราค่าจ้างครู การเลื่อนและปรับปรุงตำแหน่ง การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน 3) ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ให้ความเห็นชอบในแผนงบประมาณของสถานศึกษา จัดสรรการใช้ งบประมาณ จัดหางบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ 4) ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาต่อสาธารณชน แต่งตั้งที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการต่างๆ ให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษา และงานอื่นๆ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ในโรงเรียนทุกแห่งมีคณะกรรมการขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว นั่นแหละส่วนร่วมที่สำคัญ เพียงต้องสร้างความเข้มแข็งให้เขารับบทบาทหน้าที่ตนเอง มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนจริงๆ ประชุม อบรมสัมมนา เสริมทักษะบ่อยๆ งานบริหาร 4 ด้านของโรงเรียนต้องมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะจริงๆ อันนี้ขึ้นอยู่กับโรงเรียนว่าต้องให้ความสำคัญกับเขาอย่างต่อเนื่องจริงจังกะไหน ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

3.2 กลไกของนโยบายดำเนินงาน

1) จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายเช่น กลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษ ฯลฯ หรือมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หรือมีกิจกรรมกลุ่มสนใจให้สอดคล้องตามความต้องการของนักเรียน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การเรียนรู้อินศตวรรษที่ 21 ต้องจัดหลักสูตรที่มีโปรแกรมการเรียนการสอนอย่างหลากหลายในวิชาหลักเช่นวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ รวมทั้งทักษะการดำรงชีวิต สุขภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“ที่โรงเรียนนอกกะลา จะมีกิจกรรมหลากหลายให้นักเรียนเลือก เรียนเราเน้นกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนแต่ไม่ละทิ้งวิชาหลัก” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 10 มีนาคม 2556)

2) จัดหลักสูตรศึกษานอกระบบโดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เช่น หลักสูตรระยะสั้นที่เน้นการให้ความรู้โดยผ่านการวัดและประเมินผลผู้ที่สอบผ่านจะได้รับวุฒิบัตร เป็นต้น โดยการสำรวจความต้องการในการฝึกอบรม (training needs) ของเด็กและเยาวชนหรือประชาชนในท้องถิ่นแล้วจัดให้มีการอบรมตามความต้องการ จัดหลักสูตรการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิบัตร เป็นต้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ส่วนหนึ่งของความสำเร็จอาจจะเป็นที่ผมไม่ได้สนใจแค่การศึกษาในระบบเท่านั้น การศึกษานอกระบบเทศบาลจะจัดหลักสูตรฝึกอบรมต่างๆ ตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น และในการศึกษาตามอัธยาศัย เทศบาลจะจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์และมอบวุฒิบัตร” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 5: 20 มิถุนายน 2556)

3) สร้างกระบวนการพัฒนางาน ไปสู่การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็ง 4 ด้าน ดังนี้ (1) กระบวนการพิจารณาขออนุญาตของสภาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ในการจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนจึงเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้ (2) กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น ประสานความร่วมมือและสร้างความมั่นใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา (3) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชนพึงพอใจส่งผลการดำเนินงานที่ยั่งยืนต่อไป (4) กระบวนการต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two ways communication) ซึ่งนอกจากจะเป็นช่องทางในการรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีจัดการศึกษาอะไรบ้างทำให้เกิดความเข้าใจ พึงพอใจ และเป็นพื้นฐานที่ดีในการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาต่อไป และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายที่จะเกิดสำเร็จนั้นต้องพัฒนาระบบงบประมาณ การตัดสินใจและความรู้ความเข้าใจการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนการสื่อสารต้องตรงกันแบบสองทางรับฟังความคิดเห็น” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“เทศบาลมีสภาท้องถิ่น มีคณะผู้บริหาร มีประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นถ้าจะให้การพัฒนาการศึกษาตรงเป้าหมาย ต้องประสานความเข้าใจ ทุกฝ่ายสร้างการมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้เข้าใจตรงกัน จากพื้นฐานปัญหาของโรงเรียนจริงๆ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

3.3 กลไกของนโยบายด้านคน

1) จัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับเช่น (1) พัฒนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการศึกษาเป็นอย่างดีทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการ (2) ส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเป็นอย่างดี และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่น เช่นผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรที่สนับสนุน ให้เข้าใจการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งแบบในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยก่อน รวมทั้งความเป็นวิชาชีพครูตามกฎหมาย จะได้บูรณาการในทิศทางที่ถูกต้อง (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“แน่นอนครับ การพัฒนาคนต้องมีแผนสำคัญมากทั้งการจัดการ การพัฒนา การรักษา บนพื้นฐานต้องมีความรู้ความเข้าใจการศึกษาและท้องถิ่นเพียงพอ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

2) จัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“จัดตั้งศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูขึ้นมาเป็นหลักของท้องถิ่นเฉพาะ บริบทท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน ทุกคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาจะทำให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้องมากขึ้น” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 1: 11 กุมภาพันธ์ 2556)

3) ให้มีระบบการพิจารณาความดีความชอบที่เป็นธรรม เช่น มีการพิจารณาให้ค่าตอบแทนทั้งที่เป็นเงิน (extrinsic) และให้เกียรติและโอกาส (intrinsic) จะช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนและครูเอาใจใส่ผลการเรียนรู้ที่แท้จริงของนักเรียนทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะนักเรียนที่เรียนเก่ง และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ถ้าการพิจารณาความดีความชอบตั้งอยู่ในความเป็นธรรม ยุติธรรม จะไม่มีปัญหาครูไม่ขาดขวัญกำลังใจ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2: 18 กุมภาพันธ์ 2556)

“กำลังใจคนจะไม่ใช้เงินอย่างเดียว การให้เกียรติและโอกาส (intrinsic) สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

3.4 กลไกของนโยบายด้านวัฒนธรรมองค์การ

1) พัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ท้องถิ่นต้องสร้างความเชื่อเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้แก่คนทุกเพศทุกวัย อยู่ที่ไหนเมื่อไหร่ ก็เรียนรู้ได้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“ความเชื่อของคนในโรงเรียนลำปลายมาศพัฒนา คือการเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ สำนักในวิชาชีพครูอย่างลึกซึ้ง” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

2) จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการ การเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน เช่น 1) พัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ตระหนักเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ มีทักษะกระบวนการคิด การวิเคราะห์ การแก้ปัญหา ใฝ่เรียนรู้ สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง ด้วยรูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่น และมีคุณภาพ 2) จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีอย่างเพียงพอ หลากหลาย ทั้งถึง และมีระบบข้อมูลสารสนเทศแหล่งเรียนรู้ 3) รวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ ในท้องถิ่นโดยจัดให้มีระบบการจัดการและรวบรวมความรู้ มีการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บและค้นคว้าอย่างรวดเร็ว มีการสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และบริบทของสังคมไทย 4) การจัดการความรู้ในท้องถิ่นโดยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลาย พัฒนาคณะ องค์กร ผู้ดำเนินงานในการจัดการความรู้ พัฒนากลไกการถ่ายทอดความรู้ บรรยายศาสตร์ที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และมีการบูรณาการใช้ความรู้เป็นฐานในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“โรงเรียนที่เป็นต้นแบบต้องสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ ที่มีทักษะกระบวนการคิด การวิเคราะห์ การแก้ปัญหา ใฝ่เรียนรู้ สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง ยืดหยุ่น และมีคุณภาพ รวมทั้งจัดหาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้เพียงพอ หลากหลาย ทั้งถึง มีระบบข้อมูลสารสนเทศแหล่งเรียนรู้ มีการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บและค้นคว้าและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และบริบทของสังคมไทย” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 3: 22 มีนาคม 2556)

3.5 กลไกของนโยบายด้านเทคโนโลยี

1) จัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลาย ครอบคลุมทั้งให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกอย่าง ทุกเวลา และ ทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุด ที่ทันสมัยเป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment เป็นต้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“กลไกช่วยเหลือครูและนักเรียนอย่างเป็นระบบควรจัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครอบคลุมใช้เทคโนโลยีเพื่อวิจัย ประเมิน และสื่อสารสารสนเทศใช้เครื่องมือสื่อสารเชื่อมโยง social network เพื่อเข้าถึง (access) จัดการ (manage) ผสมผสาน (integrate) ประเมิน (evaluate) และสร้าง (create) สารสนเทศ เพื่อทำหน้าที่เศรษฐกิจฐานความรู้” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

“นอกจากการปลูกฝังนิสัยใฝ่รู้แล้ว ก็ควรจัดทำแหล่งเรียนรู้ที่น่าสนใจหลากหลายรูปแบบ เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัยเป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 8: 26 มิถุนายน 2556)

2) หน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้นเรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวดศักยภาพครูด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา เป็นต้น และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“หน่วยงานเทศบาลแต่ละแห่ง ควรมีกิจกรรมโครงการใหม่ๆ เพื่อสนับสนุนการใช้เทคโนโลยี และขยายอย่างต่อเนื่องนะ” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 4: 14 พฤษภาคม 2556)

“อยากให้คนเก่ง ทำทัน ก็ต้องสร้างเสริมอย่างต่อเนื่อง เช่นกิจกรรมประกวดแข่งขันการผลิตการใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือภาษาต่างประเทศ อะไรก็ได้ต้องมองโลก (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

3) จัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็น ยกตัวอย่าง เช่น

“ตั้งศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ขึ้นมาเป็นแหล่งที่ยกย่องเชิดชูนักคิดค้น เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของคนต้นตัว และทันสมัยแข่งขันกับห้างสรรพสินค้าสิครับ (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 6: 7 มิถุนายน 2556)

“ทักษะในศตวรรษที่ 21 ส่วนสำคัญในการแสดงรูปธรรมคือการจัดทำศูนย์รวมการเรียนรู้และนวัตกรรม” (ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 7: 13 มิถุนายน 2556)

ตารางที่ 5 กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ

ที่	กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัม ภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ด้านโครงสร้าง						
1	สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน กำหนดบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ให้มีการประชุมสัมมนาคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์และทักษะในบทบาทหน้าที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ประชุมร่วมกับผู้ปกครองเพื่อรับทราบปัญหาและข้อเสนอแนะจากผู้ปกครอง และมีหน้าที่กำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ดังนี้ 1) ด้านการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ อนุมัติการจัดทำหลักสูตรแบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา อนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสถานศึกษาการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและพิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษา 2) ด้านการบริหารบุคคล ได้แก่ ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา กรอบอัตรากำลังครู การเลื่อนและปรับปรุง	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่	กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ตำแหน่ง การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน						
	3) ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ให้ความเห็นชอบในแผนงบประมาณของสถานศึกษา จัดสรรการใช้งบประมาณ จัดหางบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	4) ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาต่อสาธารณชน แต่งตั้งที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการต่างๆ ให้คำปรึกษาแนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษา และงานอื่นๆ	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 5 กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัยเอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัยสำรวจ	พหุกรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	ด้านงาน						
	1 จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายเช่น กลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษ ฯลฯ หรือมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หรือมีกิจกรรมกลุ่มสนใจให้สอดคล้องตามความต้องการของนักเรียน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2 จัดหลักสูตรการศึกษานอกระบบ โดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เช่น หลักสูตรระยะสั้นที่เน้นการให้ความรู้โดยผ่านการวัดและประเมินผลผู้ที่สอบผ่านจะได้รับวุฒิบัตร เป็นต้น โดยการสำรวจความต้องการในการฝึกอบรม (training needs) ของเด็กและเยาวชนหรือประชาชนในท้องถิ่นแล้วจัดให้มีการอบรมตามความต้องการจัดหลักสูตรการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิบัตร เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3 สร้างกระบวนการพัฒนางานไปสู่การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็ง 4 ด้าน ดังนี้						

ตารางที่ 5 กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1			ระยะที่ 2		
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	<p>1) กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ในการจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนจึงเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้</p> <p>2) กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น ประสานความร่วมมือและสร้างความมั่นใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา</p> <p>3) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชนพึงพอใจ ส่งผลต่อการดำเนินงานที่ยั่งยืนต่อไป</p>	✓		✓	✓	✓	✓
	<p>4) กระบวนการติดต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two ways communication) ซึ่งนอกจากจะเป็นช่องทางในการรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีจัดการศึกษาอะไรบ้างทำให้เกิดความเข้าใจ พึงพอใจ และเป็นพื้นฐานที่ดีในการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาต่อไป</p>	✓		✓			✓
ด้านคน							
1	จัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากร อย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับเช่น						
	1) พัฒนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง การศึกษาเป็นอย่างดีทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบ บูรณาการ	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 5 กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัมภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	2) ส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเป็นอย่างดี	✓	✓	✓			
2	จัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	ให้มีระบบการพิจารณาความดีความชอบที่เป็นธรรม เช่น มีการพิจารณาให้ค่าตอบแทนทั้งที่เป็นเงิน (extrinsic) และให้เกียรติและโอกาส (intrinsic) จะช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนและครูเอาใจใส่ผลการเรียนรู้ที่แท้จริงของนักเรียนทั้งหมดไม่ใช่เฉพาะนักเรียนที่เรียนเก่ง	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ด้านวัฒนธรรมองค์กร							
1	พัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการ การเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน เช่น 1) พัฒนาเด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ตระหนักเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ มีทักษะกระบวนการคิด การวิเคราะห์ การแก้ปัญหา ใฝ่เรียนรู้ สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง ด้วยรูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่น และมีคุณภาพ 2) จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีอย่างเพียงพอหลากหลาย ทัวถึง และมีระบบข้อมูลสารสนเทศแหล่งเรียนรู้	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	รวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ ในท้องถิ่นโดยจัดให้มีระบบการจัดการและรวบรวมความรู้ มีการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บและค้นคว้าอย่างรวดเร็ว มีการสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ๆ ที่สอดคล้อง	✓		✓			

ตารางที่ 5 กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ (ต่อ)

ที่	กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศ	แหล่งข้อมูล					
		ระยะที่ 1				ระยะที่ 2	
		วิจัย เอกสาร	สัม ภาษณ์	วิจัย สำรวจ	พหุ กรณี	สนทนา กลุ่ม	สัมมนา
	กับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และบริบทของสังคมไทย 4) การจัดการความรู้ในท้องถิ่น โดยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ที่ หลากหลาย พัฒนาบุคคล องค์กร ผู้ดำเนินงานในการจัดการความรู้ พัฒนากลไกการถ่ายทอดความรู้ บรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และมี การบูรณาการใช้ความรู้เป็นฐานในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่ เหมาะสมกับสภาพของชุมชน	✓		✓			
	ด้านเทคโนโลยี 1 จัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครบ วงจรที่ให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้า ไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัย เป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้น ทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2 หน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่าง ต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้น เรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวดศักยภาพครู ด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา เป็นต้น	✓		✓			
	3 จัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัด กิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับ แนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21	✓	✓	✓	✓	✓	✓

จากตารางที่ 5 พบว่า กลไกของนโยบายเพื่อความเป็นเลิศในด้าน โครงสร้าง (structure) ด้านงาน (task) ด้านคน (human) ด้านวัฒนธรรม (culture) และด้านเทคโนโลยี (technology) สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้าง

1.1 สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น มีคำสั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน กำหนดบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาให้ความ
เห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ให้มีการประชุมสัมมนาคณะกรรมการ
สถานศึกษาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์และ
ทักษะในบทบาทหน้าที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ประชุมร่วมกับผู้ปกครองเพื่อรับทราบปัญหา

และข้อเสนอแนะจากผู้ปกครอง และมีหน้าที่กำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

1.2 ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ดังนี้

1.2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ อนุมัติการจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา อนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสถานศึกษา การกำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและพิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษา

1.2.2 ด้านการบริหารบุคคล ได้แก่ ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา กรอบอัตรากำลังครู การเลื่อนและปรับปรุงตำแหน่ง การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ให้ความเห็นชอบในแผนงบประมาณของสถานศึกษา จัดสรรการใช้งบประมาณ จัดหางบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

1.2.4 ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาต่อสาธารณชน แต่งตั้งที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการต่างๆ ให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษา และงานอื่นๆ

2. ด้านงาน

2.1 จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีความหลากหลาย เช่น กลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษ ฯลฯ หรือมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หรือมีกิจกรรมกลุ่มสนใจให้สอดคล้องตามความต้องการของนักเรียน

2.2 จัดหลักสูตรศึกษานอกระบบ โดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เช่น หลักสูตรระยะสั้นที่เน้นการให้ความรู้ โดยผ่านการวัดและประเมินผลผู้ที่สอบผ่านจะได้รับวุฒิบัตร เป็นต้น โดยการสำรวจความต้องการในการฝึกอบรม (training needs) ของเด็กและเยาวชนหรือประชาชนในท้องถิ่นแล้วจัดให้มีการอบรมตามความต้องการ

2.3 จัดหลักสูตรการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิบัตร เป็นต้น

2.4 สร้างกระบวนการพัฒนางาน ไปสู่การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็ง 4 ด้าน ดังนี้

2.4.1 กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ในการจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนจึงเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้

2.4.2 กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น ประสานความร่วมมือและสร้างความมั่นใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา

2.4.3 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชนพึงพอใจส่งผลต่อการดำเนินงานที่ยั่งยืนต่อไป

2.4.4 กระบวนการต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two ways communication) ซึ่งนอกจากจะเป็นช่องทางในการรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีจัดการศึกษาอะไรบ้างทำให้เกิดความเข้าใจ พึงพอใจ และเป็นพื้นฐานที่ดีในการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาต่อไป

3. ด้านคน

3.1 จัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับเช่น

3.1.1 พัฒนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการศึกษาเป็นอย่างดีทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการ

3.1.2 ส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเป็นอย่างดี

3.2 จัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น

3.3 ให้มีระบบการพิจารณาความคิดเห็นความชอบที่เป็นธรรม เช่น มีการพิจารณาให้ค่าตอบแทนทั้งที่เป็นเงิน (extrinsic) และให้เกียรติและโอกาส (intrinsic) จะช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนและครูเอาใจใส่ผลการเรียนรู้ ที่แท้จริงของนักเรียนทั้งหมดไม่ใช่เฉพาะนักเรียนที่เรียนเก่ง

4. ด้านวัฒนธรรมองค์การ

4.1 พัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

4.2 จัดให้มีการบูรณาการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการ การเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน เช่น

4.2.1 พัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ตระหนักเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ มีทักษะกระบวนการคิด การวิเคราะห์ การแก้ปัญหา ใฝ่เรียนรู้ สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง ด้วยรูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่น และมีคุณภาพ

4.2.2 จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีอย่างเพียงพอ หลากหลาย ทั่วถึง และมีระบบข้อมูลสารสนเทศแหล่งเรียนรู้

4.2.3 รวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ ในท้องถิ่น โดยจัดให้มีระบบการจัดการและรวบรวมความรู้ มีการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บและค้นคว้าอย่างรวดเร็ว มีการสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และบริบทของสังคมไทย

4.2.4 การจัดการความรู้ในท้องถิ่นโดยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลาย พัฒนาบุคคล องค์กร ผู้ดำเนินงานในการจัดการความรู้ พัฒนากลไกการถ่ายทอดความรู้ บรรยายภาคที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และมีการบูรณาการใช้ความรู้เป็นฐานในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน

5. ด้านเทคโนโลยี

5.1 จัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21

5.2 จัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครบวงจรที่ให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัยเป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment เป็นต้น

5.3 หน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้นเรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวดศักยภาพครูด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา เป็นต้น

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy research) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามองค์ประกอบ คือ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามแนวทางของนโยบาย และกลไกของนโยบาย ในด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านเทคโนโลยีแบ่งการวิจัยออกเป็น 2 ระยะคือระยะที่ 1 การศึกษาบริบทเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิการวิจัยเชิงสำรวจและการศึกษาพหุกรณี ระยะที่ 2 เป็นการวิจัยเพื่อตรวจสอบร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย ینگเกณฑ์เกณฑ์ความเหมาะสม (propriety) และความเป็นไปได้ (feasibility) ซึ่งประกอบด้วย การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง และการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา

1.1.1 ด้านโครงสร้าง

1.1.1.1 จุดเด่น

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ (formal education) การศึกษานอกระบบ (non-formal education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (informal education)

2) โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเอื้อต่อการทำงาน เช่น มีการจัดวางโครงสร้างขององค์กรสนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายองค์กรชัดเจน จำนวนกลุ่มงานหรือแผนกมีเพียงพอสำหรับนำกลยุทธ์ไปปรับใช้ และมีระบบกรรมการสถานศึกษาช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3) มีการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน เช่น มีภารกิจตามกฎหมาย 7 ภารกิจ ได้แก่ ด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ด้านปฐมวัย ด้านการศึกษาภาคบังคับ ด้านการจัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 4 และอาชีวศึกษา ด้านการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ด้านส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน และภารกิจด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.1.1.2 จุดค้อย

- 1) แม้จะมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังคงการนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบชัดเจนแต่ขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไม่ชัดเจนยังรวมอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารในระดับสูง และขาดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา
- 2) การมีอำนาจที่อิงการเมืองสูงทำให้ผู้บริหารระดับสถานศึกษาต้องให้ความสนใจนโยบายทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตามผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละกลุ่ม
- 3) หน่วยงานต้นสังกัดครอบงำการศึกษาอย่างสมบูรณ์แบบ และในทางปฏิบัติเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ
- 4) การเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษา แทนที่ผู้บริหารหรือคนในวงการศึกษาจะทำประโยชน์เพื่อท้องถิ่นกลับเอื้อประโยชน์ต่อการเมือง
- 5) ผู้บริหารในวงศึกษามีจิตสำนึก (mindset) ของการเป็นข้าราชการ (bureaucrat) สูงมากจึงมุ่งรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตัวเอง

1.1.1.3 โอกาส

1) นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เอื้อต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อมูลสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่มากนักทำให้สามารถวางแผนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการได้อย่างชัดเจน และสามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้

1.1.1.4 ภาวะคุกคาม

1) ยังมีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการประชาสัมพันธ์และหลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อม

2) อำนาจการตัดสินใจยังไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอก เช่น การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมือง

1.1.2 ด้านงาน

1.1.2.1 จุดเด่น

1) มีการกำหนดภารกิจหรืองานในสถานศึกษาภายใต้กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- 2) มีการแบ่งกลุ่มงานในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ละกลุ่มไว้อย่างชัดเจน เช่น กลุ่มงานวิชาการ กลุ่มงานงบประมาณ กลุ่มงานบุคคล และกลุ่มงานบริหารทั่วไป
- 3) มีความพร้อมในการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้คุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครู
- 4) มีสายการบังคับบัญชาสั้นทำให้สามารถตัดสินใจหรือสั่งการได้อย่างรวดเร็ว

1.1.2.2 จุดด้อย

- 1) ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ เช่น โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจด้านงานน้อยโดยอำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด ขาดการประชุมชี้แจงภาระหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนตรงกัน และการทำงานยังอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองสูงขาดการส่งเสริมพัฒนางานวิชาการ
- 2) สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร เช่น ไม่ใช้แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณตามที่ระเบียบกำหนด
- 3) กลุ่มงานต่างๆ ขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานของตนเอง เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ
- 4) แม้จะมีการแบ่งกลุ่มงานที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่ยังขาดรายละเอียดในแต่ละกลุ่มงานที่สอดคล้องกับบริบทของตนเองโดยใช้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอนุโลม

1.1.2.3 โอกาส

- 1) มีขอบเขตความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายชัดเจนไม่กว้างเกินไปทำให้สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวขึ้น เช่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ทำให้ทราบความต้องการได้ชัดเจนสามารถนำไปกำหนดจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและเนื้อหา
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่เอื้อต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน เช่น การให้ความสำคัญกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) การสนับสนุนการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ. 2551 นโยบายการกระจายอำนาจให้กรรมการการศึกษา (education board) ความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาให้บรรลุตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ และการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.1.2.4 ภาวะคุกคาม

- 1) ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการต้องคอยรับคำสั่งหรือการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไป

2) ขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการในสถานศึกษาเนื่องจากปัจจัยภายนอก เช่น การอิงอำนาจทางการเมือง ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจากหน่วยงานต้นสังกัด

1.1.3 ด้านคน

1.1.3.1 จุดเด่น

1) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร เช่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเองโดยมีทุนสนับสนุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

2) บุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่นทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพและบริบทของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

3) บุคลากรมีความพร้อมสูง เช่น ผู้บริหารส่วนใหญ่มีประสบการณ์และคุณวุฒิสูง ครูผู้สอนส่วนใหญ่มีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและมีประสบการณ์ในตำแหน่งเป็นอย่างดี

1.1.3.2 จุดด้อย

1) การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้มีปัญหาในการบริหารคน เช่น บุคลากรส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์จึงขาดความรู้ความสามารถที่ตรงกับงานที่รับผิดชอบ ขาดการทำงานเป็นทีมและสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน หรือมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก

2) บุคลากรขาดขวัญกำลังใจส่งผลต่อ การปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการเล่นพรรคเล่นพวก ความไม่เหมาะสมในการพิจารณาความดีความชอบ

3) การพัฒนาบุคลากรขาดความชัดเจนและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น บุคลากรทางการนิเทศการศึกษาไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าของวิชาชีพของบุคลากร

1.1.3.3 โอกาส

1) ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดและท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากรเป็นอย่างดี เช่น นโยบายการให้ทุนพัฒนาบุคลากรโดยทำ MOU กับมหาวิทยาลัยในการพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นอย่างดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อพัฒนางานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) มีความพร้อมด้านอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณในการพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ

1.1.3.4 ภาวะคุกคาม

1) ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านการศึกษา หรือไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรทางการศึกษา ธุรการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา และไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงาน ไร้ฝีมือ ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่ำ

2) การสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการเป็นอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระบบอุปถัมภ์

1.1.4 ด้านวัฒนธรรมองค์กร

1.1.4.1 จุดเด่น

- 1) มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่น
- 2) มีนโยบายในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยม ไทยให้กับเด็ก เยาวชน และประชาชนในทุกช่วงวัย
- 3) มีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมืองและชุมชนสู่เมืองนิเวศน์ (Eco City)
- 4) มีแนวทางสร้างเสริมอนุรักษ์ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นมรดกของรุ่นต่อไปอย่างชัดเจน

1.1.4.2 จุดด้อย

- 1) สถานศึกษาขาดระบบและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร
- 2) กระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติระดับสถานศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพ
- 3) ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีวัฒนธรรมให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ทำให้ขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์
- 4) สถานศึกษาไม่เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรและขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร

1.1.4.3 โอกาส

- 1) สถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น
- 2) เป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความเชื่อ ค่านิยมที่สอดคล้องกันจะเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ดีร่วมกัน
- 3) การมีการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจ และมีสายการบังคับบัญชาสั้น จะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมร่วม

1.1.4.4 ภาวะคุกคาม

- 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมทำให้มีปัญหาความร่วมมือ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ที่เป็นลักษณะพหุวัฒนธรรม

2) หน่วยงานต้นสังกัดขาดนโยบายการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่ เด็กเยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก

3) ขาดแบบอย่างที่ดีของวัฒนธรรมในยุคพหุวัฒนธรรม

1.1.5 ด้านเทคโนโลยี

1.1.5.1 จุดเด่น

1) ความสามารถในการสนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ในโรงเรียน

2) โรงเรียนทุกโรงเรียนมีระบบอินเทอร์เน็ตอย่างทั่วถึง

3) มีแหล่งเรียนรู้ภายใน เทคโนโลยี และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างเพียงพอ

4) มีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์และห้องปฏิบัติการอื่นๆ ที่มีวัสดุอุปกรณ์พร้อม

5) มีงบประมาณสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาสื่อและนวัตกรรมอย่างเพียงพอ

1.1.5.2 จุดด้อย

1) ความไม่พร้อมในการใช้เทคโนโลยีของครูทำให้ปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี เช่น ขาดความชำนาญในการใช้เทคโนโลยี

2) บุคลากรมีทัศนคติเชิงลบต่อเทคโนโลยี เช่น เป็นการการลงทุนสูงไม่คุ้มกับการลงทุน ระบบขัดข้องบ่อย และขาดผู้ดูแลรักษาที่มีความรู้ความสามารถ การใช้สื่อเทคโนโลยีอาจนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม

3) ความพร้อมของครูที่มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างมากทำให้ไม่มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยี

4) สถานศึกษาที่มีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพออาจไม่ให้ความสำคัญ

5) การพึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไปทำให้ครูขาดโอกาสในการเตรียมการสอนอย่างเพียงพอ

1.1.5.3 โอกาส

1) บริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี

2) แนวโน้มของสังคมและโลกาภิวัตน์เอื้อต่อการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงาน

3) มีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานต้นสังกัด

4) นักเรียนมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี

- 5) ชุมชน ท้องถิ่นและผู้ปกครองให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในสถานศึกษา
- 6) เทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการบริหารและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

1.1.5.4 ภาวะคุกคาม

- 1) การขาดทักษะในการใช้เทคโนโลยีของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายไม่ให้ความสำคัญในเรื่องเทคโนโลยี
- 2) ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย เช่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนสื่อและเทคโนโลยี

1.2 แนวทางของนโยบาย

1.2.1 แนวดำเนินการด้านโครงสร้าง

1.2.1.1 ส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เช่น มีการผสมผสานทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยโดยเน้นตามความต้องการของผู้เรียนและความเหมาะสมกับสภาพพื้นฐานชีวิตและสภาพสังคมของคนในท้องถิ่น ตลอดจนมีการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานในสังกัดนำผู้การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

1.2.1.2 ปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา เช่น มีการจัดกลุ่มงานภายในองค์กรมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเหมาะสมกับบริบทและความจำเป็น ครอบคลุมงานทั้งหมดของสถานศึกษา มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานอย่างจริงจังและจริงใจ

1.2.1.3 ใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนากระบวนการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เช่น วิจัยและพัฒนา รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น หรือรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

1.2.1.4 ปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวอนมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น กระทรวงมหาดไทยให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาที่อยู่ในกำกับดูแลซึ่งจะทำให้ได้โครงสร้างองค์กรที่หลากหลาย สอดคล้องกับบริบท ความจำเป็น ความเหมาะสมของแต่ละแห่ง

1.2.2 แนวทางด้านงาน

1.2.2.1 ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการวิเคราะห์ SWOT ของสถานศึกษา โดยพัฒนาครูหรือผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผน เพื่อนำแผนไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสม

1.2.2.2 จัดให้มีรูปแบบบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้เรียนรู้โดยการกระทำ (learning by doing) หรือรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบโครงงาน (PBL: project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Problem-Based Learning เป็นต้น

1.2.2.3 พัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยใช้วิจัยในชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้นตลอดจนการวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2.2.4 จัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานเช่น

1) ด้านมาตรฐานและการประเมิน เช่น เน้นทักษะ 4C's ได้แก่ การคิดวิเคราะห์ (critical thinking) การสื่อสาร (communication) การร่วมมือ (collaboration) ความคิดสร้างสรรค์ (creativity) บูรณาการระหว่างวิชาแกน และกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และ เน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียน

2) ด้านหลักสูตรและการสอน เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชน

3) ด้านการพัฒนาวิชาชีพ เช่น บูรณาการ 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงในชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงงานเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ

4) ด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ เช่น ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้โลกที่เป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับบริบทศตวรรษที่ 21 จากโครงงาน หรือการทำงานเชิงประยุกต์แบบอื่นและจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางกายภาพและบุคคลที่สนับสนุนการเรียนและการเรียนรู้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21

1.2.3 แนวทางด้านคน

1.2.3.1 การสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบ เช่น ให้มีการวิเคราะห์ความต้องการบุคลากรทุกโรงเรียน มีข้อมูลสารสนเทศด้านบุคลากรที่เป็นปัจจุบันให้ครบถ้วน และใช้เป็นฐานในการสรรหาครูที่มีวิชาเอกตรงกับความต้องการของโรงเรียนซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนในสังกัด

1.2.3.2 พัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในงานที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น พัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับโดยพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ เจตคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาและความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา มีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่า และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถพัฒนาครูเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดทำสื่อวิทัศน์ หรือ e-learning ชุดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญพร้อมตัวอย่างแจกจ่ายให้ครูได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง

1.2.3.3 กระจายอำนาจการสรรหามูลค่ากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น

1.2.3.4 ระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เช่น การเป็นหุ้นส่วนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนามูลค่ากร

1.2.4 แนวทางด้านวัฒนธรรมองค์กร

1.2.4.1 เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนการเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study โดยมีการรวมตัวของครูเป็นชุมชนการเรียนรู้ เรียนวิธีทำหน้าที่เป็นครูฝึก (coach) เพื่อนำไปสู่การจัดการกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการสอนเป็นเน้นการเรียน โดยการลงมือทำ (learning by doing) และเรียนเป็นกลุ่มหรือเป็นทีมเพื่อพัฒนาการทำงานเป็นทีมและทักษะการร่วมมือกับผู้อื่น

1.2.4.2 สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และสร้างสังคมท้องถิ่นให้เป็นชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาที่ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเรียนรู้ที่ทุกคนและทุกส่วนในสังคมมีความใฝ่รู้และพร้อมเรียนรู้อยู่เสมอ เช่น เน้นให้มีการนำเอาทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ทุกช่วงวัยตลอดชีวิตให้ชุมชนเข้ามามีหุ้นส่วนในการจัดการศึกษา การฝึกอบรม และมีส่วนร่วมในการสนับสนุนนวัตกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ขององค์กรแห่งการเรียนรู้ภายในชุมชนและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมกันของชุมชน

1.2.4.3 พัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 เช่น สร้างวัฒนธรรมพัฒนา 4C's กำหนดวิสัยทัศน์มุ่งไปสู่ 4C's สร้างชุมชนแห่งความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในชุมชนให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) โดยการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมจัดระบบโรงเรียนเพื่อมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ร่วม (4C's) ใช้ 4C's เป็นกรอบในการพัฒนาวิชาชีพแทรก 4C's ในหลักสูตรและการประเมินผลสนับสนุนครูทุกคนให้สอนในกรอบของ 4C's

1.2.4.4 ร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างจิตสำนึก (mindset) โดยเริ่มจากการมีความเชื่อ (beliefs) ร่วมกันมาจากพื้นฐานการมีส่วนร่วมกำหนดของบุคลากรเพื่อนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์กรจนเป็นพฤติกรรม (behavior) ที่ทุกคนปฏิบัติเป็นปกติวิสัย

1.2.5 แนวทางด้านเทคโนโลยี

1.2.5.1 ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน เช่น ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้าถึงในเทคโนโลยีการเรียนรู้สำหรับการสร้างเครือข่ายภายในและระหว่างชุมชน

1.2.5.2 ให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 เช่น การนำเอาดิจิทัลเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการเรียนการสอนให้มากขึ้น โดยจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้ในโรงเรียนให้นักเรียนสามารถใช้บริการ

ตลอดเวลาทั้งการใช้งานทั่วไปและการสืบค้นอินเทอร์เน็ต (internet) ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งการสร้างและใช้งานเทคโนโลยีการเรียนรู้

1.2.5.3 เนื่องจากสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและจะก้าวเข้าสู่ประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาในการทำงาน (working range) โรงเรียนควรมี มาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่า ระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้

1.2.5.4 โรงเรียนควรเร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถเอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผล

1.2.5.5 จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 คือ 4C's เช่น ทักษะการสร้างสรรค์และ นวัตกรรม (creativity and innovation) โดยใช้เทคนิคการสร้างสรรค์ที่หลากหลาย เช่น การระดมสมอง ทักษะการ คิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) โดยเน้นความมีเหตุผล การคิดเป็นระบบ การ ประเมินและตัดสินใจ และการแก้ปัญหาทักษะการสื่อสาร (communication) โดยเน้นการสื่อสารที่ชัดเจน สื่อสารได้ หลายภาษาและทักษะความร่วมมือ (collaboration) โดยเน้นความร่วมมือกับคนอื่นเช่น มีความรับผิดชอบร่วมกัน การทำงานแบบมีส่วนร่วม และให้คุณค่ากับแต่ละคนที่เป็นส่วนหนึ่งของทีม

1.3 กลไกของนโยบาย

1.3.1 กลไกด้านโครงสร้าง

1.3.1.1 สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น มีคำสั่ง แต่งคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน กำหนดบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา การศึกษาของสถานศึกษา ให้มีการประชุมสัมมนาคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง จัดให้มีการ ศึกษาดูงานเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์และทักษะในบทบาทหน้าที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ประชุมร่วมกับ ผู้ปกครองเพื่อรับทราบปัญหาและข้อเสนอแนะจากผู้ปกครอง และมีหน้าที่กำกับติดตามประเมินผลการ ดำเนินงานของสถานศึกษา

1.3.1.2 ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา ใน 4 ด้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ดังนี้

1) ด้านการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ อนุมัติการจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา อนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนา สถานศึกษาการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและพิจารณาให้ความเห็นชอบ มาตรฐานการศึกษา

2) ด้านการบริหารบุคคล ได้แก่ ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหาร สถานศึกษา กรอบอัตราค่าจ้างครู การเลื่อนและปรับปรุงตำแหน่ง การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน

3) ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ให้ความเห็นชอบในแผนงบประมาณของสถานศึกษา จัดสรรค่าใช้จ่ายงบประมาณ จัดหางบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

4) ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาต่อสาธารณชน แต่งตั้งที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการต่างๆ ให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษา และงานอื่นๆ

1.3.2 กลไกดำเนินงาน

1.3.2.1 จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายเช่น กลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษ ฯลฯ หรือมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หรือมีกิจกรรมกลุ่มสนใจให้สอดคล้องตามความต้องการของนักเรียน

1.3.2.2 จัดหลักสูตรการศึกษานอกระบบโดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เช่น หลักสูตรระยะสั้นที่เน้นการให้ความรู้โดยผ่านการวัดและประเมินผลผู้ที่สอบผ่านจะได้รับวุฒิบัตร เป็นต้น โดยการสำรวจความต้องการในการฝึกอบรม (training needs) ของเด็กและเยาวชนหรือประชาชนในท้องถิ่นแล้วจัดให้มีการอบรมตามความต้องการ

1.3.2.3 จัดหลักสูตรการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิบัตร เป็นต้น

1.3.2.4 สร้างกระบวนการพัฒนางานไปสู่การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็ง 4 ด้าน ดังนี้

1) กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ในการจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนจึงเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้

2) กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น ประสานความร่วมมือและสร้างความมั่นใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา

3) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชนพึงพอใจส่งผลต่อการดำเนินงานที่ยั่งยืนต่อไป

4) กระบวนการติดต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น เช่น มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two ways communication) ซึ่งนอกจากจะเป็นช่องทางในการรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ว่ามีจัดการศึกษาอะไรบ้างทำให้เกิดความเข้าใจ พึงพอใจ และเป็นพื้นฐานที่ดีในการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาต่อไป

1.3.3 กลไกด้านคน

1.3.3.1 จัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับเช่นพัฒนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการศึกษาเป็นอย่างดีทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการและส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเป็นอย่างดี

1.3.3.2 จัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น

1.3.3.3 ให้มีระบบการพิจารณาความดีความชอบที่เป็นธรรม เช่น มีการพิจารณาให้ค่าตอบแทนภายนอก (extrinsic) คือ วัตถุสิ่งของหรือเงิน และค่าตอบแทนภายใน (intrinsic) คือ ให้เกียรติและโอกาสความก้าวหน้า จะช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนและครูเอาใจใส่ผลการเรียนรู้ที่แท้จริงของนักเรียนทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะนักเรียนที่เรียนเก่ง

1.3.4 กลไกด้านวัฒนธรรมองค์การ

1.3.4.1 พัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

1.3.4.2 จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการ การเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน เช่น

1) พัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ตระหนักเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ มีทักษะกระบวนการคิด การวิเคราะห์ การแก้ปัญหา ใฝ่เรียนรู้ สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง ด้วยรูปแบบที่หลากหลาย ยืดหยุ่น และมีคุณภาพ

2) จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีอย่างเพียงพอ หลากหลายทั่วถึง และมีระบบข้อมูลสารสนเทศแหล่งเรียนรู้

3) รวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ ในท้องถิ่นโดยจัดให้มีระบบการจัดการและรวบรวมความรู้ มีการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บและค้นคว้าอย่างรวดเร็ว มีการสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และบริบทของสังคมไทย

4) การจัดการความรู้ในท้องถิ่น โดยพัฒนา รูปแบบ การเรียนรู้ที่หลากหลาย พัฒนาคณะ องค์กร ผู้ดำเนินงานในการจัดการความรู้ พัฒนากลไกการถ่ายทอดความรู้ บรรยายศาสตร์ที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และมีการบูรณาการ ใช้ความรู้เป็นฐานในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน

1.3.5 กลไกด้านเทคโนโลยี

1.3.5.1 จัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21

1.3.5.2 จัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครบวงจรที่ให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัยเป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment เป็นต้น

1.3.5.2 หน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้นเรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวดศักยภาพครูด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา เป็นต้น

2. อภิปรายผล

2.1 การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และภาวะคุกคามของสถานศึกษา

2.1.1 ด้านโครงสร้างจากผลการวิจัยพบว่า มีจุดเด่นคือ 1) มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ (formal education) การศึกษานอกระบบ (non-formal education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (informal education) 2) โครงสร้าง ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเอื้อต่อการทำงาน เช่น มีการจัดวางโครงสร้างขององค์กรสนับสนุนพันธกิจและเป้าหมายขององค์กรชัดเจน จำนวนกลุ่มงานหรือแผนกมีเพียงพอสำหรับนำกลยุทธ์ไปปรับใช้ และมีระบบกรรมการสถานศึกษาช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นและ 3) มีการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น 3 รูปแบบ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก นโยบายการจัดการศึกษาท้องถิ่นมุ่งเน้นให้เกิดความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปีให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวต้องมีความหลากหลายของรูปแบบการจัดที่ครอบคลุมทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ซึ่งสอดคล้องกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2554) ที่มีนโยบายให้ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาทุกระดับเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่เน้นการดำเนินการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุล มีวิธีจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลาย และสอดคล้องกับแนวคิดของ Mountford, et al. (2012), Bosch (2003), และ Castro (1999) ที่ให้แนวคิดในการจัดการศึกษาที่ประสบความสำเร็จของท้องถิ่นไว้สอดคล้องกันว่า สำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัด

การศึกษาของท้องถิ่นคือการให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันต้องมีความหลากหลายของรูปแบบในการจัดเพื่อความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทัศนะของ Fuller (1991) ที่ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศนั้น ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่มีความพร้อมในด้านงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยที่สำคัญมากกว่านั้น คือรูปแบบการจัดการศึกษาต้องมีความหลากหลาย เป็นรูปแบบที่บูรณาการเน้นความสอดคล้องกับสภาพ บริบทและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

ในขณะที่เดียวกันก็มีจุดด้อยคือ 1) แม้จะมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังคงขาดการนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน แต่ขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไม่ชัดเจนยังรวมอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารในระดับสูง และขาดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา 2) การมีอำนาจที่อิงการเมืองสูงทำให้ผู้บริหารระดับสถานศึกษาต้องให้ความสนใจนโยบายทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตามผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละกลุ่ม 3) หน่วยงานต้นสังกัดครอบงำการศึกษาอย่างสมบูรณ์แบบ และในทางปฏิบัติเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ 4) การเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษา แทนที่ผู้บริหารหรือคนในวงการศึกษายจะทำประโยชน์เพื่อท้องถิ่นกลับเอื้อประโยชน์ต่อการเมือง 5) ผู้บริหารในวงการศึกษามีจิตสำนึก (mindset) ของการเป็นข้าราชการ (bureaucrat) สูงมากจึงมุ่งรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตัวเองโดยเฉพะอย่างยิ่ง แม้จะมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังคงขาดการนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความไม่พร้อมของสถานศึกษาในสังกัดที่โอนเข้ามาในระยะแรกๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน บุคลากรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คัดเลือกรับราชการหรือครูอัตราจ้างในตำแหน่งผู้ช่วยครู มีคุณวุฒิ/วิชาเอกไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน หรือโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังประสบปัญหาได้รับครูที่มีวิชาเอกไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียนการขาดครูวิชาเฉพาะและการที่ครูไม่เข้าใจ ขาดทักษะ ไม่สามารถนำแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญมาใช้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับมอบหมายให้ทำงานหรือร่วมกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปจนทำการสอนได้ไม่เต็มที่ งานบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับสำนัก/กองการศึกษา ซึ่งขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่งานบุคคลโดยตรง มีเพียงนักวิชาการหรือศึกษานิเทศก์ มีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ทำให้ล่าช้าในเรื่องวิทยฐานะ และการเปลี่ยนแปลงใหม่สอดคล้องกับรายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกาญจนา วัฒนสุนทร (2555), ชีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) ที่พบว่าโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งประสบปัญหาได้รับครูที่มีวิชาเอกไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองและกองการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่งานบุคคลโดยตรงซึ่งไม่มีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ทำให้ล่าช้าในเรื่องการเลื่อนวิทยฐานะตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของบุคลากรและถึงแม้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดผู้บริหารท้องถิ่น และชุมชนผู้ปกครองทำให้การสร้างส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาเป็นไปอย่างคล่องตัวก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิด

เป็นจุดค้อยได้เช่นกัน เช่น ทำให้เกิดการตรวจสอบการทำงานที่รัดกุมรวดเร็วรอบด้านจากผู้เกี่ยวข้องนั้นๆในเวลาเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้อง ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังมีความไม่เข้าใจหรือเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไม่ตรงกัน อีกทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองทำให้ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนได้และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร นอกจากนี้สาเหตุที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจว่าโรงเรียนควรได้รับงบประมาณในโครงการ/กิจกรรมใด จึงไม่เห็นความจำเป็นในการใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดงบประมาณตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนด จึงทำให้ขาดการนำสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในรายงานผลการวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของกาญจนา วัฒนสุนทร(2555) ที่พบว่าในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเห็นว่าควรพัฒนาด้านใดบ้างอย่างไรถึงแม้จะมีแผนพัฒนาของแต่ละฝ่ายไว้แล้วก็ตาม

ในด้านโอกาส คือ การมีนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายหลายลักษณะ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เอื้อต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัวและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อมูลสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไม่มากนักทำให้สามารถวางแผนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการได้อย่างชัดเจน และสามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนทั้งนี้อาจเนื่องจาก การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวคิดสำคัญคือ การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นส่งเสริมให้เกิดความสามัคคี การมีส่วนร่วม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของบรรเจิด สิงคะเนติ (2551) ที่ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นที่สำคัญ คือ 1) ยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนต้องทั่วถึงประชาชนอย่างมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จากหลักการที่สำคัญดังกล่าวการมีกฎหมายรองรับชัดเจนย่อมส่งผลต่อการดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการศึกษาท้องถิ่นของ Mountford, et al. (2012) ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าการพัฒนาท้องถิ่นจะมีประสิทธิผลและประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องมีการสร้างกลไกรองรับที่สำคัญคือการมีกฎหมายให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว และยังคงสอดคล้องกับแนวคิดของ ชีระ รุณเจริญ และคณะ (2554) ที่สรุปว่าเพื่อให้การจัดการศึกษาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลและการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬา เพื่อการศึกษา รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการจัดการศึกษา และราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือส่วนราชการที่สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ยังพบว่ามีภาวะคุกคามคือ ยังมีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการประชาสัมพันธ์และหลักเกณฑ์วิธีการ ประเมินความพร้อมและอำนาจการตัดสินใจยังไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอก เช่น การแทรกแซง การศึกษาโดยการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรค และขาดการกระจายอำนาจที่ แท้จริงโดยมีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองทั้งนี้อาจเนื่องมาจากหลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งจะเน้นกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิต สำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ซึ่งทำให้ ต้องมีตัวแทนท้องถิ่นเข้ามาบริหารจัดการที่มาจากกาเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ของกระทรวงศึกษาธิการ (2547), Schlechty (2006) และ Mountford et al. (2012) ได้กำหนดหลักการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1) ยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วม ในการจัด การศึกษาและการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง 2) การจัดการศึกษาขึ้น พื้นฐานที่ ต้องทั่วถึงประชาชนอย่างมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย 3) การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคน ไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และ 4) ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษา ผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติการกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย ความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถในการ ประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยัง สอดคล้องกับแนวคิดของ Phelps & Addonizio (2006) ที่ให้ทัศนะเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ขัดขวางหรือเป็น อุปสรรคต่อการบริหารจัดการองค์การที่สำคัญอย่างหนึ่งเป็นเรื่องของกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ไม่เอื้อต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ดังนั้น การสร้างเสริมให้การปฏิบัติงานเพื่อประสิทธิผลของงานที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การแก้ไขกฎระเบียบให้ทันสมัยและเอื้อต่อการดำเนินงานขององค์การ

2.1.2 ด้านงาน จากผลการวิจัยที่ พบว่า มีจุดเด่นคือ มีการกำหนดภารกิจหรืองานใน สถานศึกษาภายใต้กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการแบ่งกลุ่มงานในสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ละกลุ่มไว้อย่างชัดเจน เช่น กลุ่มงานวิชาการ กลุ่มงานงบประมาณ กลุ่มงานบุคคล และกลุ่มงานบริหาร

ทั่วไปมีความพร้อมในการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครูและมีสายการบังคับบัญชาสั้นทำให้สามารถตัดสินใจหรือสั่งการได้อย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดภารกิจหรืองานในสถานศึกษาภายใต้กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก งานเป็นภารกิจ (task) หลักและภารกิจย่อยที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและบริการเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและสมาชิกกำหนดเป็นพันธกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อนำสู่ความสำเร็จ ซึ่งหากมีกฎหมายรองรับย่อมส่งผลให้สถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานต่างๆ ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ได้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับธีระ รุญเจริญ (2554) ที่ได้วิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านโอกาสว่า นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อศึกษานอกจากนี้ยังสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ กาญจนา วัฒนสุนทร (2555) ในรายงานผลการวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และรายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอแนะว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพของการทำงานตามภารกิจของสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการบริหารงาน การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป

ในขณะที่เดียวกันจะมีจุดด้อยคือ ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ เช่น โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจด้านงานน้อยโดยอำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด ขาดการประชุมชี้แจงภาระหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนตรงกัน และการทำงานยังอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองสูงขาดการส่งเสริมพัฒนางานวิชาการสถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควร เช่น ไม่ใช้แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณตามที่ระเบียบกำหนดกลุ่มงานต่างๆ ขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานของตนเอง เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ และแม้จะมีการแบ่งกลุ่มงานที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่ยังขาดรายละเอียดในแต่ละกลุ่มงานที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง โดยใช้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอนุโลม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี การอิงอำนาจทางการเมือง และไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจากหน่วยงานต้นสังกัดทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระยะเริ่มต้นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแคลนบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาจึงยังคงรักษาอำนาจไว้ เพื่อให้การตัดสินใจสั่งการและการบริหารงานคล่องตัว จึงทำให้ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) ที่ได้สรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะจากการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยตรงซึ่งจะเห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบาง

แห่งจัดตั้งหรือรับโอนโรงเรียนต่างๆที่ยังไม่มีกองส่วนการศึกษา ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี ทำให้มาตรฐานการบริหารงานด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ระบบการบริหารจัดการที่ดีประกอบด้วยระบบย่อย 2 ระบบคือระบบงาน ซึ่งก็คือทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต ได้แก่ ทรัพย์สินเงินทุน เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์และระบบคน ก็คือมนุษย์หรือทรัพยากรบุคคล ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กรดังนั้นการบริหารจัดการจึงเกี่ยวข้องกับการ “บริหารงาน” และ “บริหารคน” อยู่ตลอดเวลา ผู้บริหารจึงต้องทำหน้าที่จัดการเรื่องระบบงานด้านต่างๆและวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการผลิต การให้บริการหรือการดำเนินงานด้านต่างๆ ทุกด้านเป็นไปด้วยดี พร้อมๆกันกับการที่ต้องจัดการเรื่องคน หรือบุคลากรซึ่งจะเป็นผู้เข้าไปปรับมอบหมายและปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือตำแหน่งงานต่างๆที่กำหนดไว้ เพื่อให้ทุกคนมุ่งมั่นทุ่มเทกำลังความสามารถทั้งกายและใจให้เกิดผลงานที่ดี และประสานกันกับการทำงานของบุคคลฝ่ายอื่นๆอย่างดียิ่ง อาจสรุปได้ว่าผู้บริหารทำหน้าที่ จัดให้การทำงานของสองระบบนี้คือระบบงานและระบบคน ให้สามารถประสานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Kovash, 2009); Barney & Robyn, 2005; Corcoran, Fuhrman, & Belcher, 2001)

และโอกาสคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่เอื้อต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายชัดเจน ไม่กว้างเกินไปทำให้สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวขึ้น เช่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ทำให้ทราบความต้องการได้ชัดเจนสามารถนำไปกำหนดจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและเนื้อหา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเฉพาะในเขตท้องถิ่น/จังหวัดของตนเอง ซึ่งแต่ละเขตท้องถิ่น/จังหวัดก็จะมีสภาพบริบทแวดล้อมเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน สามารถเข้าใจและทราบความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้เป็นอย่างดีจึงเอื้อต่อการวางแผนพัฒนาการจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การมีขอบเขตกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบชัดเจนเฉพาะเจาะจง และไม่กว้างจนเกินไปจะนำไปสู่ประสิทธิภาพการบริหารจัดการเป็นอย่างดี สอดคล้องกับ Sarah, Jolian, Robert & Karl (2011) และ Thompson (2004) ที่ให้ทัศนะเกี่ยวกับการทำงานในองค์กรไว้ว่าขอบเขตในการทำงานที่ไม่กว้างเกินไปและมีความเฉพาะเจาะจงในบทบาทหน้าที่ที่ปฏิบัติจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ กาญจนา วัฒนสุนทร (2555) ที่สรุปว่าด้านโอกาสซึ่งถือเป็นปัจจัยเอื้อภายนอกที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือความชัดเจน และเฉพาะเจาะจงในขอบเขตและภาระหน้าที่ของงานจะช่วยสนับสนุนให้การบริหารจัดการสถานศึกษาประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ยังพบว่า มีภาวะคุกคามคือ ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการต้องคอยรับคำสั่งหรือการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปและขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการในสถานศึกษาเนื่องจากปัจจัยภายนอก เช่น การอิงอำนาจทางการเมือง ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจากหน่วยงานต้นสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการต้องคอยรับคำสั่งหรือการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่เข้าใจนโยบายของกรมส่งเสริม

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด ใช้หลักการบริหาร โรงเรียนเป็นฐาน (SBMLD) นอกจากนี้ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ทัดเทียมกันรวมทั้งมีความแตกต่างตามบริบทและสภาพที่ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมทำให้แต่ละแห่งต้องรับนโยบายจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีกฎระเบียบมากเกินไปทำให้ไม่คล่องตัวในเชิงสร้างสรรค์ในขณะที่การสนับสนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเนื่องจากเปลี่ยนแปลงตามวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นทุก 4 ปีและมีปัญหาโครงสร้างการบริหารจัดการระดับกอง/สำนักการศึกษาที่มีความไม่ชัดเจนในเรื่องภาระงานตลอดจนบุคลากรไม่เพียงพอกับโครงสร้างงาน เป็นต้นซึ่งสอดคล้องกับ สุวรรณพิณตานนท์ (2555), กาญจนาวีธนสุนทร (2555) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) ที่สรุปปัญหาภายนอกของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความแตกต่างของสภาพและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่พร้อมในเรื่องของบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการจัดการศึกษา และความไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ของการบริหารจัดการตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development: SBMLD)

2.1.3 ด้านคน จากผลการวิจัยที่พบว่า มีจุดเด่นคือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเอง โดยมีทุนสนับสนุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นบุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่นทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพและบริบทของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและบุคลากรมีความพร้อมสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเอง โดยมีทุนสนับสนุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรเชิงรุกเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ถึงแม้ว่านโยบายดังกล่าวจะดำเนินการยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึงบุคลากรส่วนใหญ่แต่ก็ถือเป็นนโยบายสำคัญที่ควรส่งเสริมสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจแนวทางการบริการจัดการศึกษาของท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาตนเอง บริหารจัดการโดยท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับ Armstrong (2006) ที่ให้แนวคิดว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นกลยุทธ์เชิงรุกที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดในองค์กร นั่นคือบุคคลที่ทำงานทั้งกรณีที่ทำงานรวมกันและกรณีที่ทำงานคนเดียวเพื่อบรรลุเป้าหมายในการประกอบธุรกิจใดๆ กลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นจะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปตามเวลาและสถานการณ์ จึงต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ในองค์กรหลากหลายประเภทและขนาดจึงมีแผนกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะ ซึ่งขนาดของแผนกหรือหน่วยงานนั้น จะมากขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรเองรวมถึงความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ด้วยว่าสำคัญยิ่งยวดมากน้อยเพียงใด การจัดการทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นทั้งทฤษฎีในเชิงวิชาการและแบบปฏิบัติในธุรกิจที่ศึกษาวิธีการบริหารแรงงานทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ

ในขณะที่มีจุดด้อยคือ การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้มีปัญหาในการบริหารคน เช่น บุคลากรส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์จึงขาดความรู้ความสามารถที่ตรงกับงานที่ได้รับผิดชอบ ขาดการทำงานเป็นทีมและสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน

หรือมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกบุคลากรขาดขวัญกำลังใจส่งผลต่อ การปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการเล่นพรรค เล่นพวก ความไม่เหมาะสมในการพิจารณาความดีความชอบและการพัฒนาบุคลากรขาดความชัดเจนและ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น บุคลากรทางการนิเทศการศึกษาไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับติดตามและ ประเมินผลการศึกษาคาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าของวิชาชีพของบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากร ส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์จึงขาดความรู้ความสามารถที่ตรงกับงานที่รับผิดชอบ และความรู้ของ บุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษาทั้งนี้อาจเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาด ประสบการณ์ในการรับผิดชอบจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เดียวกันเนื่องจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตาม กฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สม ความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น หลังจากรัฐได้กระจาย อำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้อง ปรับตัวในการเพิ่มศักยภาพมีการบริหารที่ดีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง (Robson, 1953; Holloway, 1959; Wit, 1967; อุทัย หิรัญโต, 2523) ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) และกรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) ที่ได้สรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ จากการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความ เข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษาโดยส่วนใหญ่ยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามอำนาจ หน้าที่ของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นขาดแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย ไม่สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ของสังคมได้ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ ชีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) ที่วิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกในการกระจายอำนาจทาง การศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ซึ่งพบว่า จุดอ่อนคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังไม่เห็น ความสำคัญของการศึกษาและยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาและมักขาดความต่อเนื่องด้านนโยบาย การศึกษา

โอกาสคือ การพัฒนาบุคลากรได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดและท้องถิ่น เป็นอย่างดี เช่น นโยบายการให้ทุนพัฒนาบุคลากรการทำ MOU กับมหาวิทยาลัยในการพัฒนาบุคลากร การสนับสนุน จากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นอย่างดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานเพื่อพัฒนางาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตลอดจนมีความพร้อมด้านอำนาจการตัดสินใจและ งบประมาณในการพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำ MOU กับมหาวิทยาลัย ในการพัฒนาบุคลากร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก “คน” เป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญและยอมรับกัน ทั่วไปเรียกย่อๆว่า “4 M” อันประกอบด้วย บุคลากร หรือทรัพยากรมนุษย์ (man) เงิน (money) วัสดุ อุปกรณ์ (materials) และการจัดการ (management) จะพบว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหารเพราะหากขาด กำลังคนก็จะไม่มีปัจจัยขับเคลื่อนปัจจัยอื่น ๆ นั้นเอง การที่องค์กรจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และ มีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีคนหรือบุคลากรที่มีคุณภาพ ในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงจัดเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ ทรัพยากรบริหารอื่นๆ ซึ่งถ้าองค์กรเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถปัจจัยด้านอื่นๆ ก็จะติดตามมา

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร สอดคล้องกับความเห็นของ Ulrich & Brockbank (2005) ที่ว่าองค์กรต้องพัฒนาให้พนักงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายงานที่องค์กรมอบหมายเป็นการสร้างคุณค่าแก่บุคลากร (human value) ให้เป็นสินทรัพย์ขององค์กรและถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาทุกคนทุกระดับ และประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2554) ให้ความเห็นเห็นว่า สิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายคือ “การบริหารคน” เพราะคนเป็นผู้จัดการงานต่างๆทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นจริงซึ่งมีสองคำที่มีความคล้ายคลึงกันคือ “การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (human resource management)” และ “การบริหารงานบุคคล (personnel administration)” ในความคล้ายคลึงกันคือทั้งสองคำ สื่อความหมายการบริหารคนที่เป็นการดำเนินงานภายในองค์กรเกี่ยวกับงานด้านบุคลากรตั้งแต่ การรับสมัคร การคัดเลือก การบรรจุเข้าทำงาน การจัดสรรเจ้าหน้าที่ การประเมินผลการทำงาน (ตรวจสอบการมา ลา สาย ขาด กิจ ป่วย) การบริหารเงินเดือนค่าตอบแทนไปจนถึงการเกษียณอายุ เป็นต้นซึ่งเหล่านี้ถือเป็นงานประจำด้านบุคลากร (personnel routine)

ในขณะที่มีภาวะคุกคามคือความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านการศึกษา หรือไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรทางการศึกษา ธุรการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา และไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่ำและการสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการเป็นอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระบบอุปถัมภ์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในด้านการเมืองการปกครองเป็นหลัก ยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาจึงทำให้บุคลากรระดับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาอย่างดีพอ ซึ่งสอดคล้องกับ ชีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) ที่สรุปปัญหาในระดับนโยบายที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความชำนาญในการจัดการศึกษา

2.1.4 ด้านวัฒนธรรมองค์กร จากผลการวิจัยที่พบว่า มีจุดเด่นคือ มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมไทยให้กับเด็ก เยาวชน และประชาชนในทุกช่วงวัยมีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมืองและชุมชนสู่เมืองนิเวศน์ (Eco City) และมีแนวทางสร้างเสริมอนุรักษ์ทำนุบำรุงศาสนาศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นมรดกของรุ่นต่อไปอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นและสถานศึกษาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นทั้งนี้อาจเนื่องมาจากท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นชุมชนที่มีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลไม่มากจึงทำให้โรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมค่านิยมต่างๆ โดย

การมีส่วนร่วมของบุคลากร ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังทำให้ท้องถิ่นสามารถสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับ ธีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) ที่วิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค โดยด้านจุดแข็งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลไม่มาก จึงสามารถสนับสนุนการศึกษาได้อย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายและวิถีชีวิตของท้องถิ่น ได้ดีกว่า เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและในเชิงเนื้อหา รวมทั้งจุดเน้นในเชิงรูปแบบการจัดการศึกษาซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับเนื้อหาและกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน สามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีพันธะกับประชาชนสูงทั้งพันธะทางสังคมและการเมือง

ในขณะเดียวกันก็มีจุดด้อยคือ สถานศึกษาขาดระบบและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กรกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติระดับสถานศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพครูและบุคลากรในสถานศึกษามีวัฒนธรรมให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ทำให้ขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์และสถานศึกษาไม่เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรและขาดการมีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาขาดระบบและกระบวนการที่ชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการบริหารจัดการสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีพอเนื่องจากปรับเปลี่ยนระบบทำให้ไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติ อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบการบริหารจัดการนอกจากนี้ อาจเนื่องมาจากความไม่พร้อมในด้านบุคลากรไม่ว่าจะเป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษาจึงทำให้ขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพถึงแม้จะมีนโยบายในการส่งเสริมที่ชัดเจนก็ตาม สอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555), สุวรรณ พินิตานนท์ (2555), กาญจนา วัธนสุนทร (2555) ที่ได้สรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ จากการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่ เด็กเยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตก

โอกาสคือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความเชื่อ ค่านิยมที่สอดคล้องกันจะเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ดีร่วมกันและการมีการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจ และมีสายการบังคับบัญชาสั้นจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสถาบันการศึกษาเป็นองค์กรทางสังคมที่ให้บริการทางการศึกษาแก่ชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในหลายเรื่อง เช่น อาคารสถานที่ และบุคลากร ที่ชุมชนคาดหวังและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจึงถือได้ว่าเป็น โอกาสที่เอื้อต่อการสร้างและพัฒนาความร่วมมือกับท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวัฒนธรรมองค์กรซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของบุคลากรที่จะส่งเสริมให้การทำงานบรรลุผลอย่างมี

ประสิทธิภาพและยั่งยืน สอดคล้องกับ Petrick & Furr (1995) ที่กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การคือสิ่งที่อธิบายสภาพแวดล้อมภายในองค์การที่รวมเอาข้อสมมุติความเชื่อและค่านิยมที่สมาชิกขององค์การมีส่วนร่วมและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อมีปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างอย่างเป็นทางการในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการบริหารงานถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการคัดเลือกบุคลากรหรือสวัสดิการสำหรับบุคลากร ก็จะกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปเหมือนกับกระบวนการเบนเป้าหมาย จนในที่สุดก็ได้รับการยอมรับในข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งเป็นธรรมชาติ จนเกิดเป็นวัฒนธรรมในองค์กรนั่นเอง

นอกจากนี้ยังพบว่า ภาวะคุกคามคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมทำให้มีปัญหาคือความร่วมมือ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ที่เป็นลักษณะพหุวัฒนธรรมหน่วยงานต้นสังกัดขาดนโยบายการปลูกฝังจิตสำนึกเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยให้แก่ เด็กเยาวชน และประชาชน ทำให้เด็ก เยาวชน และประชาชนเลียนแบบวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตกและขาดแบบอย่างที่ดีของวัฒนธรรมในยุคพหุวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมทำให้มีปัญหาคือความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้บริหารขาดความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การที่มีผลต่อการพัฒนาและความยั่งยืนขององค์การกล่าวคือ เมื่อเรามีความเชื่อมั่นในวัฒนธรรมแล้วแม้สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ จากการรวมตัวกันของบุคลากรที่มีความแตกต่างในองค์กร จึงก่อให้เกิดความต้องการการเปลี่ยนแปลงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การจะเปลี่ยนแปลงได้ยาก เพราะวัฒนธรรมองค์การมีการสั่งสมมานาน แต่หากผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรตระหนัก เห็นความจำเป็นและความร่วมมือกันซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในที่สุดซึ่งสอดคล้องกับ Schimmoeller (2010); Yousef (2000) ที่ให้ทัศนะเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การสอดคล้องกันว่า การรวมวัฒนธรรมองค์การที่ประสานความแตกต่างให้ประสบความสำเร็จนั้น จะใช้วิธีการดูซึม และ/หรือ การประสานวัฒนธรรมขององค์การทั้งสองให้เหมาะสม จึงจะได้ประโยชน์จากวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน (Cultural Diversity)

2.1.5 ด้านเทคโนโลยีจากผลการวิจัยที่พบว่า มีจุดเด่นคือ ความสามารถในการสนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์โรงเรียนทุกโรงเรียนมีระบบอินเทอร์เน็ตอย่างทั่วถึงมีแหล่งเรียนรู้ภายใน เทคโนโลยี และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างเพียงพอมีห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์และห้องปฏิบัติการอื่นๆ ที่มีวัสดุอุปกรณ์พร้อมและมีงบประมาณสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาสื่อและนวัตกรรมอย่างเพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานศึกษามีศักยภาพในการสนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ในโรงเรียน และบริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก บริบทของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในชุมชนเมือง หรือกึ่งเมืองทำให้มีความพร้อมในด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและคอมพิวเตอร์ซึ่งจะช่วยให้โรงเรียนสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนในสังกัดก็ยังไม่มีความพร้อมมีศักยภาพในการสนับสนุนระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับ ชีระ รุญเจริญ และคณะ (2554) วิเคราะห์

ปัจจัยภายในและภายนอกในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีทั้ง จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค โดยพบว่า จุดแข็งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลไม่มาก จึงสามารถสนับสนุนการศึกษาได้อย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลาย และด้าน โอกาส พบว่า นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม และสำนักงานสภานโยบายการศึกษาระดับชาตินโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (2550 อ้างใน ชีระ รุญเจริญ และคณะ, 2554) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาความสำเร็จและเสนอแนวทางการส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาเฉพาะการจัดการศึกษาในระบบ พบว่า การบริหารด้านวิชาการ มีการจัดทำแผนและแนวทางปฏิบัติสนับสนุนด้านวิชาการ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และแนวนโยบายในการวางแผนและส่งเสริมสนับสนุนด้านหลักสูตร การจัดฝึกอบรมครูและผู้บริหาร สนับสนุนงบประมาณ การพัฒนาการเรียนการสอน สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา ตลอดจนทั้งการนิเทศการสอนและการประเมินผลการเรียนรู้

อย่างไรก็ดี ยังมีจุดด้อยคือ ความไม่พร้อมในการใช้เทคโนโลยีของครูในการจัดกระบวนการเรียนการสอนบุคลากรมีทัศนคติเชิงลบต่อเทคโนโลยี ระบบจัดห้องบ้อย และขาดผู้ดูแลรักษาที่มีความรู้ความสามารถ การใช้สื่อเทคโนโลยีอาจนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมความพร้อมของครูที่มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างมากทำให้ไม่มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสถานศึกษาที่มีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพออาจไม่ให้ความสำคัญและการพึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไปทำให้ครูขาดโอกาสในการเตรียมการสอนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไม่พร้อมในการใช้เทคโนโลยีของครูในการจัดกระบวนการเรียนการสอน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนในปัจจุบันมีความก้าวหน้าของวิทยาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนากระบวนการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดให้มีคุณภาพโดยรวมกับสถาบันการศึกษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการศึกษามาช่วยในพัฒนากระบวนการเรียนการสอนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มสูงขึ้น โดยทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเช่นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี(สสวท.) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานต่างๆเหล่านี้มาช่วยเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดให้มีคุณภาพมาตรฐาน นอกจากนี้ยังมีการเรียนรู้ผ่านเคเบิลทีวี ETV CAI และ E-Learning เป็นต้น บางโรงเรียนจะมีการบริหารจัดการเรียนรู้ LMS Moodle และการจัดการเรียนการสอนแบบการสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (constructionism) สำหรับครูก็ได้นำวิจัยในชั้นเรียนมาใช้ในการพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้มีคุณภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งให้โรงเรียนในสังกัดทุกแห่งจัดการเรียนการสอนร่วมกันผ่านระบบเคเบิลทีวีหรือโทรทัศน์วงจรปิดเพื่อให้เด็กได้เรียนรู้จากครูทุกคน และเพื่อให้เกิดการเรียนรู้เทคนิควิธีการเรียนการสอนระหว่างครูด้วยกันซึ่งจากระบบการดังกล่าวทำให้การพัฒนาครูในด้านเทคโนโลยี

ไม่ทันการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับผลศึกษาของ ชีระ ริญเจริญ และคณะ (2554) ที่ได้วิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ยังมีจุดด้อยในด้านความพร้อมของบุคลากรที่พัฒนาไม่ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ในขณะที่มีข้อค้นพบด้านโอกาสคือบริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยีแนวใหม่ของสังคมและโลกาภิวัตน์เอื้อต่อการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงานมีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล และหน่วยงานต้นสังกัดนักเรียนมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยีชุมชน ท้องถิ่นและผู้ปกครองให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการสถานศึกษาและเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการบริหารและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริบทสถานศึกษาเป็นสังคมกึ่งเมือง หรือสังคมเมืองมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยี ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก หน่วยงานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตพื้นที่ที่มีความเจริญซึ่งเป็นชุมชนเมืองหรือกึ่งเมือง จึงทำให้มีความพร้อมในด้านเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและด้านต่างๆ จึงเป็นโอกาสเอื้อในการพัฒนาด้านเทคโนโลยี ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555), สุวรรณ พิศานนท์ (2555), กาญจนา วันนสุนทร (2555) ที่ได้สรุปโอกาสที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ เช่น เครื่องข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้นนอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้ง/ขยายการจัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานใหม่จำนวนมาก มีการแข่งขันสูง ดังนั้นการแสวงหานวัตกรรมใหม่ๆในการแข่งขันมีมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เพิ่มจำนวนเครือข่ายสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือเกื้อกูลมากขึ้น

และภาวะคุกคามที่สำคัญคือ การปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี และทักษะในการใช้เทคโนโลยีของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากบุคลากรส่วนใหญ่มีอายุมากทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร หรือคอมพิวเตอร์ จึงทำให้ปฏิเสธหรือไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ควรพัฒนาครูโดยสร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study โดยมีการรวมตัวของครูเป็นชุมชนการเรียนรู้ และสร้างห้องเรียน e-learning ให้เรียนรู้ร่วมกันอย่างเพียงพอโดยชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้าถึงในเทคโนโลยีการเรียนรู้สำหรับการสร้างเครือข่ายภายในและระหว่างชุมชน ตลอดจนจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้ในโรงเรียนให้นักเรียนสามารถใช้บริการตลอดเวลาทั้งการใช้งานทั่วไป และการสืบค้นอินเทอร์เน็ต (internet) ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการสร้างและใช้งานเทคโนโลยีการเรียนรู้ ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับและพัฒนาาร่วมกันด้วยความเต็มใจ

2.2 แนวทางของนโยบาย

2.2.1 ด้านโครงสร้างจากผลการวิจัยที่พบว่า แนวการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างประกอบด้วย ส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิตปรับโครงสร้างองค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา ใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนากระบวนการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวนอนมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้

โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิตทั้งนี้อาจเนื่องมาจากโครงสร้างการจัดการศึกษาถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำเนินงานต่างๆ หากวางพื้นฐานได้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทย่อมนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ สถานศึกษาที่จะพัฒนาคุณภาพให้เป็นเลิศได้นั้นควรมีการจัดระบบการบริหารอย่างเป็นระบบทุกด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้าง มีบริหารจัดการแบบ SBM จัดโครงสร้างเป็นระบบแนวนอน มีความยืดหยุ่น มุ่งการปฏิบัติเน้นคุณภาพผลผลิต ตรวจสอบได้เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง 2) ด้านงาน มีการจัดการเรียนรู้ มุ่งเน้นผู้เรียน มีหลักสูตรหลากหลาย จัดสภาพและบริการที่ให้ผู้เรียนได้พัฒนาตามธรรมชาติมีระบบประกันคุณภาพ 3) ด้านคน มีการเน้นคุณค่าคนทำงานเป็นทีม สร้างความเข้มแข็งครู ประพุดคิดเป็นแบบอย่างที่ดี มีภาวะผู้นำผู้บริหารและครู 4) ด้านวัฒนธรรม มีส่วนร่วมระหว่างสถานศึกษา บ้าน องค์กรศาสนา เพื่อพัฒนาวิธีการเรียนรู้ 5) ด้านเทคโนโลยี สนับสนุนและใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น สื่อสารสองทาง จัดระบบมีการจัดการสารสนเทศอย่างทั่วถึงซึ่งรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใช้หลักการแนวคิดดังกล่าวอันเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนสอดคล้องกับ Iverson , Christina Joann (2001) ที่ศึกษาการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : A Case Study) ในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง New York City เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ทำให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารมีความเข้าใจว่าผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะประสบความสำเร็จต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ในโรงเรียน ต้องออกกฎหมายที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และมีธรรมเนียมหรือแผนแม่บทในระดับโรงเรียนอย่างชัดเจนและ Wilson (2001) ที่ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน Alberta : การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ.1994-1997 (School-Based Management in Alberta : Perceptions of Public School Leaders 1994 - 1997) ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดจากผู้นำในโรงเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และพัฒนาการสื่อสาร ผู้นำใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หรืออำนวยความสะดวก ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนรู้สึกพอใจกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของวิจารณ์ พานิช (2545) ที่ให้ทัศนะว่าหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาท้องถิ่น (school base management local development: SBMLD) ซึ่งเป็นฐานเป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง และเป็นการบริหารสถานศึกษาที่กำหนดเป้าหมายของระบบการศึกษาโดยรวมของโรงเรียน มีอิสระในการคิดริเริ่ม ตัดสินใจในงาน วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ตลอดจนการสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก และแนวคิดที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2546) ได้สรุปหลักการทั่วไปในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 6 ประการ คือ 1) กระจายอำนาจ มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปยังเขตพื้นที่ และสถานศึกษา 2) การบริหารตนเอง สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรบุคคล 3) การบริหารแบบมีส่วนร่วมผู้เกี่ยวข้องสามารถมีส่วน

ร่วมกำหนดนโยบายและแผนตัดสินใจกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น และมีการร่วมคิดร่วมทำเป็นต้น 4) ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก 5) การพัฒนาทั้งระบบ เป็นการปรับโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกในการสนับสนุน 6) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โรงเรียนต้องพร้อมให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับแนวคิดของธีระ รุณเจริญ(2550) ได้สรุปหลักการของ SBM ในบริบทของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมุ่งเน้นนักเรียน ลดขั้นตอนและการควบคุมสั่งการ มองผู้ร่วมงานอย่างกว้าง เปิดโอกาสให้อิสระในการสร้างนวัตกรรม มีการตรวจสอบและประเมินผล นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของสุวรรณ พินดานนท์ และกาญจนา วัชรสุนทร (2555) ที่วิจัยเรื่องการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นเนื่องจากการบูรณาการการจัดการศึกษาทั้ง 3 ระดับตามภารกิจ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การบูรณาการปัจจัยหรือทรัพยากรการศึกษา การบูรณาการกระบวนการจัดการศึกษา และการบูรณาการผลการศึกษาทั้งสามระดับที่สามารถเทียบโอนกันได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัดสามารถใช้โรงเรียนในสังกัดเป็นฐานในการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการได้

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า โครงสร้างของสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบริบทและสภาพเฉพาะเป็นของตนเองในขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างและหลากหลายของในความต้องการของผู้รับบริการ การมีรูปแบบเฉพาะเป็นของตนเอง มีวิธีการที่จัดการศึกษาเป็นอิสระมีความหลากหลาย การใช้การมีส่วนร่วม และกระบวนการวิจัยเป็นเครื่องมือในการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการที่เหมาะสมจะทำให้ได้เกณฑ์การกำหนดโครงสร้างเพื่อให้ได้รูปแบบ โครงสร้างที่โรงเรียนสามารถเลือกใช้ได้เหมาะสมกับบริบทที่แท้จริง นอกจากนั้นอาจใช้เป็นเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล การจัดทรัพยากรและการพัฒนาการศึกษาในด้านต่างๆ ได้ด้วย จึงควรส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิตควรปรับโครงสร้างองค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา ควรใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และควรปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวนอนมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

2.2.2 **ดำเนินงานจากผลการวิจัยที่พบว่า แนวการดำเนินนโยบายด้านงาน ประกอบด้วย** ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น โดยให้มีการวิเคราะห์ SWOT ของสถานศึกษา โดยพัฒนาครูหรือผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผนเพื่อนำแผนไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสมจัดให้มีรูปแบบบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้เรียนรู้โดยการกระทำ (learning by doing) หรือรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบโครงการ (PBL:project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Problem-Based Learningพัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยใช้วิจัยในชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้นตลอดจนการวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

ยิ่งขึ้นและจัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานเช่นด้านมาตรฐานและการประเมิน ด้านหลักสูตรและการสอน ด้านการพัฒนาวิชาชีพ และด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น โดยให้มีการวิเคราะห์ SWOT ของสถานศึกษา โดยพัฒนาครูหรือผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ทักษะที่จำเป็นในการจัดทำแผน เพื่อนำแผนไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสมทั้งนี้อาจเนื่องมาจากแผนเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารในการบริหารจัดการสถานศึกษาซึ่งแผนที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและปัญหาขององค์กรจะต้องมีการจัดทำ SWOT หรือวิเคราะห์สภาพองค์กรเพื่อเป็นสารสนเทศสำคัญในการวางแผน ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ Banton (2003), Chapman (2007), JRC European Commission (2007), Wikipedia(2007), Pahl & Richter (2009), Fine (2009) ที่ให้ทัศนะสอดคล้องกันว่าการวิเคราะห์ SWOT(SWOT analysis) เป็นเครื่องมือสำหรับตรวจวินิจฉัยสภาพแวดล้อมองค์กร ช่วยให้สามารถค้นหาประเด็นหลักเกี่ยวกับจุดแข็ง (Strengths: S) จุดอ่อน (Weak: W) โอกาส (Opportunities: O) และสิ่งคุกคาม (Treat: T) ขององค์กรเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารเพื่อการพัฒนาหรือตัดสินใจ การวิเคราะห์ SWOT ไม่เพียงแต่ช่วยให้เข้าใจองค์กรและการดำเนินงาน ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการจัดกระทำที่สำคัญๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่องค์กรได้ การวิเคราะห์ SWOT เป็นการหาสารสนเทศจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กรในที่นี้แบ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weak) เป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ส่วนโอกาส (Opportunities) และสิ่งคุกคาม (Treat) เป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อนำไปสู่การวางแผนพัฒนาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพขององค์กร นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ Sarah, Jolian, Robert & Karl (2011) ที่กล่าวว่า การวิเคราะห์ SWOT จะนำไปสู่สารสนเทศสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ และแผนการดำเนินงานขององค์กรที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่าการบริหารงานตามภารกิจ 4 งานของผู้บริหารยังให้ความสำคัญของแผนงานค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีปัญหาทั้งในการนำไปปฏิบัติ และสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารจัดการ เช่น งานวิชาการครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และหลักสูตรสถานศึกษา งานงบประมาณโรงเรียนส่วนใหญ่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาขาดบุคลากรผู้รับผิดชอบงานพัสดุ และการเงินระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา และขาดการจัดระบบการควบคุมความเสี่ยงและระบบการตรวจสอบภายใน งานบุคคลส่วนใหญ่โรงเรียนไม่ได้จัดทำแผนอัตรากำลังของสถานศึกษาเนื่องจากการวางแผนอัตรากำลังอยู่ในความรับผิดชอบของสำนัก/กองการศึกษาผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่งไม่มีบทบาทในการสอบแข่งขัน และสอบคัดเลือกครู และบุคลากรในสถานศึกษา ไม่ได้มีส่วนร่วมในการประเมินวิทยฐานะ และการพิจารณาความดีความชอบของครูและบุคลากรของโรงเรียนไม่มีบทบาทในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาโอนย้าย การส่งไปช่วยราชการ การพิจารณาอนุมัติ การลาศึกษาต่อ คุงาน ฝึกอบรมในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจน การลาพัก ลาป่วย ลาคลอดบุตร และการลาพักผ่อน ของครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนงานบริหารทั่วไปยังไม่มีระบบเท่าที่ควร เช่น ยังไม่มีเลขหนังสือของโรงเรียน เป็นต้นขาดแคลนบุคลากร ทั้งครูและ

บุคลากรสายสนับสนุน เพื่อทำหน้าที่งานธุรการ และงานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาด การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และการพัฒนาบุคลากรผู้รับผิดชอบระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ ให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติการกิจไม่ให้ความสำคัญต่อการนำเสนอและเผยแพร่ข้อมูล สารสนเทศเพื่อการบริหาร การบริการและการประชาสัมพันธ์ไม่ให้ความสำคัญต่อการประสานและพัฒนา เครือข่ายทางการศึกษาขาดการวางแผนและแนวทางการนำนวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขาดแคลน งบประมาณในการบำรุง ดูแลและพัฒนาอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ให้อยู่ในสภาพที่ มั่นคงปลอดภัย เหมาะสมพร้อมที่จะใช้ประโยชน์ขาดการวางแผน การบริหารจัดการอาคารสถานที่ และ สภาพแวดล้อมของสถานศึกษาไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยขาดการส่งเสริม สนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความถนัด และความสนใจของ นักเรียน ตลอดจนการฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็นดังนั้น จึงควรส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใน สังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาในงานต่างๆ ดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น ควรจัดให้มีรูปแบบ บูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้ผู้เรียนรู้ โดยการกระทำ (learning by doing) หรือรูปแบบ การสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบ โครงงาน (PBL:project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Problem-Based Learning เป็นต้นควรพัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยใช้วิจัยใน ชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้นตลอดจนการวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และควรจัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐาน

2.2.3 ด้านคนจากผลการวิจัยที่พบว่า แนวการดำเนินงานนโยบายด้านคน ประกอบด้วย การสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบพัฒนา และสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในงานที่ตนเองรับผิดชอบกระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้า ปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และ ท้องถิ่นและระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้ง โดยทางตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องมีความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในงาน ที่ตนเองรับผิดชอบกระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์จัดเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็น ผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่นๆ ซึ่งถ้าองค์กรเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถปัจจัยด้านอื่นๆ ก็ จะดีตามมา การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตาม วัตถุประสงค์ขององค์กร พร้อมทั้งดำเนินการธำรงรักษาและพัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีคุณภาพชีวิต ในการทำงาน โดยมีภารกิจหลัก ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์การกำหนดงานหรือออกแบบงาน การ วิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลพนักงาน การฝึกอบรมและพัฒนา ค่าตอบแทน สุขภาพและ ความปลอดภัย การพ้นจากงานของพนักงาน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องรับผิดชอบต่อการ จัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้เกิดความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จขององค์กร ปัจจัยทางด้านคุณภาพ ของทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนด โอกาสการเจริญเติบโตขององค์กรได้ แต่ในขณะเดียวกัน

ทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละองค์กรก็ประสบกับปัญหาเกิดขึ้นหลายลักษณะ ทั้งในลักษณะที่เกิดจากระดับความรู้ ลักษณะความสามารถของบุคลากร ลักษณะการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์กร ลักษณะการขาดทักษะในการปฏิบัติงาน หลายองค์กรจึงมุ่งมั่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกัน บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานซึ่งวิธีการสรรหาควรใช้ระบบคุณธรรมซึ่งจะช่วยให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามที่องค์กรต้องการ ดังนั้น การกระจายอำนาจในการสรรหาย่อมทำให้องค์กรสามารถคัดเลือกบุคลากรได้ สอดคล้องกับสภาพและความต้องการนั่นเองสอดคล้องกับแนวคิดของ Pucki, Tichy & Barnett (1992); กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ที่ให้ทัศนะไว้สอดคล้องกันว่า การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้เป็นภารกิจที่สำคัญ ที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจ การดำเนินงานด้านบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (good government) ระบบคุณธรรม (merit system) ที่มุ่งเน้นความสามารถ (competence) ความเสมอภาค (equality opportunity) ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (security of tenure) และความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ซึ่งมีข้อดีคือ สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่เน้นความเสมอภาคได้คนดีมีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานสร้างขวัญ กำลังใจในการทำงานและช่วยหน่วยงานมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับ Riley (2000); Copland (2003); Smith & Piele (2006) และกระทรวงศึกษาธิการ (2550) ที่ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญคือความเป็นอิสระ (autonomy) และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (participatory decision making) ไปยังสถานศึกษามีอยู่ 5 ประการคือ **หลักการกระจายอำนาจ** (decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด **หลักการมีส่วนร่วม** (participation or collaboration or involvement) เป็นการเปิดอำนาจให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา **หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน** (return power to people) เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นรวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ทำให้การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน และชุมชนอย่างแท้จริงจึงต้องมีการปฏิรูปการศึกษาและคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นและประชาชน **หลักการบริหารตนเอง** (self-management) ให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้นั้นจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างกำหนดมาจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม และ **หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล** (check and balance) โดยส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานมีองค์กักรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามที่กำหนดและเป็นไปตามนโยบายการจัดการศึกษาของประเทศ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งที่ดีเพราะนอกจากจะให้การบริหารได้อย่างคล่องตัวแล้วยังทำให้เกิดการถ่วงดุลกันอย่างเหมาะสม โดยอำนาจไม่ตกไปอยู่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า ทรัพยากรบุคคลที่อยู่ในองค์กรท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องต่อผลสำเร็จสู่ความเป็นเลิศของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนัก / กองการศึกษา / หัวหน้าส่วน

การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ที่ผ่านมายังขาดระบบการสรรหาและพัฒนาอย่างเป็นระบบ เช่น ขาดการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูเข้าไปรับการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาตนเองด้านภาวะผู้นำและงานในหน้าที่แต่มุ่งเน้นพัฒนาสิ่งปลูกสร้างต่างๆ และให้ความสำคัญในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีคุณลักษณะสอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 จัดการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ใช้ระบบอุปถัมภ์และรวมศูนย์อำนาจ ใช้อำนาจแทรกแซงการบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา จนทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความมั่นใจในตนเอง และขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ขำเกรงต่อผู้อำนวยการสถานศึกษาดังนั้น ควรมีสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดอย่างเป็นระบบ ควรพัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับโดยพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ เจตคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาและความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา มีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่า และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถ พัฒนาครูเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดทำสื่อวิดิทัศน์ หรือ e-learning ชุดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญพร้อมตัวอย่างแจกจ่ายให้ครูได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเองควรกระจายอำนาจการบริหารจัดการ เช่น การสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน ไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชนท้องถิ่นและควรระดมการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ

2.2.4 ด้านวัฒนธรรมองค์การ จากผลการวิจัยที่พบว่า แนวการดำเนินนโยบายด้านวัฒนธรรม ประกอบด้วย เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และสร้างสังคมท้องถิ่นให้เป็นชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาที่ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเรียนรู้ที่ทุกคนและทุกส่วนในสังคมมีความใฝ่รู้และพร้อมเรียนรู้อยู่เสมอพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 และร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากวัฒนธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่บ่งบอกถึงความสำเร็จขององค์การ (วิเชียร วิทขอุคม, 2551) ซึ่งโรงเรียนเป็นองค์การหนึ่งในสังคมทุกโรงเรียนมีวัฒนธรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง (Marzano and others, 2005) และวัฒนธรรมโรงเรียนยังเป็นพื้นฐานสำหรับการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนให้เกิดผลสำเร็จ (Maher and others, 2001) ดังนั้นวัฒนธรรมโรงเรียนในทางบวกจึงมีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางสังคมและทางวิชาการของนักเรียน (Squires and Kranyik, 1996) ซึ่งการส่งเสริมทำงานเป็นทีมคือการสร้างวัฒนธรรมการทำงานเน้นคุณค่าการทำงานร่วมกัน ในสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีมมีจุดเด่นคือคนเรามีความแตกต่างซึ่งแต่ละคนจะมีความสามารถหรือศักยภาพที่แตกต่างกันหากนำศักยภาพของแต่ละคนมาทำงานร่วมกันก็จะเกิดพลังช่วยให้การงานบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้เรียนได้ฝึกการใช้กระบวนการคิดแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับคุณลักษณะของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 ดังที่ วิจารณ์

พานิช (2556) ได้ให้ทัศนะไว้ว่าการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 นั้นเป็นการเรียนรู้ที่ซับซ้อนไม่มีใครสอนเป็นวิชาครูที่สอนต่อๆ กันมา 40-50 ปี นั้นล้าสมัยไปเรียบร้อยแล้ว เพราะเป็นการเรียนรู้ในสังคมอุตสาหกรรมไม่ใช่การเรียนรู้ในยุคความรู้หรือยุค ICT และสมองเด็กในสมัยนี้ไม่เหมือนสมองเด็กในยุค 20 ปีก่อนที่การสอนแนวยุคอุตสาหกรรมได้ผล การสอนแบบนั้นไม่ได้ผลต่อเด็กที่มีสมองยุคความรู้ไม่ได้ผลต่อเป้าหมายเด็กให้เกิดการเรียนรู้แบบซับซ้อนการเรียนรู้ 21st Century Skills เป็นการเรียนรู้แบบลงมือทำ เป็น student-based learning ไม่ใช่ teacher-based teaching ครูต้องไม่เน้นทำหน้าที่สอนเปลี่ยนมานั่งทำหน้าที่กระตุ้นและส่งเสริม (facilitate) การเรียนรู้ของศิษย์และคอยตรวจสอบว่าศิษย์เรียนรู้ได้จริงหรือไม่ ศิษย์แต่ละคนเรียนรู้ได้ต่างกันอย่างไรการเรียนรู้ส่วนใหญ่ของศิษย์จะทำงานเป็นทีม มักเป็นทีม 4 คนเพื่อให้เด็กลงมือปฏิบัติร่วมกัน ปรึกษากัน โต้แย้งกัน ร่วมมือกันและหัดแก้ไขความเห็นที่แตกต่างหรือไม่ตรงกัน ไปสู่การตัดสินใจร่วมกันว่าจะเดินต่ออย่างไรซึ่งเป็นการเรียนรู้ทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่าวัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญเมื่อก้าวสู่อาเซียนเพราะเมื่อต่างชาติเข้ามาในไทยจะนำเอาวัฒนธรรมบางอย่างเข้าเข้ามาด้วย ดังนั้นสถานศึกษาต้องส่งเสริมให้เรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา หรือแม้แต่ความคิดความเชื่อที่แตกต่างกันวัฒนธรรมขององค์กรต้องปรับเปลี่ยนเพื่อความเหมาะสมเริ่มจากสำรวจสภาพปัจจุบันว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างไร และมีส่วนไหนบ้างที่จะเป็นอุปสรรคในการทำงานในอนาคต ต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมดังกล่าวที่เสีย เช่น การจ่ายผลตอบแทน หรือการเลื่อนตำแหน่งที่มองความอาวุโสแม้คนไทยส่วนใหญ่จะชอบแบบนี้ แต่เมื่อเปิดการค้าเสรีวัฒนธรรมนี้จะทำให้คนเก่งแต่อาวุโสน้อยหนีหายไปจากองค์กรได้ซึ่งชุมชนที่เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้จะมีกระบวนการกลุ่มในการกำหนดประเด็นปัญหาพร้อมกันและมีกระบวนการแก้ปัญหาพร้อมกันอย่างเป็นรูปธรรมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคล กลุ่มคน ชุมชน เข้าถึงความรู้มีการเรียนรู้เกิดความคิดใหม่ ความรู้ใหม่ทางเลือกใหม่พลังใหม่ๆ ขึ้นในสังคมอันจะนำไปสู่การพัฒนาชุมชน สังคมด้วยองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเกิดการพึ่งพาตนเองและจัดการตนเองได้ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/สถานศึกษามีการติดต่อสื่อสารกับประชาชน/ผู้ปกครองแบบสองทาง (Two ways communication) ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันทราบความคิดเห็นของผู้ปกครอง/ประชาชนเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ปกครอง/ประชาชนได้รับรู้ถึงกิจกรรมทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความร่วมมือเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความพึงพอใจทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้พฤติกรรมและทัศนคติของคนในองค์กรเกิดพฤติกรรมที่ดีคือ ความเป็นผู้นำ การสื่อสาร การจูงใจ การสร้างพันธะผูกพัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสม่ำเสมอ (consistency) ของปัจจัยเหล่านี้ ผู้บริหารต้องกำหนดค่านิยมร่วมให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อเป็นตัวกำหนดให้บุคลากรทั้งหมด ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันสืบทอดต่อไป ซึ่งจะเป็นการสร้างเอกลักษณ์ที่เป็นการเตรียมความพร้อมสู่การเปลี่ยนแปลงของสถานศึกษา เมื่อมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดีจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะนำสถานศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศต่อไปดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้ครูเพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community) หรือ lesson study ควรสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และสร้างสังคมท้องถิ่นให้เป็นชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาที่ตระหนักถึง

ความสำคัญและความจำเป็นของการเรียนรู้ที่ทุกคนและทุกส่วนในสังคมมีความใฝ่รู้และพร้อมเรียนรู้อยู่เสมอ ควรพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 และควรร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.2.5 ด้านเทคโนโลยีจากผลการวิจัยที่พบว่า แนวการดำเนินนโยบายด้านเทคโนโลยี ประกอบด้วยระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษานำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนให้มีความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 โรงเรียนควรมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้เรื่องพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถเื้อต่อการจัดการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผลและจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษานำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเนื่องจากเป้าหมาย และนโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เน้นให้ความสำคัญที่ตัวผู้เรียนมากขึ้น โดยมีแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนคุณลักษณะผู้เรียนให้สอดคล้องกับทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21 ซึ่งเน้นกระบวนการคิดและนักเรียนได้เรียน โดยการลงมือทำ (learning by doing) โดยมีครูเป็นผู้ให้การสนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้และในปัจจุบันกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมยุคความรู้แห่งศตวรรษที่ 21 ด้วยพลังขับเคลื่อนของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นความรวดเร็วที่นักวิชาการเห็นตรงกันว่าเพียงจะเริ่มต้นเท่านั้น ในระยะถัดไปจะยิ่งทวีความรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านได้ทำนายว่าทั่วโลกเป็นสังคมยุคนวัตกรรมแล้ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนทางการศึกษาด้วย ทฤษฎีใหม่ๆ แนวคิดใหม่ๆ ถูกพัฒนาขึ้นมากมาย จุดมุ่งหมายทางการศึกษา คือการเรียนรู้เพื่อความเป็นมนุษย์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในโลกตามยุคสมัยได้อย่างมีคุณภาพ เมื่อสังคมเปลี่ยน นักวิชาการหลายท่านเห็นตรงกันว่าท้ายหลังติดอยู่กับสิ่งเก่าที่เคยใช้ได้ผลในยุคเก่า ย่อมจะส่งผลให้การเรียนรู้ของผู้เรียนไม่สอดคล้องกับโลกที่เป็นจริงทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2556) สอดคล้องกับวิโรจน์ สารรัตนะ (2556); Partnership for 21st Century Skills (2011); และ Kay (2012) ที่กล่าวถึงทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21 และการนำทักษะสู่การปฏิบัติที่ต้องให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 เช่น ส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้เน้นรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น รูปแบบ Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Project-Based Learning, Problem-Based Learning เป็นต้นจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ 4C's คือ 1) ทักษะการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) 2) ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) 3) ทักษะการสื่อสาร (communication) และ 4) ทักษะความร่วมมือ (collaboration)

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า สถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากยังขาดระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการของสถานศึกษาครบทุกด้านขาดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆในหลักสูตรการเรียนการสอนและปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆเสมอในขณะที่เดียวกันสถานศึกษาที่อยู่ในเขตเทศบาลจะมีสื่อเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์สะดวกสบายมาก อาจทำให้เด็กคิดเกม หรือติดสื่อเทคโนโลยีมากเกินไปจนขาดความสัมพันธ์ทางสังคมปกติได้ ดังนั้น ควรระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนควรให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ควรมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้โรงเรียนควรเร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถจัดการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผลและควรจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ ทักษะการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) ทักษะการสื่อสาร (communication) และทักษะความร่วมมือ (collaboration)

2.3 กลไกของนโยบาย

2.3.1 กลไกด้านโครงสร้างจากผลการวิจัยที่พบว่า กลไกด้านโครงสร้าง ประกอบด้วย สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานถือว่าเป็นองค์คณะบุคคลที่มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการสถานศึกษาและเน้นผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก ซึ่งความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับวิจิตร ศรีสะอ้าน (2542) ที่เสนอแนวทางในการบริหาร 7 ลักษณะของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกล่าวคือ 1) ยึดหลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือคณะกรรมการเป็นหลัก 2) เน้นผลประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก 3) ใช้ผู้บริหารมืออาชีพที่มีลักษณะเฉพาะและคุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณ 4) ใช้มาตรฐานกำกับทั้งมาตรฐานภายในและภายนอก 5) อำนาจการบริหารไปสู่หน่วยปฏิบัติ 6) มุ่งองค์วิชาชีพกำกับ 7) ประกันคุณภาพผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและยังสอดคล้องกับแนวคิดของ สุวรรณพิณตานนท์ และกาญจนา วัชรสุนทร (2555) ที่มีข้อค้นพบจากการวิจัยการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างแท้จริง ดังนั้น ในระยะแรกเริ่มจึงจำเป็นต้องทำอย่างเต็มที่ที่จะต้องทำการพัฒนาและเสริมสร้างให้คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้มแข็ง ดังนี้

1) การให้ความรู้ในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป 2) จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เพื่อให้รับทราบผลการดำเนินงานของโรงเรียน 3) การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของโรงเรียน 4) การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการนำแผนสูงการปฏิบัติ 5) การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการติดตามผลการปฏิบัติตามแผน และ 6) การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา

ดังนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทำให้ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารจัดการของโรงเรียน ได้ทั้งนี้อาจเกิดจากความไม่เหมาะสมขององค์ประกอบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างแท้จริง และนอกจากนี้วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่มาจากการตัดสินใจเลือกของนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือไม่ก็เป็นการตัดสินใจเลือกของผู้อำนวยการสถานศึกษา ดังนั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษายังเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูงต่อการบริหารงาน โรงเรียน ปัจจุบันนี้จะหากคนมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานค่อนข้างยากและในบางพื้นที่เช่นพื้นที่ชนบทห่างไกลประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนมุ่งแต่ทำมาหากินไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญต่อบทบาทการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมองว่าการเรียนการสอนในโรงเรียนเป็นเรื่องของผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูยังไม่กว่านั้นยังมีสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่ไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอ้างเหตุผลว่าไม่ทราบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกัน ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดภาระหน้าที่และองค์ประกอบไว้อย่างชัดเจนว่าเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนชุมชน ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนภิกษุสงฆ์ และหรือ ผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีพันธกิจ ที่ต้องกำกับดูแล และให้การสนับสนุนในการจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละโรงเรียนที่อยู่ในกำกับ ทั้งยังอาจต้องมีการกำหนดเกณฑ์ว่าด้วยจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นหลักอ้างอิงในการปฏิบัติสำหรับแนวคิดในเรื่องของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น อาจเป็นแนวคิดใหม่สำหรับโรงเรียนบางแห่งในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เพิ่งจัดตั้ง และสำหรับประชาชนในท้องถิ่นรวมทั้งบุคลากรและผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียน ดังนั้นการจะให้คณะกรรมการสถานศึกษาสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีการที่จะให้ความรู้และความเข้าใจกับองค์กรและบุคลากรแต่ละประเภทให้เข้าใจและตระหนักใน ความสำคัญและประโยชน์ของการมีคณะกรรมการสถานศึกษาและเข้ามามีบทบาทหน้าที่ของแต่ละคนเพื่อช่วยกัน

สนับสนุนให้การเลือกคณะกรรมการ และการดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นควรสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป

2.3.2 กลไกดำเนินงานจากผลการวิจัยที่พบว่า กลไกดำเนินงาน ประกอบด้วย จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายเช่น กลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษ ฯลฯ หรือมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หรือมีกิจกรรมกลุ่มสนใจให้สอดคล้องตามความต้องการของนักเรียนจัดหลักสูตรการศึกษานอกระบบโดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นจัดหลักสูตรการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิบัตรและสร้างกระบวนการพัฒนาไปสู่งานจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็งทั้งในด้านงบประมาณ รายจ่าย ด้านบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมของ และด้านการติดต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายเช่น กลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือภาษาอังกฤษ ฯลฯ หรือมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หรือมีกิจกรรมกลุ่มสนใจให้สอดคล้องตามความต้องการของนักเรียนทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการเรียนรู้เป็นการจัดกิจกรรมด้านวิชาการ หรือกระบวนการจัดการศึกษาที่โรงเรียนต้องจัดให้กับเด็กอย่างหลากหลาย รวมถึงจัดสภาพแวดล้อมอื่นให้เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก และความพร้อมในการเรียนรู้ของเด็ก ซึ่งการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพนั้นจะมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการที่โรงเรียนควรคำนึง ได้แก่ 1) ปรัชญาการศึกษา (education philosophy) เป็นสิ่งที่กำหนดเป้าหมายหรือทิศทางของการศึกษาว่าต้องการให้เกิดผลหรือคุณภาพเช่นไรแก่ผู้เรียน หรือต้องการให้ผู้เรียนมีลักษณะอย่างไร 2) หลักสูตร (curriculum) เป็นสิ่งที่กำหนดคุณลักษณะผู้เรียนที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการจะต้องมีคุณสมบัติ คุณภาพอย่างไร และต้องเรียนรู้สิ่งใด 3) การสอน (teaching) เป็นกระบวนการที่ชักนำปลุกฝังให้ผู้เรียนเกิดคุณสมบัติมีคุณภาพและเรียนรู้ตามหลักสูตรกำหนด เพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการโดยใช้วิธีสอนและจิตวิทยาการเรียนรู้ 4) การประเมินผล (evaluation) เป็นกระบวนการพิจารณาตีราคาหรือตรวจสอบคุณภาพของผู้เรียนว่าบังเกิดคุณลักษณะต่างๆ ตามที่กำหนดมากน้อยเพียงใดและ 5) การวิจัย (research) เป็นกระบวนการหาความจริงหรือสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ โดยวิธีทางวิทยาศาสตร์ อันเป็นแนวทางนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนและการประเมินผลต่อไป (Wallman, 2012) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Partnership for 21st Century Skills (2011) และวิโรจน์ สารรัตนะ (2556) ที่ให้ทัศนะไว้ว่าการจะพัฒนาทักษะผู้เรียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายนั้นจะต้องมีกลไกหรือระบบสนับสนุนการเรียนรู้ (learning support systems) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์แก่นักเรียนศตวรรษที่ 21 ใน 4 ด้าน คือ ด้านมาตรฐานและการประเมิน (standards and assessment) เช่น เน้นทักษะ 4C's บูรณาการระหว่างวิชาแกนกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และเน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียนด้านหลักสูตรและการสอน (curriculum and instruction) เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่าย

เชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชนนอกเหนือจากห้องเรียนด้านการพัฒนาวิชาชีพ (professional development) เช่น บุรณาการ 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงในชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงงานเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ และด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ (learning environment) เช่น ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้โลกที่เป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับบริบทศตวรรษที่ 21 จากโครงงาน หรือการทำงานเชิงประยุกต์แบบอื่นและจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางกายภาพและบุคคลที่สนับสนุนการเรียนรู้และการเรียนรู้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21 อย่างไรก็ดี สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบรรลุผลสำหรับการเรียนรู้ นอกจากกลไกดังกล่าวโรงเรียนควรให้ความสำคัญ คือ วิธีการเรียนรู้ (learning method) ที่มีหลักการ (principles) สำคัญ ได้แก่ การเรียนรู้ตามสภาพจริงจากปัญหาหรือโจทย์ในโลกที่เป็นจริงโดยการสร้างกระบวนการที่สนหรือวิสัยทัศน์ (metal model learning) จากรูปแบบทั้งทางกายภาพและจิตภาพเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน การจูงใจภายใน (internal motivation) ที่เกิดความรู้สึกลึกซึ้งทางบวกต่อการเรียนรู้ การเรียนรู้จากพหุโมเดล (multi-model learning) ที่หลากหลายรูปแบบ การเรียนรู้สังคม (social learning) ให้พลังความสัมพันธ์ทางสังคมที่ส่งผลต่อการเรียนรู้ และการเรียนรู้นานาชาติ (international learning) โดยใช้โลกรอบๆตัวพัฒนาทักษะการสอนและการเรียนรู้

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า การบริหารหลักสูตรและเนื้อหาสาระยังไม่ทันสมัยตรงกับความต้องการในการใช้ประโยชน์ พัฒนาวิชาการใหม่ๆ ขาดโปรแกรม หรือหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่น ขาดหลักสูตรที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาตลอดชีวิตยังมีไม่มากนักตามที่นโยบายที่สนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจัดการศึกษาตลอดชีวิตทั้งประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษา การจัดให้มีหลักสูตรสถานศึกษาและหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจะทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีหลักสูตรที่เน้นความเป็นเลิศเฉพาะด้านเช่นหลักสูตรที่เน้นความเป็นเลิศทางกีฬาหรือที่เรียกว่าโรงเรียนกีฬาและหลักสูตรที่เน้นความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นต้นมีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาจัดการเรียนการสอน แบบบูรณาการเช่นมีโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคเหนือได้จัดทำบทเรียนเรื่องน้ำเงี้ยว มีรายละเอียดเนื้อหาที่บูรณาการทั้งวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา และภาษาไทย มีการนำเอาปราชญ์ชาวบ้านมาสอนภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เด็กนักเรียนท้องถิ่น ได้มีความรู้ความสามารถในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นตลอดภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะทำให้มีรายได้ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุขโดยเมื่อศึกษาแล้วไม่จำเป็นต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปอยู่เมืองใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่ามีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดเลยที่เปิดให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นแก่เด็กนักเรียนเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กซึ่งจะเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ไปบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เห็นได้ว่าบุคลากรในโรงเรียนมีความเอาใจใส่ในเรื่องหลักสูตรท้องถิ่นแต่หลักสูตรท้องถิ่นที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า โรงเรียนควรให้ความสำคัญเอาใจใส่และจัดทำหลักสูตรที่ให้ความรู้ในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้นักเรียนได้เติบโตเป็น

พลเมืองในท้องถิ่นที่มีความเข้าใจในภารกิจที่มีต่อท้องถิ่นของตนและเติบโตเป็นพลเมืองที่พร้อมจะทำประโยชน์ให้ท้องถิ่นด้วยจิตใจที่เข้าใจและรักใคร่ ดังนั้น ควรจัดทำหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายควรจัดหลักสูตรการศึกษานอกระบบโดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น ควรจัดหลักสูตรการศึกษาดำเนินชีวิตในเรื่องที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชน เช่น เรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิบัตร และควรสร้างกระบวนการพัฒนางานไปสู่การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็ง 4 ด้าน คือ ด้านกระบวนการพิจารณาขยายของสภาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น และด้านกระบวนการต่อต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น

2.3.3 กลไกด้านคนจากผลการวิจัยที่พบว่า กลไกด้านคนประกอบด้วยจัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับจัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่นและให้มีระบบการพิจารณาความคิดความชอบที่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับทั้งนี้อาจเนื่องมาจากคนถือเป็นปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญ ที่จะบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร การสร้างระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีแผนการพัฒนาวิชาชีพอย่างเป็นระบบย่อมจะนำไปสู่การบริหารจัดการเพื่อความเติบโตได้ในที่สุด สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549) ที่ได้กล่าวถึงหลักการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาไว้คือ คุรุสภาเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ ด้วยเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มุ่งปฏิรูปการศึกษาโดยการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ให้มีองค์กรวิชาชีพเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ตลอดจนการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา องค์กรวิชาชีพดังกล่าว เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เรียกว่า “คุรุสภา” ซึ่งเป็นสภาวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 คือ กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพ รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของคุรุสภาไว้เพื่อให้สามารถนำมาใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง อย่างมีระบบต่อเนื่อง และมีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพ ประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพให้มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับของสังคมนอกจากนี้จุดหมายของการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษามุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของบุคคลอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนั้นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่จะจัดการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ให้แก่เยาวชนตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงต้องมีกระบวนการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเช่นกันการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติชัดเจนในมาตรา 81 เรื่องการพัฒนาการศึกษา และการพัฒนาวิชาชีพครู และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 52 กำหนดให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูงโดยพัฒนาทั้งบุคลากรใหม่และบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังให้ความสนใจต่อการบริหารสถานศึกษาค่อนข้างน้อย จะมอบหมายให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารจัดการแทน และขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องระเบียบพัสดุ และระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน ทำให้ขาดความมั่นใจ และไม่กล้าดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะไม่ต้องการเสี่ยงต่อการผิดระเบียบในขณะเดียวกันครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่ได้รับการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพ ยังยึดติดกับความเป็นข้าราชการ มีสถานภาพทางสังคมดีกว่าผู้ประกอบการ และกรรมการสถานศึกษาจึงให้ความสำคัญต่อผู้ประกอบการและกรรมการสถานศึกษาในระดับต่ำขาดความก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดจนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในระบบเป็นหลักไม่ให้ความสำคัญร่วมมือในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพราะคิดว่าอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนั้น ควรจัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา ควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่นและให้มีระบบการพิจารณาความคิดเห็นความชอบที่เป็นธรรม เช่น มีการพิจารณาให้ค่าตอบแทนทั้งที่เป็นสิ่งตอบแทนภายนอก (extrinsic) เช่น เงิน และสิ่งตอบแทนภายใน (intrinsic) เช่น การให้เกียรติและโอกาส จะช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนและครูเอาใจใส่ผลการเรียนรู้ที่แท้จริงของนักเรียนทั้งหมดไม่ใช่เฉพาะนักเรียนที่เรียนเก่ง

2.3.4 กลไกด้านวัฒนธรรมองค์การ จากผลการวิจัยที่พบว่า กลไกด้านวัฒนธรรมประกอบด้วยพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการ การเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากวัฒนธรรมองค์การคือ แบบแผนของฐานคิดร่วมกันซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ในองค์การ ช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอกและเกิดการบูรณาการต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในขององค์การ สามารถดำเนินไปได้อย่างดีและได้รับการถ่ายทอดสู่สมาชิกใหม่ในฐานะที่เป็นแนวทางที่ถูกต้องต่อการแก้ปัญหาที่ ซึ่งวัฒนธรรมที่ควรปลูกฝังให้เกิดขึ้นในยุคศตวรรษที่ 21 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานในยุคสังคมความรู้จึงควรเป็นวัฒนธรรมที่ร่วมมือกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความร่วมมือ ความรับผิดชอบร่วม การติดต่อสื่อสาร และความผูกพัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Denison (1990) ทำการศึกษาปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลขององค์การ พบว่าวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผล (effectiveness) ขององค์การเป็นอย่างมาก

เมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด (1) การผูกพัน (involvement) และการมีส่วนร่วมในองค์กร (2) การปรับตัว (adaptability) ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร (3) การประพฤติปฏิบัติได้สม่ำเสมอ (consistency) ซึ่งจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่ประสานกันและสามารถคาดหมายพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ (4) มีวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรที่เหมาะสม ทำให้องค์กรมีกรอบและทิศทางการทำงานที่ชัดเจนปัจจัยทั้ง 4 ส่วนนี้ จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ (effectiveness) ตามที่ต้องการได้ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรจึงมีความสำคัญที่จะสนับสนุนให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ และภารกิจที่กำหนดอย่างเหมาะสมได้นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ MacGilchrist et al. (1995); Wagner (2006); Gruenert & Valentine (1998 cited in Ohlson, 2009) และ Robbins (1989) ที่กล่าวไว้สอดคล้องกันว่าวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดประสิทธิผลขององค์กร

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า เงื่อนไขทางวัฒนธรรมของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยด้านการขาดการมีส่วนร่วม สังคมไทยปัจจุบันขาดความเหนียวแน่นขาดความร่วมมือร่วมใจคนในสังคมจึงมองการศึกษาว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลไม่เกี่ยวข้องกับตนเองขณะเดียวกันเงื่อนไขทางวัฒนธรรมของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยด้านการรักความสนุกสบาย คนไทยส่วนใหญ่สนใจความบันเทิงมากกว่าแสวงหาความรู้จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นสังคมอุปถัมภ์ เห็นแก่พวกพ้องมากกว่าส่วนรวม ผู้ที่มีอำนาจมักแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้องโดยที่ประชาชนไม่กล้าขัดขวางเพราะต้องพึ่งพาอาศัยกันดังนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจกลายเป็นผลประโยชน์ให้กับผู้มีอิทธิพลได้ หากควบคุมไม่ได้ การเปิดกว้างทางความคิดและการรับฟังความเห็นของผู้อื่น สังคมไทยมีค่านิยมว่าการมีความคิดที่แตกต่างหรือการเป็นแกะดำเป็นสิ่งไม่ดี มองผู้ที่คิดต่างเป็นศัตรูและพยายามหักล้างความคิด มักกระทำโดยใช้อารมณ์มิได้ใช้เหตุผลเป็นที่ตั้งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาผู้เรียนที่ปัจจุบันมุ่งสร้างคนให้คิดเป็นทำเป็นดังนั้น ควรพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ควรจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการ การเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน

2.3.5 กลไกด้านเทคโนโลยี จากผลการวิจัยที่พบว่า กลไกด้านเทคโนโลยีประกอบด้วยจัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 จัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครบวงจรที่ให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ และหน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้นเรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวดศักยภาพครูด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก

ในยุคสังคมความรู้ที่มหาวิทยาลัยต่างๆ มีหลากหลายและสลับซับซ้อนซึ่งการบูรณาการกิจกรรมต่างๆ ไว้ด้วยกันจะสอดคล้องกับวิถีชีวิตจริงของผู้เรียน นอกจากนี้การรวมศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมสำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้จะช่วยให้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ตามความต้องการหรือความสนใจของผู้เรียนสอดคล้องกับแนวคิดของ Partnership for 21st Century Skills (2011) และวิโรจน์ สารรัตนะ (2556) ที่ให้ทัศนะไว้ว่าการจะพัฒนาทักษะผู้เรียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายนั้นจะต้องมีกลไกหรือระบบสนับสนุนการเรียนรู้ (learning support systems) เพื่อให้เกิดผลลัพธ์นักเรียนศตวรรษที่ 21 ใน 4 ด้าน คือ ด้านมาตรฐานและการประเมิน (standards and assessment) เช่น เน้นทักษะ 4C's บูรณาการระหว่างวิชาแกนกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และเน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียนด้านหลักสูตรและการสอน (curriculum and instruction) เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชนนอกเหนือจากห้องเรียนด้านการพัฒนาวิชาชีพ (professional development) เช่น บูรณาการ 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงใน ชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงงานเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ และด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ (learning environment) เช่น ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้โลกที่เป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับบริบทศตวรรษที่ 21 จากโครงงาน หรือการทำงานเชิงประยุกต์แบบอื่นและจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางกายภาพและบุคคลที่สนับสนุนการเรียนรู้และการเรียนรู้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21

ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า การใช้ความรู้ เครื่องมือ ความคิด หลักการ เทคนิค ความรู้ระเบียบวิธี กระบวนการ ตลอดจนสิ่งประดิษฐ์และวิธีการที่นำมาประยุกต์ใช้ในระบบงานเพื่อช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานและการเรียนการสอนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาและพัฒนา สื่อ เทคโนโลยีสารสนเทศ และนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการเรียนการสอนเพียงพอ ได้รับการสนับสนุนจากบุคคล ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่นด้านสื่อ เทคโนโลยีสารสนเทศ และนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการเรียนการสอน เป็นอย่างดี เนื่องจากใกล้ชิดกับผู้ปกครอง ชุมชน สถานประกอบการ และแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นทำให้เกิดการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการเรียนการสอน เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21ควรจัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครบวงจรที่ให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัยเป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment เป็นต้นและหน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นควรจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้นเรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวด

ศักยภาพครูด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

3.1.1 แนวทางของนโยบาย ควรให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะทุกข้อที่เป็นผลจากการวิจัย เพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะแนวดำเนินการที่มีค่าความถี่สูงในลำดับต้นๆ ดังนี้

3.1.1.1 แนวทางด้านโครงสร้าง ควรส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิตควรปรับโครงสร้างองค์กรเหมาะสมกับขนาดของสถานศึกษา ควรใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนา ระบบการบริหารงาน การติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และควรปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในแนวนอนมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

3.1.1.2 แนวทางของนโยบายด้านงาน ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มากยิ่งขึ้น ควรจัดให้มีรูปแบบบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้เรียนรู้โดยการกระทำ (learning by doing) หรือรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น เรียนรู้โดยรูปแบบโครงงาน (PBL: project-based learning) หรือ open approach, Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Problem-Based Learning เป็นต้นควรพัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยใช้วิจัยในชั้นเรียนเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านผู้เรียนให้เพิ่มสูงขึ้นตลอดจนการวิจัยสถาบันเพื่อปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และควรจัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ได้มาตรฐาน โดยมีข้อเสนอแนะในแต่ละงาน ดังนี้

1) งานวิชาการควรพัฒนาครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และหลักสูตรสถานศึกษา

2) งานงบประมาณ โรงเรียนควรพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาพัฒนาผู้รับผิดชอบงานพัสดุ และการเงินว่าด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาการจ้ระบบการควบคุมความเสี่ยงและระบบการตรวจสอบภายใน

3) งานบุคคลมอบอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการสอบแข่งขัน และสอบคัดเลือกครูบุคลากรในสถานศึกษาการประเมินวิทยฐานะ และการพิจารณาความดี

ความชอบของครูและบุคลากรของโรงเรียนมีบทบาทในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาโอนย้าย การส่งไปช่วยราชการ การพิจารณาอนุมัติ การลาประเภทต่างๆ

4) งานบริหารทั่วไปจัดให้ระบบเลขหนังสือของโรงเรียน ให้มีครูและบุคลากรสายสนับสนุนเพื่อทำหน้าที่งานธุรการ และงานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และบุคลากรผู้รับผิดชอบระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ ให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติภารกิจนำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร การบริการ และการประชาสัมพันธ์ประสานและพัฒนาเครือข่ายทางการศึกษาส่งเสริมให้มีการวางแผนและแนวทางการนำนวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาวางแผนการบริหารจัดการอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความถนัด และความสนใจของนักเรียน ตลอดจนการฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น

3.1.1.3 แนวทางของนโยบายด้านคน ควรสรรหาหรือการบรรจุครูให้โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดควรทำอย่างเป็นระบบ ควรพัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารทุกระดับ โดยพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ เจตคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาและความสามารถในการบริหารจัดการศึกษามีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาตามความเหมาะสมและคุ้มค่า และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถพัฒนาครูเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 และจัดทำสื่อวีดิทัศน์ หรือ e-learning ชุดการเรียนรู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญพร้อมตัวอย่างแจกจ่ายให้ครูได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเองควรกระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษาโดยใช้ระบบคุณธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา ชุมชนท้องถิ่นและคณะกรรมการมีส่วนร่วมของคนทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้ง โดยทางตรงและ โดยอ้อม เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ

3.1.1.4 แนวทางของนโยบายด้านวัฒนธรรม ควรเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในโรงเรียนเป็นการทำงานเป็นทีม เช่น สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้หรือชุมชนเรียนรู้เพื่อศิษย์ หรือ PLC : professional learning community หรือ lesson study ควรสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และสร้างสังคมท้องถิ่นให้เป็นชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาที่ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเรียนรู้ที่ทุกคนและทุกส่วนในสังคมมีความใฝ่รู้และพร้อมเรียนรู้อยู่เสมอ ควรพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถานศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 และควรร่วมมือกันสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.1.1.5 แนวทางของนโยบายด้านเทคโนโลยี ควรระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษานำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนควรให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงแนวโน้มใหม่/กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ควรมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้โรงเรียนควรเร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถจัดการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผลและควรจัด

กิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ ทักษะการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์และการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) ทักษะการสื่อสาร (communication) และทักษะความร่วมมือ (collaboration)

3.1.2 กลไกของนโยบาย ควรให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะทุกข้อที่เป็นผลจากการวิจัย เพื่อให้มีผลต่อการนำแนวการดำเนินการของนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลและเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกลไกของนโยบายที่มีค่าความถี่สูงในลำดับต้นๆ ดังนี้

3.1.2.1 กลไกด้านโครงสร้าง ควรสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้าน อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริงในสถานศึกษา ในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป

3.1.2.2 กลไกด้านงาน ควรจัดทำหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลายควรจัดหลักสูตรศึกษานอกระบบโดยการจัดฝึกอบรมตามความต้องการของเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น ควรจัดหลักสูตรศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดหาแหล่งเรียนรู้ตามความต้องการของเด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประสานงานให้เด็กได้ฝึกประสบการณ์เพื่อมอบวุฒิตัว และควรสร้างกระบวนการพัฒนางานไปสู่การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เข้มแข็ง 4 ด้าน คือ ด้านกระบวนการพิจารณาขออนุญาตของสภาท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่นกระบวนการบริหารงานท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น และด้านกระบวนการติดต่อสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น

3.1.2.3 กลไกด้านคน ควรจัดให้มีแผนพัฒนาศักยภาพ และแผนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกระดับทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทั้งหน่วยงานต้นสังกัด ระดับสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่นและให้มีระบบการพิจารณาความดีความชอบที่เป็นธรรม เช่น มีการพิจารณาให้ค่าตอบแทนทั้งที่เป็นเงิน (extrinsic) และให้เกียรติและโอกาส (intrinsic) จะช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนและครูเอาใจใส่ผลการเรียนรู้ที่แท้จริงของนักเรียนทั้งหมดไม่ใช่เฉพาะนักเรียนที่เรียนเก่ง

3.1.2.4 กลไกด้านวัฒนธรรม ควรพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายของชุมชนในการสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ควรจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และใช้ชุมชนเป็นฐานของกระบวนการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ศักยภาพและทรัพยากรในชุมชนเป็นหลักเพื่อนำไปสู่การบูรณาการการเรียนรู้ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างผสมกลมกลืน

3.1.2.5 กลไกด้านเทคโนโลยี ควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดการกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มใหม่/กระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21

ควรจัดตั้งศูนย์รวมแหล่งเรียนรู้ (learning complex) ที่หลากหลายครบวงจรที่ให้บริการเด็ก เยาวชน และประชาชนทุกช่วงวัยที่สามารถเข้าไปเรียนรู้ได้ทุกเรื่อง ทุกเวลา และทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุดที่ทันสมัยเป็นห้องสมุดมีชีวิต หรือ e-library มีทั้งโซนอ่านหนังสือ โซนสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ โซน e-learning โซน edutainment เป็นต้นและหน่วยงานต้นสังกัดหรือท้องถิ่นควรจัดให้มีโครงการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการหนึ่งครูหนึ่งนวัตกรรมต่อปีการศึกษาที่เน้นเรื่องเทคโนโลยี โครงการหรือกิจกรรมการประกวดศักยภาพครูด้านต่างๆ เช่น ด้านสื่อเทคโนโลยี ด้านภาษา

3.2 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยดังกล่าวในข้อ 3.1 มีข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำไปพิจารณาใช้ให้เป็นประโยชน์ ดังนี้

3.2.1 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำสารสนเทศที่ได้จากการวิจัยไปใช้ประกอบการวางแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ครอบคลุมตามภารกิจ โดยเฉพาะในด้านวิชาการที่จะนำไปสู่ความเป็นเลิศ ได้แก่

3.2.1.1 พัฒนาผู้เรียนด้านคุณธรรม ด้านความรู้ความสามารถ ด้านความสุขและทักษะที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของเด็กในศตวรรษที่ 21 เช่น กำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาในการทำงาน (working range) โรงเรียนควรมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษของนักเรียนให้สูงขึ้นในระดับใช้งานได้มากกว่าระดับการอ่านออกเขียนได้โดยอาศัยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เพื่อการเรียนรู้

3.2.1.2 พัฒนาครูให้มีความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงานมีคุณธรรมจริยธรรมและก่านิยม เช่น เร่งพัฒนาศักยภาพของครูให้สามารถเื้อต่อการจัดการเรียนรู้ดังกล่าวข้างต้น โดยครูต้องมีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิผลควรเน้นรูปแบบการสอนหรือกระบวนการสอนแนวใหม่อย่างจริงจัง เช่น รูปแบบ Work-Based Learning, Project-Based Learning, Student-Center Learning, Self-Directed Learning, Collaborative Learning, Project-Based Learning, Problem-Based Learning เป็นต้น และควรจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม (learning and innovation skills) ให้สอดคล้องกับชีวิตจริงในศตวรรษที่ 21

3.2.1.3 พัฒนาคุณภาพจัดการศึกษาด้านหลักสูตร เทคโนโลยี แหล่งเรียนรู้ การนิเทศ กำกับ ติดตาม การมีส่วนร่วม ระบบการประกันคุณภาพภายในและจัดระบบสนับสนุนการเรียนรู้ ดังนี้

1) ด้านมาตรฐานและการประเมิน เช่น เน้นทักษะ 4C's บูรณาการระหว่างวิชาแกน และกับขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ เน้นความเข้าใจในเชิงลึกมากกว่าความรู้แบบผิวเผิน ใช้การวัดผลที่หลากหลาย และ เน้นการสะท้อนผลการปฏิบัติของผู้เรียน

2) ด้านหลักสูตรและการสอน เช่น สอนทักษะ 4C's ในวิชาแกนโดยตรง และในขอบข่ายเชิงสหวิทยาการ ใช้การเรียนรู้ที่เน้นสมรรถนะเป็นฐาน การใช้ปัญหาเป็นฐาน การสร้างทักษะการคิดในขั้นที่สูงขึ้น และใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชนนอกเหนือจากห้องเรียน

3) ด้านการพัฒนาวิชาชีพ เช่น บุคลากร 4C's เครื่องมือ และยุทธศาสตร์การสอนเข้าสู่การปฏิบัติจริงในชั้นเรียน สร้างความสมดุลระหว่างการสอนแบบตรงกับแบบยึดโครงการเป็นฐาน เน้นให้ครูเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับวิธีสอนแบบแก้ปัญหา การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และทักษะอื่นๆ

4) ด้านสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ เช่น ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้โลกที่เป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับบริบทศตวรรษที่ 21 จากโครงการ หรือการทำงานเชิงประยุกต์แบบอื่นและจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ทางกายภาพและบุคคลที่สนับสนุนการเรียนรู้และการเรียนรู้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ทักษะเพื่อศตวรรษที่ 21

3.2.1.4 พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้กระบวนการวิจัยที่ส่งเสริมความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเช่นรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รูปแบบการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น รูปแบบการบริหารงบประมาณทางการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น

3.2.2 องค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่น ควรปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ เช่น กระจายอำนาจโดยให้อิสระแก่โรงเรียนในการบริหารบุคลากรทั้งในด้านงบประมาณและกระบวนการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของโรงเรียนพัฒนาระบบส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาชีพและสวัสดิการของครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพรวดเร็ว คล่องตัวมากขึ้น และจัดโครงการส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา จัดสวัสดิการให้ครูมีขวัญกำลังใจโดยจัดระบบสร้างขวัญกำลังใจให้ครูอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับกลุ่ม ให้เป็นชุมชนนักปฏิบัติ ปฏิบัติงานเป็นทีม (Team Work) และความสามารถในการปฏิบัติงานข้ามสายงาน (Cross-function) แบบทดแทน แลกเปลี่ยนงานได้ดี รวมทั้งพัฒนาครูในเรื่องการใช้ ICT เพื่อการสอน ตลอดจนจัดให้มี ICT เพื่อการจัดการเรียนรู้สำหรับครูทุกคน ไว้ให้พร้อม

3.2.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรประสานความร่วมมือกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่บริการเดียวกันเพื่อร่วมวางแผนในการพัฒนาผู้เรียน ครูและบุคลากรทางการศึกษาร่วมกัน โดยอาจทำ MOU กับมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาผู้เรียนและครูร่วมกัน

3.2.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนโยบาย และสนับสนุนงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมในการสร้างและใช้แหล่งเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ MOU กับหน่วยงานทางการศึกษาในท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากร เช่น มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน

3.2.5 กระทรวงมหาดไทย ควรจัดตั้งกรมการศึกษาแยกเป็นเอกเทศต่างหาก ซึ่งในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลการศึกษาซึ่งไม่เป็นเอกเทศ และไม่สอดคล้องกับภารกิจทางการศึกษา โดยส่วนใหญ่จะเน้นด้านการเมืองการปกครอง เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบออกระเบียบ/ข้อบังคับเพื่อรองรับพระราชบัญญัติ ข้อเสนอ หรือกฎหมายการศึกษาระดับชาติ/กระทรวงศึกษาธิการกำหนดอย่างครบถ้วน และกำหนดกรอบโครงสร้าง งานบุคคล งบประมาณ และงานบริหารทั่วไปของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ โดยมีหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

3.2.5.1 จัดตั้งสำนักควบคุมมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น โดยเฉพาะ(ปัจจุบันเป็นงานหนึ่งของสำนักประสานแผนพัฒนาฯ ซึ่งไม่เป็นเอกเทศในการควบคุมคุณภาพการประกันคุณภาพภายในหรือคุณภาพการศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้อง)

3.2.5.2 มีหน่วยวัดประเมินผลการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานการสอบ/ข้อสอบวัดประเมินระดับชาติ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับสถานศึกษาทุกสังกัด เชิงการแข่งขันที่มุ่งสู่ความเป็นสากลก่อนเข้าสู่อาเซียน

3.2.5.3 ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดตั้ง/รับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมมากกว่าเดิม ที่สำคัญคือ ต้องมีการทดสอบ หรือให้การอบรมเข้มด้านการจัดการศึกษา เกี่ยวกับการบริหารจัดการระเบียบ นโยบายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ให้แก่คณะผู้บริหารท้องถิ่นก่อนการอนุญาตให้จัดตั้ง/รับโอน หรืออาจกำหนดขอบเขตของการเมืองในพื้นที่นั้นต่อเนื่อง 2 วาระขึ้นไปเป็นต้น

3.2.5.4 จัดตั้งหน่วยงานระดับกรมหรือท้องถิ่น เพื่อการควบคุมจรรยาบรรณมาตรฐานวิชาชีพ และวัฒนธรรมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แบบเดียวกับครูสภา แต่เป็นของท้องถิ่นโดยเฉพาะ

3.2.6 กระทรวงศึกษาธิการควรประสานงานและวางนโยบายร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในการส่งเสริมสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นโรงเรียนแห่งวิสัยทัศน์การเป็นโรงเรียนแห่งวิสัยทัศน์จัดเป็นทุนทางปัญญาหนึ่ง เพราะการสร้าง วิสัยทัศน์เกิดจากแรงปรารถนา ร่วมกัน การมีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโรงเรียน เพราะวิสัยทัศน์ถือเป็นข้อผูกพัน (Commitment) ระหว่างบุคคล ให้มีความเข้าใจในความหมายของงาน เป็นการช่วยสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี เป็นการเชื่อมโยงปัจจุบันไปสู่อนาคต เป็นการพัฒนาวิธีการทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ และให้การทำงานบรรลุประสิทธิผล คือ 1) มีการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ซึ่งอาจเป็นความต้องการของครู ผู้เรียน ผู้ปกครอง สังคม หรือความต้องการโดยผู้บริหารกำหนดก็ได้ 2) มีนวัตกรรม (Innovation) ที่หลากหลายแปลกใหม่หรือวิธีการใหม่ๆ ในการพัฒนางาน 3) มีขีดความสามารถ (Competency) สูง ของครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น 4) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการทำงานสูง

3.2.7 รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณและออกกฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรทางการศึกษาเป็นเครือข่ายในการใช้และสร้างแหล่งเรียนรู้ร่วมกัน

3.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

3.3.1 ควรมีการวิจัยเชิงติดตามและประเมินผลความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะๆ

3.3.2 ควรนำผลจากการวิจัยไปศึกษาเจาะลึกในประเด็นที่น่าสนใจ เช่น มีการวิจัยและพัฒนาความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรม หรือด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

3.3.3 ควรมีการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อขยายผลเจาะลึกในบางประเด็นด้านใดด้านหนึ่งเฉพาะ ส่วน เช่น ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้าง ด้านงาน ด้านคน ด้านวัฒนธรรม หรือด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

3.3.4 ควรมีการวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยรูปแบบอื่น เช่น โมเดลสมการโครงสร้างการวิจัยแบบผสม หรือการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่หลากหลายในการที่นำไปใช้ในการสู่การพัฒนาความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโรงเรียนในสังกัดอื่นๆ

บรรณานุกรม

- กมลสุดประเสริฐ. (2541). ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา: การศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- กาญจนา วัฒนสุนทร. (2555). รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต. กรุงเทพฯ: ส่วนวิชาการและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น.
- _____. (2555). รายงานการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส่วนวิชาการและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2550). สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2554). รายงานการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีการศึกษา 2554. กรุงเทพฯ: ส่วนวิชาการและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น.
- _____. (2554). กฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2555). ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2555, จาก <http://info.dla.go.th/public/surveyInfo.do?random=1341563722739>
- กรวิวี ศรีกิจการ. (2547). เทคนิคการประเมินผล โครงการ. เอกสารประกอบคำสอนวิชาเทคนิคการประเมินผลโครงการ. [ม.ป.ท.: ม.ป.พ.]. (เอกสารอัดสำเนา).
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).
- _____. (2546). คู่มือการประเมินต้นแบบโรงเรียนในฝัน. ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2555, จาก http://www.curric.net/eval/labschool_handbook.pdf
- _____. (2547). แนวทางการบริหารและการพัฒนาสถานศึกษาสู่...โรงเรียนคุณภาพ: Guidelines on the best practice for quality school. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2547). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2550). การจัดการเรียนรู้แบบกระบวนการแก้ปัญหา. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- _____. (2552). หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). **ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561)**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2553). **คู่มือการจัดการบริหารจัดการระบบคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตร.
- _____. (2554). **หนังสือราชการจากเลขาธิการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หนังสือที่ศษ. 04216/190 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2554**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ. (เอกสารอัดสำเนา).
- เกษม วัฒนชัย. (2546). **ธรรมาภิบาลกับบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา.
- โกศล ดีศีลธรรม. (2546). **กลยุทธ์และกลวิธีการเพิ่มผลิตภาพ**. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- คณิง สายแก้ว. (2549). **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดสุรินทร์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- คมสันท์จรรย์ปัญญาไพศาล. (2547). **ข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547**. กาฬสินธุ์: มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์.
- _____. (2552). **ข้อเสนอแผนที่ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547**. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- จิราภรณ์ ตั้งกิตติภรณ์. (2553). **การตรวจวินิจฉัยองค์กรเพื่อการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ: Organizational diagnosis for excellent development**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชินวรณ์บุญเกียรติ. (2553). **การจัดตั้งโรงเรียนดีประจำตำบล**. ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2555, จาก <http://www.chinnaworn.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=539148334&Ntype=11>
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2519). **การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยา ภาวะบุตร. (2549). **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ณรงค์สัจพัน โรจน์. (2538). **การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ :
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2551). **พฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- _____. และ ไพบูลย์ เกียรติโกมล. (2548). **ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ**. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- दारूररण ถวิลการ. (2552). **วัฒนธรรมองค์กรในโรงเรียนรางวัลพระราชทาน: การวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ถวิลมาตร์เลี่ยม. (2544). **การปฏิรูปการศึกษาโรงเรียนเป็□นฐานการบริหารจัดการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2546). **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- ธงชัย ถันดิวงษ์. (2546). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: ประชุมช่าง.

- ชวีช บุญขมณี. (2550). ภาวะผู้นำและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ธีระ รุญเจริญ. (2548). **สู่ความเป็นผู้บริหารมืออาชีพ**. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- _____. (2549). **ความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารสถานศึกษา: สภาพปัญหา ความจำเป็น และแนวปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- _____. (2550). **ความเป็นมืออาชีพในการจัดและบริหารการศึกษา: ยุคปฏิรูปการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- ธีระ รุญเจริญ, กาญจน์ เรืองมนตรี และธรินธร นามวรรณ. (2554). **ยุทธศาสตร์การบริหารการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.): เทศบาล อบจ. อบต. กทม. เมืองพัทยา**. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- นงลักษณ์ เรือนทอง. (2550). **รูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- นภคด พูลสวัสดิ์. (2551). **ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นิศดารก์ เวชยานนท์. (2538). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. **สามิตสาร**, 51(5), 65-74.
- บวรศักดิ์ อูวรรณ โน. (2542). การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. (2554). **องค์การและการจัดการ: Organization & Management**. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- ปราชญา กล้าผจญ, รัตนา กาญจนพันธุ์ และพอลดา บุตรสุขวิชงศ์. (2546). **แนวโน้มและพัฒนากิจการทางการบริหารการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- ผจญ โกจรรย์ศรี. (2545). **การพัฒนาวิชาชีพครูโดยความร่วมมือกันจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาหลักสูตรและการสอน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พนมพงษ์ ไพบูลย์. (2542). **การบริหารการศึกษากระทรวงเดียว**. กรุงเทพฯ: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- พร กิเสก. (2546). **วัฒนธรรมมองผลการและปัจจัยบางประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพโรงเรียน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2543). ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมและการเมือง. **รัฐสภาสาร**, 48, 27-48.
- พัฒน์จ โกลัญจนาท. (2547). การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับหน่วยงาน. **วารสารวิทยาการจัดการ**, 21(2), 117-122.
- พันธ์ศักดิ์ พลสารมัย. (2540). **การพัฒนากระบวนการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาตามแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ: กรณีศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิชาย รัตนดิถกถ กุเก็ด. (2552). **โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.

- พิชิต ฤทธิ์จรูญ. (2550). หลักการวัดและประเมินผลการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เข้าสื่อออฟเคอร์มิสท์
- พิเชฐ บัญญัติ. (2550). LKASA Egg Model: กรณีศึกษาการพัฒนาสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ที่โรงพยาบาลบ้านตาก.
วารสารวิชาการสาธารณสุข, 16(6), 875-887.
- พิณสุดาสิริรังศรี. (2553). รายงานวิจัย เรื่อง ภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาการศึกษา.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2544). ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พินุล ทีปะปาล. (2551). การจัดการเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์.
- ไพฑูรย์ สันลารัตน์, จันทนา จันทร์บรรจง, สร้อยสน สกลรักษ์ และชุตินา พงษ์วรินทร์. (2553). การพัฒนา
คุณภาพการศึกษาไทยสู่สากล: เปรียบเทียบประเทศจีน เวียดนาม ญี่ปุ่น เกาหลี เยอรมนี ฟินแลนด์
และประเทศไทย. พิมพ์ ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- มาลินี จรุงธรรม. (2553). การบริหารสู่ความเป็นเลิศของโรงพยาบาลภาครัฐและเอกชน: กรณีการรักษาโรคจอ
ประสาทตาเสื่อมจากเบาหวาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
(การจัดการภาครัฐและเอกชน) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มาลี ล้าสกุล. (2547). เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้. ในเอกสารการสอนชุดวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศ
เบื้องต้น (หน่วยที่ 1). พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัชพล คชชารุ่งโรจน์. (2548). คิดทำหลากหลายกลยุทธ์การบริหารจัดการโรงเรียนทันสมัย. กรุงเทพฯ:
ด้านสุทธาการพิมพ์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.
- รุ่ง แก้วแดง. (2538). รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: มติชน.
- วรเดช จันทรศร และอุทัย เลหาวิเชียร. (2529). รายงานการวิจัย เรื่อง การจัดโครงสร้างและรูปร่างขององค์กรการ
วิชาชีพในประเทศไทย: กรณีสหภาพนายควม. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.
- วิจารณ์ พานิช. (2545). วิจัยและพัฒนาการบริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบและเครือข่าย.
รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย, 55, 10.
- วิจารณ์ พานิช. (2556). วิถีสร้างการเรียนรู้เพื่อศิษย์ในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.
_____. (2550). วิถีแห่งองค์กรอัจฉริยะ. จุลสารอุตสาหกรรมสัมพันธ์, 73, 2-3.
- วิจิตร ศรีสะอ้าน. (2550). การปฏิรูปการศึกษามูลฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
_____. (2542). แนวทางการบริหารและ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพระ
ราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: กลุ่มบริหารและจัดการศึกษา สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- วิชิต กำมันตะคุณ. (2552). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาศักยภาพการวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด.
วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- วิเชียรวิทยอุดม. (2551). ทฤษฎีองค์การ = Organization theory. กรุงเทพฯ: วีระฟิล์ม และ ไซเท็กซ์.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2541). TQM: ปฏิบัติการสู่องค์กรคุณภาพยุค 2000. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: TPA.
- _____. (2545). คุณภาพคือการบูรณาการ. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี.
- _____. (2550). TQM คู่มือพัฒนาองค์กร ผู้รู้ความเป็นเลิศ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: TPA.
- วิรัช สงวนวงษ์วาน. (2547). การจัดการและพฤติกรรมองค์กร. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2544). โรงเรียนองค์กรแห่งการเรียนรู้: แนวคิดทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ.
- _____. (2548). โรงเรียน การบริหารสู่ความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2553). การวิจัยทางการบริหารการศึกษา: แนวคิดและกรณีศึกษา. ขอนแก่น: คลังนานาวิทยา.
- _____. (2554). การวิจัยทางการบริหารการศึกษา: แนวคิดและกรณีศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.
- วิโรจน์ สารรัตน์ และอัญชลี สารรัตน์. (2545). ปัจจัยทางการบริหารกับความเป็นองค์กร. แห่งการเรียนรู้ ข้อเสนอผลการวิจัยเพื่อการพัฒนาและการวิพากษ์. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2556). กระบวนทัศน์ใหม่ทางการศึกษา : กรณีทัศน์ต่อการศึกษาศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ.
- วุทธิศักดิ์ โภชนกุล. (2552). ภาวะผู้นำทางการศึกษาในสังคมโลกาภิวัตน์. สงขลา: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ศิริพร ศรีเชลียง. (2542). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบสารสนเทศ. เพชรบุรี: สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยา ลกรณ.
- ศุภชัย ขาวะประภาย. (2550). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สงบ ลักษณ์. (2542). แนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา. วารสารข◻ราชครู, 18(4), 2-5.
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2547). กรณีศึกษา Best Practices TQA Winner 2002 Thai Acrylic Fiber Co., Ltd. กรุงเทพฯ: เรดเฟิร์น ศรีเอชเอ็น.
- _____. (2550). หลักการควบคุมคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- สมภาร ศิโล. (2552). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัย ราชภัฏชัยภูมิ. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมศักดิ์ สันธูระเวชญ์. (2542). มุ่งสู่คุณภาพการศึกษา. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2555). การประกันคุณภาพการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2553). คู่มือการบริหารจัดการระบบคุณภาพ. กรุงเทพฯ: ชุมชม สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2546). การเติบโตอย่างมีคุณภาพ = The quality of growth. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

- สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2547). **แนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ**. ค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.labschools.net/docdown/BestPractices.pdf>
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน). (2555). **การประกันคุณภาพการศึกษา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน).
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2549). **มาตรฐานการศึกษาของชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). **การวิจัยประเมินผลคุณภาพของคนไทย: ดี เก่ง และมีความสุข**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- _____. (2551). **แนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). **สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ. 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2552). **สรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง (พ.ศ. 2549-2553)**. ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2555, จาก www.thai-school.net/download.php?id=1329
- สิปปนนท์ เกตุทัต. (2542). **หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานในโลกทัศน์ใหม่**. วารสารวิชาการ, 2, 12-15.
- สุดาวรรณ เครือพานิช. (2549). **โรงเรียนดีมีคุณภาพ**. วารสารวิชาการ, 9(4), 25-33.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. (2547). **ภาวะผู้นำ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พี.บี.ฟอร์เรนบู๊คส์.
- สุพานิ สฤษฏ์วานิช. (2549). **พฤติกรรมองค์กรสมัยใหม่: แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรศักดิ์ ปาเฮ. (2554). **ผู้บริหารกับการสร้างคุณภาพโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศ**. วารสารวิชาการ, 3(10), 6-12.
- สุรัฐ ศิลปะอนันต์. (2545). **กระบวนการปฏิรูปโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.
- สุวรรณ พินตานนท์. (2552). **แนวทางการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2555, จาก <http://valrom.igetweb.com/index.php?mo=3&art=652463>
- สุวรรณ พินตานนท์ และกาญจนา วัจนสุนทร (2555). **การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development: SBMLD)**. กรุงเทพฯ: เอ็ดดูมิเดียพับลิชชิง.
- อัจฉรา วงษ์เอก. (12 กันยายน 2552). **สัมภาษณ์**. ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- อำรุง จันทวานิช. (2546). **โรงเรียนสมบูรณ์แบบ**. วารสารวิชาการ, 6, 20-26.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อุไรพรรณ เจนวาณิชยานนท์. (2536). **การพัฒนาระดับชั้นสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการของคณะพยาบาลศาสตร์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพยาบาลศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- Agnew, D.W. (2011). **Administrative Obstacles to Technology Use in West Virginia Public Schools: A Survey of West Virginia Principals**. Ph.D. Dissertation, Educational Leadership Studies, Morgantown, West Virginia.
- Anderson, R.E. & Dexter, S. (2005). School technology leadership: An empirical investigation of prevalence and impact. **Educational Administration Quarterly**, 41, 49-82.
- Armstrong, M. (2006). *A Handbook of Human Resource Management Practice* (10th editioned). London: Kogan Page
- Austin, G.E. & Reynolds, D. (1990). **Managing for improved school effectiveness: An international survey**. New York: School Organization.
- Banton, M. (2003). **The SWOT analysis**. Retrieved October 16, 2004 from http://www.2myprofessor.com/common/The_SWOT_analysis.html
- Barnett, H. (2001). **Successful k-12 technology planning: Ten essential elements**. Eric Digest ED457858. Retrieved from <http://www.ericdigest.org/2002-2/ten.htm>.
- Barney, H. & Robyn, A. (2005). **Organizational Practices, School Improvement, Interventions and Technical Assistance**. Paper presented at the meeting of the American Educational Research Association, Montreal, Canada.
- Bartol, K.M., Martin, D.C. & Tein, M. (1998). **Management a Pacific Rim Focus**. New York: McGraw-Hill.
- Baskett, S. & Miklos, E. (1992). Perspectives of Effective Principals. **The Canadian Administrator**, 32, 1–10.
- Baumgart, N. (1987). **Equity, Quality and Cost in Higher Education**. Bangkok: UNESCO Principle Regional office for Asia and Pacific.
- Becker, B.E., Huselid, M.A. & Ulrich, D. (2001). **The Hr Scorecard: Linking People, Strategy, and Performance**. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Bedeian, A.G. & Zammuto, R.F. (1991). **Organizations: Theory and Design**. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Berman, R. (1994). Learner's transfer of writing skills between languages. **TESL Canada Journal**, 12(1), 29-46.
- Birinci, G., & Kabakei, I. (2007). **School principals' views about their roles in technology planning: A case in Eskisehir**. [n.p.]: Anadolu University.
- BNET Business Dictionary. (2000). **Business definition for: Excellence**. Retrieved April 30, 2012, from <http://dictionary.bnet.com/definition/excellence.html>
- Brikin, F. & Woodward, D. (1997). Accounting for the sustainable corporation. **Environmental Management and Health**, 8(2), 67-72.
- Burke, W.W. & Litwin, G.H. (1992). A Causal Model of Organizational Performance and Change. **Journal of Management**, 18(3), 523-545
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1950). **The Management of Innovation**. London: Tavistock.

- Buytendijk, F. (2006). The five key to building a high-performance organization. **Business Performance Management**, 4(1), 24-30.
- Calman, R.C. (2010). **Exploring the Underlying Traits of High-Performing School**. Retrieve May 24, 2012, from http://www.eqao.com/Research/pdf/E/ExploringUnderlyingTraits_web.pdf
- Chapman, A. (2007). **SWOT analysis**. [n.p.].
- Child, J. (1977). **Organization**. London: Harper & Row.
- Chrispeels, J. & Ann, H. (1990). **A Study of Factor Contributing to Achieving and Sustaining School Effective in Elementary Schools**. London: Dissertation Abstracts International.
- Cobb, C.G. (2003). **From quality to business excellence: A systems approach to management**. Milwaukee, WI: ASQ Quality Press.
- .Collins, J. (2001). **Good to Great**. London: Random House.
- Conrad, C.F. & Blackburn, R.T. (1985). Correlates of Departmental Quality in Regional. **American Educational Research Journal**, 22(2), 279-259.
- Corcoran, T., Fuhrman, S.H., & Belcher, C.L. (2001). The district role in instructional improvement. **Phi Delta Kappan**, 83(1), 78-84
- Creemers, B., Chrispeels, J., Mortimore, P., Murphy, J., Reynolds, D. Stringfield, S. et al. (1998). The Future of School Effectiveness and Improvement. **School Effectiveness and School Improvement**, 9(2), 125-134.
- Cuban, L. (1998). How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. **Teachers College Record**, 99(3), 453-477
- Cummings, T.G. & Worley, C.G. (1993). **Organization development and change**. 5th ed. Minneapolis. St. Paul: West Pub.
- Daft, R.L. (2001). **Organization Theory and Design**. Ohio: South-Western College Publishing.
- Daggett, R. (2005). **Preparing students their future**. Rexford, NY: International Center for Leadership in Education.
- Davis, G. (2008). The development and field test of the education technology leadership assessment survey. **Dissertation Abstracts International**, 69, 04A.
- Deal, T.E. & Kennedy, A.A. (1982). **Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life**. Harmondsworth: Penguin Books.
- Denhardt, R.R. & Denhardt, J.V. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. **International Review of Public Administration**, 8(1), 3-10.
- Denison, D.R. (1990). **Corporate culture and organizational effectiveness**. New York: John Wiley & Sons.
- Department of Education and Training. (2002). **Primary class sizes lowest in a decade'**, **Education Times**. State of Victoria: Department of Education and Training.

- Donabedian, A. (1980). **The definition of quality and approaches to its assessment**. Michigan: Health Administration Press.
- Dyer, G. (1982). **Advertising As Communication**. Kentucky: Routledge.
- Edmonds, R.R. (1981). Making public schools effective. **Social Policy**, **12**(2), 56-60.
- Elementary and Secondary Education Act. (1993). **Educational Excellence for All Children Act of 1999**. Washington, DC.: Department of Education.
- Fine, L.G. (2009). **The SWOT Analysis: Using Your Strength to Overcome Weaknesses, Using Opportunities to Overcome Threats**. [n.p.].
- Fink, S.L., Stephen, R.J. & Willits, R.D. (1983). **Designing and managing organizations**. New York: McGraw-Hill.
- Fioriello, P. (2012). **What Makes a Good School?**. Retrieved April 12, 2012, from <http://drpfconsults.com/what-makes-a-good-school>
- Folletta, S.V. (2005). **Organizational diagnosis models: A review & synthesis**. CA: Leadersphere.
- Forrest, W.P. (2011). **The Role of National Standards in Preparing School Administrators in the United States**. [n.p.]: Khon Kaen University.
- Fullan, M.G. & Stiegelbauer, S.M. (1991). **The New Meaning of Educational Change**. London: Cassell.
- Gartner Group. (2002). **High Performance Organization**. Retrieved April 10, 2012, from <http://www.gartner.com/technology/home.jsp>
- Gerloff, E.A. (1985). **Organizational theory and design: A strategic approach to management**. New York: McGraw-Hill.
- Ghoshal, S. & Bartlett. C. A. (1996). Building Behavioural Context: A Blueprint for Corporate Renewal. **Sloan Management Review**, **37**(2), 23-36.
- Gilbert, P. & Reynolds, S. (1990). The relationship between the Eysenck Personality Questionnaire and Beck's concepts of sociotropy and autonomy. **British Journal of Clinical Psychology**, **29**(3), 319-325.
- Glickman, C., Gordon, S. & Ross-Gordon, J. (2001). **Supervision and instructional leadership: A developmental approach**. 5thed. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Good, T.L. (2008). **21st Century Education: A Reference Handbook**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gordon, A.D. (1999). **Classification: Methods for the Exploratory Analysis of Multivariate Data**. London: Chapman & Hall.
- Gordon, J.R. (1998). **Organizational behavior: A diagnostic approach**. 6thed. New York: Prentice-Hall.
- Greenberg, J. & Baron, R.A. (2000). **Behavior in organizations**. London: Pearson Prentice Hall.
- Gregg, J. (1994). **Maurice Blanchot and the Literature of Transgression**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Griffin, R.W. (1993). **Management**. Boston, MA: Houghton Mifflin.

- Griffin, R.W. & Moorhead, G. (1995). *Organizational behavior: Managing people and organizations*. 4thed. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Harison, A.G. & Treagust, D. F. (2000). A typology of school science models. **International Journal of Science Education**, **22**(9), 1011-1026.
- Holland, W.D. & Davis, K. (2007). **Change Is the Rule: Practical Actions for Change on Target, on Time, on Budget**. Chicago, IL: Holland & Davis Inc.
- Holloway, W.V. (1959). **State and Local Government in the United States**. New York: McGraw-Hill.
- Holt, A. & Hinds, T. (1994). **The New School Governor (Management & Leadership in Education)**. London: Kogan.
- Hoy, W.K. & Miskel, C.G. (2005). **Educational Administration**. 7th ed. New York: McGraw-Hill.
- Hubbard, G. & Beamish, P. (2011). **Strategic management: thinking, analysis, action**. 4thed. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson Australia.
- International Livestock Research Institute. (1995). **Livestock Policy Analysis**. Nairobi, Kenya: ILRI Training.
- Isern, J. & Pung, C. (2007). Driving Radical Change. **The McKinsey Quarterly**, **4**(24), 1–12.
- Iverson, Christina Joann. (2001) School - Based Management: A Case Study. **Dissertation Abstracts International**, 62-05, A.192
- JRC European Commission. (2007). **SWOT (strengths weaknesses opportunities and threats) analysis**. [n.p.].
- Kanter, R.M. (1983). **The change masters: corporate entrepreneurs at work**. 4th ed. London: Allen & Auwin.
- Kanter, R.M., Stein, B.A. & Jick, T.D. (1992). **The challenge of organizational change**. New York: The Free Press.
- Kao, R.W., Kao, R.R. & Jing, Y. (2006). **An entrepreneurial approach to corporate management**. 2nded. Jurong, Singapore: Pearson Education South Asia.
- Koch, J.V. & Cebula, R.J. (1994). In search of excellent management. **Journal of Management Studies**, **31**(5), 681-99.
- Kotter, J.P. (1993). What Leaders really do. **Harvard Business Review**, **63**(3), 103-111.
- _____. (1996). **Leading Change**. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Kouzes, J. & Posner, B. (2002). **The Leadership Challenge**. 3rded. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kramer, M.J. (2006). Systemic improvement to raise achievement. **The School Administrator**, **63**(7), 51.
- Krejcie, R.V. & Morgan, D.W. (1970). **Determining Sample Size for Research Activities**. Emmitsburg, MD: National Emergency Training Center.
- Kwan, P. & Walker, A. (2003). Positing Organizational Effectiveness as a secondorder Construct in Hong Kong Higher Education Institutions. **Research in higher education**, **44**(6), 120-130.

- Lawrence, J. (1998). **High-Performance Government Organizations**. Retrieve May 12, 2012, from http://content.knowledgeplex.org/streams/ksg/AshInstitute/Ash_Institute_Resource%20Guide.pdf
- Lewin, K. (1951). **Field Theory in Social Science**. New York: Haper and Brother.
- Lewis, C.W. & Gilman, S.C. (2005). **The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide**. 2nded. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lezotte, L. (1994). The nexus of instructional leadership and effective schools. **The School Administrator**, 51(6), 22-23.
- Linder, J.C. & Brooks, J. D. (2004).Transforming the Public Sector.**Outlook Journal**, 3(6), 26-35.
- Longman, F. (1987). **Born to pay: the new politics of aging in America**. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Lunenburg, F.C. & Ornstein, A.C. (2000).**Educational administration: Concepts and practices**. 4thed. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- MacGilchrist, B., Reed, J. & Myers, K. (1995).**The Intelligent School**. London: Sage.
- Majchrzak, M. (1984). **Methods for policy research: Applied social research methods series vol. 3**. Newbury Park: Sage.
- Marcel, K. (1990). **Principal Power and School Effectiveness: A Study of Urban Public Middle Schools**. London: Dissertation Abstracts International.
- Marzano, R.J. (2003). **What Works in Schools: Translating Research Into Action**. Alexandria, VA: Association for Supervision & Curriculum Deve.
- McKinsey. (2010). **How the world's most improved school systems keep getting better**. Retrieved June 12, 2012, from <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better/>
- Mediratta, K., Shah, S. & Mcalister, S. (2009). **Community Organizing for Stronger Schools Strategies and Successes**. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Miles, M.B. (1997). **Innovation in education**. New York: Columbia University, Teachers College, Bureau of Publication.
- Miles, M.B., Saxl, E.R. & Lieberman, A. (1988). What skills do educational change agents need: An empirical view.**Curriculum Inquiry**, 18(2), 157-193.
- Minnesota Department of Education. (2007). **School Improvement Planning**.Retrieved from http://education.state.mn.us/MDE/Accountability_Programs/School_Improvement/AYP_School_Improvement/Resources_AYP/index.html
- Morgan, F. (2008).**What makes an Excellence school?**. Retrieved January 1, 2012, from <http://kcsdblog.wordpress.com/2008/01/01/what-makes-an-excellent-school/>
- Mountford, D., Clark, G.,Dupej, P., Hernández, M. & Huxley, J. (2012). **Delivering Local Development Review to Assess the Efficiency of the Regional Development Agencies Integrated Network of**

- the Slovak Republic**, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers. Retrieved February 16, 2012, from <http://dx.doi.org/10.1787/5k92qv22mf8r-en>
- Mullins, L.J. (2007). **Management and Organizational Behaviors and Companion Website with Grade Tracker Student Access Card**. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- National Education Association. (2007). **Access, Adequacy, and Equity in Education Technology**. Retrieved March 24, 2012, from <http://www.edutopia.org/files/existing/pdfs/NEA-Access-Adequacy-andEquityinEdTech.pdf>
- Newstrom, J.W. & Davis, K. (2002). **Organizational behavior: human behavior at work**. 10th ed. New York: McGraw-Hill
- Niklos, F. (2007). **Strategy: definition & meanings**. Retrieved December 2, 2011, from http://home.att.net/discon/strategy_definitiond.pdf.
- Northouse, P.G. (2001). **Leadership: Theory and Practice**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- _____. (2012). **Introduction to Leadership: Concept and Practice**. 2nd Ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Office for Standards in Education-OFSTED. (2007). **Effective Schools**. Retrieved April 20, 2012, from <http://www.ofsted.gov.uk/>.
- Office of Superintendent of Public Instruction. (2002). **Education Reform**. Retrieved April 5, 2012, from <http://www.k12.wa.us/research/EdReform.aspx>
- Ohlson, M. (2009). Examining Instructional Leadership: A Study of School Culture and Teacher Quality Characteristics Influencing Student Outcomes. **Florida Journal of Educational Administration & Policy**, 2(2), 102-111.
- Olson, L.S. (2001). Schools, Achievement, and Inequality: A Seasonal Perspective. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, 23(2) 171-191.
- Osland, J.S., David, Kolb, D.A. & Rubin, I.M. (2001). **Organizational Behavior: An Experimental Approach**. 7th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Owens, R.G. (2001). **Organizational Behavior in Education**. 6th ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Ozga, J. (2009). Governing Education through data in England: from Regulation to Self-Evaluation. **Journal of Education Policy**, 24(2), 149-162.
- Partnership for 21st Century Skills. (2011). **Framework for 21st century learning**. [n.p.].
- Pahl, N. & Richter, A. (2009). **SWOT Analysis - Idea, methodology and a practical approach**. [n.p.]: GRIN Verlag.
- Peters, T. J. & Waterman, R.H. & Phillips, J.J. (1980). **Structure is not organization**. New York: M. Wiener.

- _____. (1982). **In search of excellence: Lessons from America's best-run companies**. New York: Harper & Row.
- _____. (1988). **In Search of Excellence: Lessons from Americas Best Run Companies**. New York: Grand Central Publishing.
- Petrick, J.A. and Furr, D.S. (1995), **Total Quality in Managing Human Resources**. Delray Beach, Fla: St. Lucie Press.
- Phelps, J.L. & Addonizio, M.F. (2006). How much do schools and districts matter? A production function approach to school accountability. **Educational Considerations**, **33**(2), 51-62.
- Porter, M.E. (1985). **Competitive Advantage**. New York: Free Press.
- Presthus, R.V. (1978). **The organizational society**. 2nded. New York: St. Martin's Press.
- Pucki, V., Tichy, N.M. & Barnett, C.K. (1992). **Creating and Leading the Competitive Organization**. New York: John Wiley & Sons
- Purkey, S.C. & Smith, M.S. (1983). Effective schools: A review. **Elementary School Journal**, **83**(4), 427- 52.
- Robbins, S.P. (1983). **Organization Theory: The Structure and Design of Organizations**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- _____. (1989). **Organizational Behavior: Concepts, Controversies and Applications**. 4thed. New York: Prentice-Hall.
- Robbins, S.P. & Coulter, M.K. (1996). **Management**. 5thed. New York: McGraw-Hill.
- _____. (2002). **Management**. 7thed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Robbins, S.P., Odendaal, A. & Roodt, G. (Eds.). (2003). **Organizational Behavior: Global and Southern African perspectives**. Cape Town: Pearson Publication
- Robson, W.A. (1953). **Local Government in Encyclopedia of Social Science**. New York: The Macmillan Company.
- Rosenbloom, D.H., Krarchuck, R.S. & Rosenbloom, D.G. (2002). **Public administration, understanding management, politics, and law in the public sector**. 5thed. New York: McGraw-Hill.
- Sammonds, P., Hillman, J. & Mortimore, P. (1995). **Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research**. London: Office for Standards in Education.
- Sarah, B., Jolian, M., Robert, M. & Karl, T. (2011). Workplace performance, worker commitment, and loyalty. **Journal of Economics & Management Strategy**, **20**(3), 925- 955.
- Scheerens, J. & Bosker, R. (1997). **The Foundations of Educational Effectiveness**. Oxford: Pergamon.
- Schein, E.H. (1996). **Strategic Pragmatism**. 3rded. Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology.
- Schimmoeller, L. J. (2010). Leadership styles in competing organizational cultures. Kravis Leadership Institute, **Leadership Review**, **10**, 125-141.
- Schlechty, P.C. (2006). Bureaucracies and learning organizations. **The School Administrator**, **63**(9), 62.

- _____. (2004). **Organizational Culture and Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sentell, G.D. (1994). **Fast, focused & flexible: bold new imperatives for the high performance organization**. Michigan: Pressmark International.
- Sergiovanni, T.J. (1988). **Supervision: human perspectives**. 4th ed. New York: McGraw-Hill
- Sergiovanni, T.J. (1991). **The Principals'hip: A Reflective Practice Perspective**. 2nd ed. Boston, Mass: Allyn and Bacon.
- _____. (2001). **Supervision: A Redefinition**. 7th ed. London: McGraw-Hill Humanities.
- _____. (2004). **The Life world of Leadership: Creating Culture, Community, and Personal Meaning in Our Schools**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shannon, G.S. & Bylsma, P. (2007). **The Nine Characteristics of High-Performing Schools: A research-based resource for schools and districts to assist with improving student learning**. 2nd ed. Olympia, WA: OSPI.
- Stedman, L.C. (1987). The Effective Schools Formula Still Needs Changing: A Reply to Brookover. **Phi Delta Kappan**, 69(6), 439-42.
- Teddle, C. & Reynolds, D. (2000). **International Handbook of School Effectiveness Research: An International Survey of Research on School Effectiveness**. London: Routledge.
- Tee, N.P. (2003). The Singapore School and the School Excellence Model. **Educational Research for Policy and Practice**, 2, 27-39.
- The Malcolm Baldrige National quality award. (2012). **2011–2012 Criteria for Performance Excellence**. Retrieved July 10, 2012, from http://www.nist.gov/baldrige/publications/upload/2011_2012_Business_Nonprofit_Criteria.pdf
- The Specialist Schools and Academies Trust [SSAT]. (2010). **The Schools Network**. Retrieved June 13, 2012, from http://en.wikipedia.org/wiki/The_Schools_Network
- Tichy, N.M. (1983). **Managing strategic change: Technical, political, and cultural dynamics**. New York: Wiley.
- Thompson, J.D. (2004). **Organizations in action: Social science bases of administrative theory**. Somerset, NJ: Transaction Publishers.
- U.S. Department of Education. (2005). **Reading First Leadership at the School Level: The Principle**. Retrieved April 16, 2012, from <http://www.readingfirstsupport.com/search?q=cache:-mozIGkY7cYJ:>
- Wagner, C.R. (2006). The school leader's tool for assessing and improving school culture. **Principal Leadership**, 7(4), 41-44.
- Webster, M. (1981). **Webster's official crossword puzzle dictionary**. Massachusetts: G. & C. Merriam.
- Wiersma, M. (1995). **Instructor's Manual with Testbank for: Research Methods in Education :an Introduction**. 6th ed. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.

- Wikipedia. (2007). **SWOT analysis**. [n.p.].
- Wilson, J.M., Goodman, P.S. & Cronin, M.A. (2007). Group Learning. **Academy of Management Review**, **32**(4), 1041-1059.
- Wit, D. (1967). **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok: Kurusapha Press.
- Woods, D. & Orlik, S. (1994). **School Review and Inspection**. London: Biddles Ltd. Guildford and King's Lynn.
- Worthman, N.C. (1990). **The relationship between bureaucracy effectiveness in secondary school**. London: [n.p.].
- Yousef, D.A. (2000). Organizational commitment: a mediator of the relationships of leadership behavior with job satisfaction and performance in a non-western country. **Journal of Managerial Psychology**, **15**(1), 6-28.
- Yukl, G.A. (2002). **Leadership in organizations**. 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายนามผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือวิจัย

ภาคผนวก ข
เครื่องมือวิจัย



แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

เรียน ผู้บริหารโรงเรียน

ดิฉันนางพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร การศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น กำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็น เลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คือ 1) รองศาสตราจารย์ ดร.วิโรจน์ สารรัตนะ และ 2) ดร.พงษ์ศักดิ์ ภูกาบขาว ซึ่งการทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับ ข้อมูลจากท่าน จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัยในครั้งนี้

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามเพื่อการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพผู้ให้ข้อมูล

ตอนที่ 2 จุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภาวะคุกคาม ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ และกลไก เพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ผู้ตอบแบบสอบถามคือ ผู้บริหารโรงเรียน

3. โปรดอ่านคำชี้แจงในการตอบแบบสอบถามแต่ละตอน กรุณาตอบแบบสอบถามทุกข้อตามความเป็นจริง และ ตรวจสอบความเรียบร้อยก่อนจัดส่งคืนแบบไม่ต้องระบุชื่อของผู้ตอบ โดยผู้วิจัยขอรับรองว่าคำตอบของท่านจะ ถูกเก็บเป็นความลับ ซึ่งจะไม่มีผลกระทบใดๆ ทั้งสิ้นต่อสถานศึกษาและตัวท่านเอง

ขอความกรุณาให้ท่านส่งแบบสอบถามกลับมายังผู้วิจัยภายในวันที่ 30 มกราคม 2556 หากมีข้อสงสัยประการใด กรุณาติดต่อนางพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ โทร. 0-8971-4128-6

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถามในครั้งนี้

พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ตอนที่ 1 สถานภาพผู้ให้ข้อมูล

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน หรือเติมข้อความในช่องว่างที่ตรงกับความเป็นจริงของท่าน

1. เพศ 1. ชาย 2. หญิง
2. วุฒิทางการศึกษา 1. ปริญญาตรี 2. ปริญญาโท 3. ปริญญาเอก
3. ตำแหน่งปัจจุบัน 1. ผู้อำนวยการ 2. รองผู้อำนวยการ
4. ประสบการณ์การทำงาน 1. ต่ำกว่า 5 ปี 2. 5 - 15 ปี 3. 16 - 25 ปี 4. 26 ปีขึ้นไป
5. ประสบการณ์ทำงานในสถานศึกษาแห่งนี้ 1. ไม่เกิน 5 ปี 2. 6 - 10 ปี 3. มากกว่า 10 ปี
6. ระดับชั้นการเรียนการสอนของสถานศึกษา 1. ระดับประถมศึกษา
 2. ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา
 3. ระดับมัธยมศึกษา
7. ขนาดของสถานศึกษา 1. เล็ก (นักเรียนไม่เกิน 300 คน)
 2. กลาง (นักเรียน 301 - 500 คน)
 3. ใหญ่ (นักเรียนมากกว่า 500 คน)

นิยามเชิงปฏิบัติในการวิจัย

1. จุดเด่น (strength) หมายถึง สิ่งที่สถานศึกษาสามารถทำได้ เป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่สถานศึกษาและช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เช่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคคล การให้บริการของสถานศึกษาเป็นนวัตกรรมใหม่ หรือตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม กระบวนการและการดำเนินงานที่มีคุณภาพ

2. จุดด้อย (weak) หมายถึง สิ่งที่สถานศึกษาไม่สามารถทำได้เป็นเรื่องของปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จ และเป็นสิ่งที่ลดคุณค่าของสถานศึกษา เช่น บุคลากรขาดสมรรถนะและความเชี่ยวชาญ การบริการด้อยคุณภาพ ไม่มีความเด่นหรือแตกต่างจากคู่แข่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม กระบวนการดำเนินงานที่ไร้คุณภาพ ภาพลักษณ์ของสถานศึกษาไม่ดี

3. โอกาส (opportunity) หมายถึง เงื่อนไขที่อาจสนับสนุนสถานศึกษาเป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อความสำเร็จเป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรเช่น นโยบายรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุน

4. ภาวะคุกคาม (threat) หมายถึง เงื่อนไขที่บั่นทอนความสำเร็จของสถานศึกษา เป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เป็นสิ่งที่อาจลดคุณค่าขององค์กรเช่น มีคู่แข่งใหม่ที่เข้มแข็งหรือมีคุณภาพดีกว่าหรือคู่แข่งได้เปรียบในช่องทางบริการที่ดีกว่า

5. แนวทางของนโยบาย (policy mean) หมายถึง แนวทางการปฏิบัติ หรือแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ความเป็นเลิศของสถานศึกษา

6. กลไกของนโยบาย (policy mechanism) หมายถึง มาตรการ กฎระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย หรือทรัพยากรทางการบริหารที่สนับสนุนให้แนวทางของนโยบายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ตอนที่ 2 จุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภาวะคุกคาม ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากนิยามเชิงปฏิบัติในการวิจัยข้างบน โปรดพิจารณาว่าสถานศึกษาของท่านมีจุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภาวะคุกคาม ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ และกลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จในการจัดการศึกษาอย่างไร โดยตอบคำถามลงในตารางข้างล่างนี้

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย
2.1ด้านโครงสร้าง ได้แก่ การ จัดโครงสร้างของสถานศึกษา ให้สนับสนุนพันธกิจและ เป้าหมายสู่ความสำเร็จของ สถานศึกษา จัดกลุ่มหรือ แผนกเพียงพอ การจัด วางอำนาจหน้าที่ให้เอื้อต่อ การทำงานวาระบูรณาการ เหมาะสมชัดเจน การ ประสานงานระหว่างกัน	..... ..... ..... ..... .....	..... ..... ..... ..... .....
	โอกาส	ภาวะคุกคาม
	แนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ	กลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย
2.5 ด้านเทคโนโลยี ได้แก่ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และการเรียนการสอน	..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... .....	..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... .....
	โอกาส	ภาวะคุกคาม
	แนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ	กลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

- ขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถาม



แบบสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ
(in-depth interview of experts)

.....

1. วัน เดือน ปี และเวลาที่สัมภาษณ์.....
2. สถานที่สัมภาษณ์.....
3. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์
 - 3.1 ชื่อ-สกุล.....
 - 3.2 ตำแหน่ง.....
 - 3.3 ประสบการณ์อื่นๆ.....

นิยามเชิงปฏิบัติในการวิจัย

1. จุดเด่น (strength) หมายถึง สิ่งที่สถานศึกษาสามารถทำได้ เป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่สถานศึกษา และช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เช่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคคล การให้บริการของสถานศึกษา เป็นนวัตกรรมใหม่ หรือตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม กระบวนการและการดำเนินงานที่มีคุณภาพ

2. จุดด้อย (weak) หมายถึง สิ่งที่สถานศึกษาไม่สามารถทำได้เป็นเรื่องของปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จ และเป็นสิ่งที่ลดคุณค่าของสถานศึกษา เช่น บุคลากรขาดสมรรถนะและความเชี่ยวชาญ การบริการด้อยคุณภาพ ไม่มีความเด่นหรือแตกต่างจากคู่แข่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม กระบวนการดำเนินงาน ที่ไร้คุณภาพ ภาวะถดถอยของสถานศึกษาไม่ดี

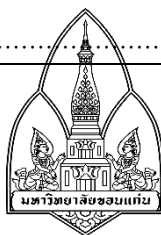
3. โอกาส (opportunity) หมายถึง เงื่อนไขที่อาจสนับสนุนสถานศึกษาเป็นเรื่องของปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อความสำเร็จเป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรเช่น นโยบายรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุน

4. ภาวะคุกคาม (treat) คือ เงื่อนไขที่บั่นทอนความสำเร็จของสถานศึกษา เป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เป็นสิ่งที่อาจลดคุณค่าขององค์กรเช่น มีคู่แข่งใหม่ที่เข้มแข็งหรือมีคุณภาพดีกว่า หรือคู่แข่งได้เปรียบในช่องทางการให้บริการที่ดีกว่า

5. แนวทางของนโยบาย (policy mean) หมายถึง แนวทางการปฏิบัติ หรือแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ความเป็นเลิศของสถานศึกษา

6. กลไกของนโยบาย (policy mechanism) หมายถึง มาตรการ กฎระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย หรือทรัพยากรทางการบริหารที่สนับสนุนให้แนวทางของนโยบายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย



แบบบันทึกพหุกรณีศึกษา

.....

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. วัน เดือน ปี และเวลาที่ศึกษา.....
2. ชื่อสถานศึกษา.....
3. ข้อมูลพื้นฐาน
 - 3.1 จำนวนบุคลากร
 - 3.2 จำนวนนักเรียน
 - 3.3 ข้อมูลอื่นๆ.....

ตอนที่ 2 จุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภาวะคุกคามแนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ และกลไกเพื่อการปฏิบัติของสถานศึกษา

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย
2.1 ด้านโครงสร้าง ได้แก่ การ จัดโครงสร้างของสถานศึกษา ให้สนับสนุนพันธกิจและ เป้าหมายสู่ความสำเร็จของ สถานศึกษา จัดกลุ่มหรือแผนก เพียงพอ การจัดวางอำนาจ หน้าที่ให้เอื้อต่อการทำงานวาง กระบวนการเหมาะสมชัดเจน การประสานงานระหว่างกัน	.........................	.........................
	โอกาส	ภาวะคุกคาม

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย
	แนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ	กลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ
2.2 ด้านคน ได้แก่ การสร้าง เสริมคุณลักษณะ บทบาท และ พฤติกรรมการทำงานของระดับ บุคคลและระดับกลุ่มเพื่อให้การ ดำเนินงานของสถานศึกษา บรรลุผลสำเร็จอย่างมี ประสิทธิภาพ	..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... .....	..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... .....
	โอกาส	ภาวะคุกคาม
	แนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ	กลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย

2.5 ด้านเทคโนโลยี ได้แก่ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และนวัตกรรมทางเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และการเรียนการสอน	..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... .....	..... ..... ..... ..... ..... ..... ..... .....
	โอกาส	ภาวะคุกคาม
	แนวทางการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศ	กลไกเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

ด้าน	จุดเด่น	จุดด้อย

ภาคผนวก ค

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์เชิงลึก

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์เชิงลึก

1. มล.ปนัดดา ดิศกุล ปรินญาตรีทางวิทยาศาสตร์ และปรินญาโททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จาก Brigham Young University สหรัฐอเมริกา รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จบหลักสูตรวิชาประวัติศาสตร์ไทย-ญี่ปุ่น เปรียบเทียบ ณ Sophia University ประเทศญี่ปุ่น หลักสูตรนักปกครองชั้นสูงจากวิทยาลัยมหาดไทย ได้รับรางวัลหลายรางวัล ได้แก่ “ข้าราชการพลเรือนดีเด่น” ของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี พ.ศ. 2532 “ศิษย์เก่าดีเด่น” ประจำปี พ.ศ. 2549 จากโรงเรียนสาธิตศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) “ศิษย์เก่าดีเด่น เนื่องในวัน ศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี” ประจำปี พ.ศ. 2549 “คนดี ศรีสยาม” ประจำปี พ.ศ. 2549 ประจำปี พ.ศ. 2549 “พ่อตัวอย่างแห่งชาติ” ประจำปี พ.ศ. 2550 รางวัล "สังข์เงิน" ครั้งที่ 23 ประจำปี 2552-2553 "ครูททองคำ" ผู้บริหารราชการพลเรือนดีเด่น ประจำปี 2553-2554 ของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย และรางวัลเกียรติยศโล่เชิดชูเกียรติ “ยกย่องให้เป็นผู้ประพฤติปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ประจำปี 2555” ของ สำนักงาน ปปช. ปัจจุบันเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานพิพิธภัณฑสถานและหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
2. ชวน ศิรินันท์พร รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรติคุณ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปรินญาคุณฎีบัณฑิต กิตติมศักดิ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี หลักสูตรการบริหารสำนักงานจังหวัด หลักสูตรนักปกครองระดับสูง หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัจจุบัน เป็นอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
3. วิกรม กรมดิษฐ์ ปรินญาตรีด้านธุรกิจจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวัน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) บริษัท อมตะ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และประธานมูลนิธิอมตะเจ้าของโครงการนิคมอุตสาหกรรม 3 แห่ง ได้แก่ อมตะนคร จังหวัดชลบุรี, อมตะซิตี้ จังหวัดระยอง และอมตะซิตี้ เบียนหัว ที่อยู่ในประเทศเวียดนาม และบริษัทในเครืออมตะ ได้แก่ บริษัท อมตะซิตี้ จำกัด, บริษัท อมตะ (เวียดนาม) จำกัด, บริษัท อมตะ วอเตอร์ จำกัด, บริษัท อมตะ ฟาซิลิตี้ เซอร์วิส จำกัด, บริษัท อมตะ แมนชั่นเซอร์วิส จำกัด, บริษัท อมตะ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด, บริษัท อมตะ คอนโดทาวน์

ระของ จำกัด, บริษัท อมตะ เพาเวอร์ จำกัด, บริษัท อมตะ จัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด, บริษัท อมตะ ชัมมิท เรดดี บิลท์ จำกัด, บริษัท เวีย โลจิสติกส์ จำกัด, บริษัท โรงพยาบาลวิภาวดี (อมตะนคร) จำกัด และบริษัท เวีย ทรานส์ จำกัดปัจจุบันผันตัวเองมาเป็นนักเขียนโดยสนใจการเขียนหนังสือเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ชีวิตให้ประโยชน์แก่อนุชนรุ่นหลัง ในปี 2549 ถึง 2551 ได้รับการจัดอันดับจากนิตยสารฟอร์บส์ให้ติดอันดับ 40 มหาเศรษฐีในเมืองไทย และในปี 2551 Foreign Direct Investment magazine (FDI) ในเครือของFinancial Times Group จากลอนดอน ได้มอบรางวัล FDI Personality of the Year 2008-Asia

4. นายแพทย์ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์ แพทย์ศาสตร์บัณฑิตจากคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ปัจจุบันเป็นจิตแพทย์ โรงพยาบาลเชียงรายประชานุเคราะห์ จังหวัดเชียงราย และเป็นเลขานุการมูลนิธิศรัทธา-ศฤงคารี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบัน (2556) ซึ่งมูลนิธิศรัทธา-ศฤงคารีเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามเจตนารมณ์ของพลตรีนายแพทย์ศฤงคารี และคุณหญิงศรัทธา ศรังคารีวงศ์ด้วยทอง ที่จะสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และนวัตกรรมทางการศึกษา
5. นายบรรจง โฆษิตจรรย์นนท์ ปรินญาตรี สาขา บริหารการตลาด มหาวิทยาลัยรามคำแหงปีทีจบ 2523 ปรินญาโท รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ปัจจุบันเป็นนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด เป็นนักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อกัน 5 สมัย 6 รางวัล ได้แก่ รางวัลการบริหารจัดการศึกษาดีเด่นปี 2553-2554 จากเลขานุการสภาการศึกษา รางวัลผลงานดีเด่นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปี 2555 รางวัลโล่ประกาศเกียรติคุณศูนย์ อปพร.ดีเด่น ปี 2556 ชนะเลิศอันดับ 1 สำนักทะเบียนที่มีผลงานดีเด่นปี 2555 รางวัลชนะเลิศโครงการชุมชนร่วมใจสร้างความปลอดภัยทางถนน ครั้งที่ 7 ปี 2555 จากคณะกรรมการวิศวกรแห่งประเทศไทยและรางวัลความเป็นเลิศการสร้างเครือข่ายบริการสาธารณะ ปี 2555 จากสถาบันพระปกเกล้า
6. นายวิเชียร ไชยบัง การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ศิษย์เก่าดีเด่นมหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2551 เป็นนักคิดค้นนวัตกรรมการศึกษาและนักเขียน ด้านนวัตกรรมได้แก่ การพัฒนาทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21(21st Century Skills)ในแบบโรงเรียนนอกกะลา PBL (Problem based Learning)ในแบบโรงเรียนนอกกะลา ครูต้นแบบบูรณาการ จาก 40 ปี Nation Channel State of The Nation : คนไทยหัวใจสร้างสรรค์ ครูใหญ่โรงเรียนนอกกะลา พัฒนารูปแบบการสอน ที่เน้นการคิดสู่ความเข้าใจอันลึกซึ้งบนฐานสมอง” พัฒนาหลักสูตร “จิตศึกษา” เพื่อพัฒนาความฉลาดด้านจิตวิญญาณของมนุษย์ THE ANOTHER CLASSROOM : New Heart New World (โลกเปลี่ยนไป เมื่อใจเปลี่ยนแปลง) สร้างชุมชนแห่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (Professional Learning Community) โรงเรียนผู้สร้างการเปลี่ยนแปลง(Transforming Public Education in Rural Thailand) ด้านงานเขียนได้แก่ นิทานภาพสำหรับเด็ก “ใครๆ ก็ฝันอยากเป็นอย่างนั้น” “พระราชานดาวสี่เสี้ยว” “แต่ภูมิใจ” “เด็กชายกับดวงดาว” และ “ปลาดาวบนชายหาด” รวมเรื่องสั้น “จากเช้าวันหนึ่งถึงก่อนโลกาวินาศ” นิยาย

(วรรณกรรมเยาวชน) “สายลมกับทุ่งหญ้า” ได้รับรางวัลในการประกวดหนังสือดีเด่นประจำปี 2552 จากกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับรางวัลรองชนะเลิศอันดับหนึ่ง ประเภทวรรณกรรมเยาวชน ของเซเว่นบุคควอร์ค ครั้งที่ 8 (2554) นิยาย (วรรณกรรมเยาวชน) “อธิษฐานสีจี้กับนางฟ้าสีเขียว” ได้รับรางวัลเซเว่นบุคควอร์ค 2553 งานวิชาการ (แนวคิดในการจัดการศึกษา) “โรงเรียนนอกกะลา” ISBN 978-616-202-326-2 งานเขียนด้านวิชาการได้แก่ (ผู้นำ) “คนบนต้นไม้” “ปาฏิหาริย์การศึกษา” “จิตศึกษา” “วุฒิภาวะของความเป็นครู ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนลำปลายมาศพัฒนา หรือ ครูใหญ่โรงเรียนนอกกะลาเป็นโรงเรียนต้นแบบที่มีโรงเรียนทั่วประเทศศึกษาศึกษาดูงานเพื่อเป็นแบบอย่าง

7. นายเจริญ ช่างจิต การศึกษามหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ โรงเรียนเทศบาลวัดกลางซึ่งเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับ เป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาเปิดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เป็นโรงเรียนแรกในเทศบาลเมืองขอนแก่น และเป็น 1 ใน 12 โรงเรียนของเทศบาลทั่วประเทศ ได้รับรางวัลพระราชทานการจัดการศึกษาดีเด่น โรงเรียนขนาดใหญ่ เขตการศึกษา 9 กระทรวงศึกษาธิการ รางวัล การจัดการศึกษาดีเด่น โรงเรียนขนาดใหญ่ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และรางวัล โรงเรียนดีเด่น ประเภทโรงเรียน ขนาดใหญ่ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
8. นายสุวัฒน์ เหล่าชัย ปริญญาเอก สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประสบการณ์เป็นผู้บริหารสถานศึกษา 20 ปี เป็นนักวิชาการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด เป็นผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ โรงเรียนเทศบาลสวนสนุก เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ยอมรับ ได้แก่ รางวัลชนะเลิศโรงเรียนดีเด่นพระราชทานขนาดใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รางวัลชนะเลิศห้องสมุดดีเด่นของสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย เป็นโรงเรียนนำร่องห้องเรียนสองภาษาของเทศบาลนครขอนแก่น เป็นโรงเรียนนำร่อง ICT ของจังหวัดขอนแก่น โดย สทศ.คอร์ปอเรชั่น รางวัลดีเด่นประเภทกิจกรรมส่งเสริมการอ่าน จากสำนักการบริหารการศึกษาท้องถิ่นกระทรวง มหาดไทย รางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน ปีการศึกษา 2553 ประเภทนวัตกรรมการให้บริการจาก ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปีการศึกษา 2553

ภาคผนวก ง
รายนามผู้ร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

วันที่ 16 กรกฎาคม 2556 ณ ห้องประชุมฟ้าผางรีสอร์ท จ.ขอนแก่น

ที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	ประเภท
1	นายวิชชัย ธีรรมย์ศิริ	รองนายกเทศมนตรีทน.ขอนแก่น	ผู้บริหารท้องถิ่น
2	นายชัชวาล พรอมธรรม	รองนายกฝ่ายการศึกษา	ผู้บริหารท้องถิ่น
3	นายธนาวุฒิ ก้อนใจจิตร	รองปลัดเทศบาลด้านการศึกษา	ผู้บริหารการศึกษา
4	นายยุทธ วงศ์ศิริ	ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา	ผู้บริหารการศึกษา
5	นางจินตนา เจริญชีวกุล	ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ	ศึกษานิเทศก์
6	ดร.สุทธาลินี แม้นญาติ	ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ	ศึกษานิเทศก์
7	นายประยุทธ อริรัช	ผอ.ร.ร.เทศบาลบ้านโนนทัน	ผู้บริหารสถานศึกษา
8	นางช่อเอื้อง ฤกษ์รุจิพิมล	ผอ.ร.ร.เทศบาลบ้านศรีฐาน	ผู้บริหารสถานศึกษา
9	นางสายชล สิงห์สุวรรณ	รองผอ.ร.ร.เทศบาลวัดกลาง	ผู้บริหารสถานศึกษา
10	นายพัฒนา ยอดสะอี่	รองผอ.ร.ร.เทศบาลโนนทัน	ผู้บริหารสถานศึกษา
11	ดร. แก้วดา จันทรานุสรณ์	อาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น	นักวิชาการ
12	อาจารย์สุภรณ์ จารุจรงค์	อาจารย์โรงเรียนสาธิตมข.	นักวิชาการ
13	นางกนกพร ศิริมาลา	ร.ร.เทศบาลคุ้มหนองคู	ครู
14	นางวารุณี ศรีมาตย์	ร.ร.เทศบาลคุ้มหนองคู	ครู
15	นางอัมรินทร์ หาญสุริย์	ร.ร.เทศบาลบ้านศรีฐาน	ครู
16	นายชัยโรจน์ ไชยปาน	ร.ร.เทศบาลบ้านศรีฐาน	ครู
17	นายโกเมน กันตธีระ	ผู้แทนองค์กรท้องถิ่น	กรรมการสถานศึกษา
18	นางเพชรรวง พวงแก้ว	ผู้แทนศิษย์เก่า	กรรมการสถานศึกษา
19	นางศิริพร พงศ์พัฒนโชติ	ผู้แทนผู้ประกอบการ	กรรมการสถานศึกษา
20	นายบุญอุดม ทองดี	ประธานกรรมการ	กรรมการสถานศึกษา

ภาคผนวก จ
รายนามผู้ร่วมสนทนากลุ่ม

รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

วันที่ 7 สิงหาคม 2556 ที่ห้องประชุมสุนทรเทพ ชั้น 3 สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/สถาบัน	ประเภท
1	นายบรรจง โหมยติจรนันท์	นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด	ผู้บริหารท้องถิ่น
2	ดร.นุชากร มาศกลมดล	รองนายกฝ่ายการศึกษา	ผู้บริหารท้องถิ่น
3	นางศิรินทร ไกรการ	รองประธานสภา	ผู้บริหารท้องถิ่น
4	นางสาวชติพร เชื้อวพิทยากร	สมาชิกสภาเทศบาล	ผู้บริหารท้องถิ่น
5.	นางธนิตา กุลสุวรรณ	ผอ. โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ผู้บริหารสถานศึกษา
6	นางสาวสมพิศ หวังทรัพย์ทวี	ตัวแทนองค์กรปกครองฯ	กรรมการสถานศึกษา
7	นางสุดเสงี่ยม นิลาทวงศ์	ตัวแทนผู้ประกอบการ	กรรมการสถานศึกษา
8	นางดวงจันทร์ พุทธานี	ตัวแทนศิษย์เก่า	กรรมการสถานศึกษา
9	นางนิภาพร เกตุสวนจิก	ตัวแทนองค์กรชุมชน	กรรมการสถานศึกษา
10.	นายฉัตรชัย นวลเพ็ญ	กรรมการสถานศึกษา	ตัวแทนผู้ประกอบการ
11	นายศุวิทย์ วิเชียรดี	ผู้อำนวยการกองการศึกษา	ผู้บริหารการศึกษา
12	นางสาวพรพรรณ จันทร์ก	ศึกษานิเทศก์	ศึกษานิเทศก์
13.	นางนันทนาการ ภูษา	นักวิชาการศึกษา	นักวิชาการศึกษา
14.	ดช.จักรวาล ศรีภักดี	นักเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	นักเรียน (ป.6)
15.	ดญ.ทิพภาพร จำปา	นักเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	นักเรียน (ป.6)
16	น.ส.สิริภัทร ยิ่งยง	นักเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	นักเรียน (ม. 6)
17.	นายอภิชาติ วนัน โน	นักเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	นักเรียน (ม.6)
18.	ดญ.เพชรพลอย คำปวน	นักเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	นักเรียน (ม.2)
19	ดญ.สุริชรา ลือยศ	นักเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	นักเรียน (ม.2)
20	นางสุนิศา ชุมมา	ครู โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ครู
21	นายสุพรม เอกวงษา	ครู โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ครู
22	นายสุทธิ แก้ววิจิต	ครู โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ครู

23	นางศรีสมร สังฆมณี	ครู โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ครู
24	นางสุกุมล พันโนลาด	ครู โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ครู
25	นายวิเชฎ ออจหาญ	ครู โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร	ครู

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

วันที่ 6 กันยายน 2556 ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	สถาบัน
1	นายพิศุทธิ์ อนุตรอังกูร	นายกเทศมนตรี	ผู้บริหารท้องถิ่น
2	ร้อยตรีวิชิต ราชเพชร	รองนายกฝ่ายการศึกษา	ผู้บริหารท้องถิ่น
3	นายอุดม กุลกั้ง	ปลัดเทศบาล	ผู้บริหารท้องถิ่น
4	นายรุ่งโรจน์ ชามะรัตน์	รองปลัดเทศบาลฝ่ายการศึกษา	ผู้บริหารการศึกษา
5	นายนำศิลป์ วิเศษ	ผู้อำนวยการกองการศึกษา	ผู้บริหารการศึกษา
6	นางนฤพร แสนศรี	นักวิชาการศึกษา 5	นักวิชาการศึกษา
7	ดร. สมพงษ์ พันธุ์รัตน์	อาจารย์ภาคประเมินผลฯมข.	ผู้เชี่ยวชาญ
8	นางกัลยา ปรีชากุล	ผอ.ร.ร.เทศบาลบ้านแฮด	ผู้บริหารสถานศึกษา
9.	นายประสิทธิ์ สมศักดิ์	ผอ.ร.ร.เทศบาลกุดน้ำใส	ผู้บริหารสถานศึกษา
10.	นางพริ้มเพรา วราพันธ์พิพิธ	ผอ.ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ผู้บริหารสถานศึกษา
10	นางสาวเทพสิรินทร์ สิวเมืองปัก	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
11	นางวรรณภา ฝ่ายเคนนา	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
12	นางพรรณี แพนพา	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
13	นายอุทัย ใจทัศน์	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
14	นางทับทิม วิเศษชาติ	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
15	นางสาวพิสมัย อ่างบุญตา	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
16	นางมาลีรัตน์ สุนทองครู	ร.ร.เทศบาลท่าพระ	ครู
17	นางเนืองนิศย์ พาลี	ร.ร.เทศบาลบ้านโนนชัย	ครู
18	นางสาวชานัญ ศรีคุณวงศ์	ร.ร.เทศบาลบ้านทุ่ม	ครู
19	นางสมปอง บุราณษา	ร.ร.เทศบาลกุดน้ำใส	ครู
20	นางวิไลลักษณ์ ศิริเกษ	ร.ร.เทศบาลบ้านทุ่ม	ครู
21	นางสุวีรี พุทธกันยา	ร.ร.เทศบาลพระลับ	ครู
22	นางประดับ ราชธานี	ผู้แทนผู้ประกอบการ	กรรมการสถานศึกษา

23.	นางวาทีณี ศิริพันธุ์	ผู้แทนองค์กรชุมชน	กรรมการสถานศึกษา
24	นายนิรันดร์ ว่างสงค์	ผู้แทนศิษย์เก่า	กรรมการสถานศึกษา
25	นายสุพิน เสนานนท์	ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น	กรรมการส
26	เด็กหญิงสร้อยฟ้า สาละวรรณ	ร.ร.เทศบาลบ้านโนนชัย	นักเรียน
27	เด็กชายจุนิษฐ์ ท่อจะโป๊ะ	ร.ร.เทศบาลบ้านโนนชัย	นักเรียน
28	เด็กหญิงสุภัทรา เหลลลา	ร.ร.เทศบาลบ้านโนนชัย	นักเรียน
29	เด็กชายเกรียงไกร เป้าที	ร.ร.เทศบาลบ้านโนนชัย	นักเรียน

ภาคผนวก ฉ

ภาพจากการดำเนินงานเก็บข้อมูล

1. ภาพการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในเชิงลึก



❶ นายเจริญ ช่างซิด(11 ก.พ.56)



❷ ดร.สุพัฒน์ เหล่าชัย (18 ก.พ.56)



❸ นายวิเชียร ไชยบัง(22มี.ค.

56)



❹ นายชวน ศิรินันท์พร(14 พ.ค.

56)



❺ นายบรรจง ไชยจิตจรรย์ (20 มิ.ย.

56)



❻ นายวิกรม กรมดิษฐ์ (7 มิ.ย.56)



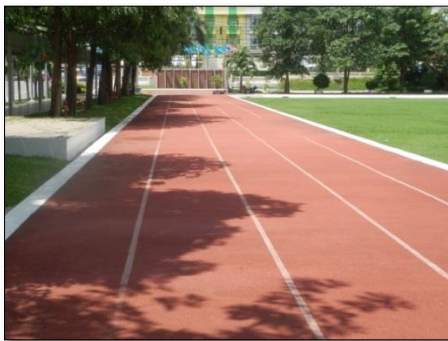
๗ นพ.ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์ (13 มิ.ย.5๘) หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล (26 มิ.ย..

- 561

2. ภาพการดำเนินงานพหุกรณีศึกษา

2.1 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2556





2.2 โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2556





1. ภาพการดำเนินการสัมมนาปฏิบัติการ (operation seminar)

วันที่ 16 กรกฎาคม 2556 เวลา 9.00-12.00น. ณ ห้องประชุมฟ้าฟางรีสอร์ท จ.ขอนแก่น

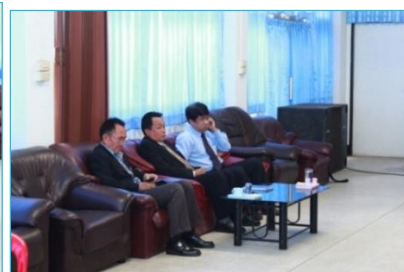




4. ภาพการดำเนินการสนทนากลุ่มเป้าหมาย (Focus group)
วันที่ 18 สิงหาคม 2556 ณ ห้องประชุมสุนทรเทพ ชั้น 3 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด



5. ภาพการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (operational seminar) ครั้งที่ 2
 ในวันที่ 6 กันยายน 2556 ณ ห้องประชุมเทศบาลตำบลท่าพระ อ.เมือง จ.ขอนแก่น



ประวัติผู้เขียน

นางพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ เกิดเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2502 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต (ศึกษาศาสตร์) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เมื่อปีการศึกษา 2525 ปริญญาตรีศึกษาศาสตร์บัณฑิต การบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เมื่อปีการศึกษา 2535 ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา เมื่อปีการศึกษา 2539 เข้าศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อภาคปลายปีการศึกษา 2553 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนเทศบาลท่าพระ สังกัดเทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

