

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบเครือข่ายการประกันคุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก มีการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. การประกันคุณภาพการศึกษา
2. แนวคิดทฤษฎีการสร้างเครือข่าย
3. การประเมินผลกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน
4. การบริหารจัดการสถานศึกษา
5. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก
6. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับรูปแบบ

### การประกันคุณภาพการศึกษา

#### ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2546) ให้ความหมายของการประกัน  
คุณภาพการศึกษา คือ การบริหารจัดการ และดำเนินกิจกรรมตามภารกิจปกติของสถานศึกษาเพื่อ  
พัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง เป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับบริการทางการศึกษา  
ทั้งผู้รับบริการโดยตรง ได้แก่ ผู้เรียนและผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อม ได้แก่ สถานประกอบการ  
ประชาชน และสังคมโดยรวมว่าการดำเนินงานของสถานศึกษาจะมีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้เรียน  
มีคุณภาพ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่มาตรฐานกำหนด โดยมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานของการ  
“ป้องกัน” มากกว่าการ “แก้ไข”

นอกจากนี้สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ (2548: 3-13) ให้ความหมายคุณภาพ  
การศึกษาว่า หมายถึง คุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน และกระบวนการจัด  
การศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการตอบสนองของความต้องการ และความจำเป็น  
สำหรับผู้เรียนและสังคมปัจจุบัน และให้เปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา  
เสียใหม่ โดยให้ดำเนินการแบบไม่ต้องแยกส่วน ไม่จัดทำตามรายงานมาตรฐาน และตัวบ่งชี้ โดยมีสิ่งที่  
ควรทำอยู่ 3 ประการ คือ

1. ใช้ระบบเป็นตัวตั้ง จัดมาตรฐานและตัวบ่งชี้เป็นกลุ่มตามระบบสำคัญๆ ใช้ระบบ  
เป็นตัวตั้งทั้งในการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา และการประกันคุณภาพภายนอก

2. ในการพัฒนาสถานศึกษาโดยใช้ระบบเป็นตัวตั้งนั้น ต้องอาศัยระยะเวลาและการชี้แนะขององค์กร การมีผู้นำและยุทธศาสตร์ที่ดี

3. การประกันคุณภาพต้องเริ่มจากความมุ่งมั่น และการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาก่อนที่จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

สรุปได้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้รับบริการ ได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน ตลอดจนองค์กร สถานประกอบการที่รองรับนักเรียนเพื่อศึกษาต่อ หรือทำงานว่าผู้เรียนที่จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานเท่าเทียมกันทุกสถานศึกษา ซึ่งการประกันคุณภาพแบ่งออกเป็นประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและการประกันคุณภาพภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้. 2548: 12-13)

### ที่มาของการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาที่ระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 "...รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง..." จากรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว รัฐจึงได้จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติขึ้นซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ในมาตรา 47-51 โดยมาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาโดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาและรองรับการประกันคุณภาพภายนอก และในมาตรา 49 มีการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกๆ 5 ปี เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนว่าผู้เรียนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด

จากมาตรา 47 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดว่า ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้นได้นำไปสู่การจัดทำกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ

ประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2546 และมีการปรับปรุงโดยหลอมรวมกฎกระทรวงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษายึดเป็นกรอบการดำเนินงาน โดยกำหนดภาระงานหลักไว้ 8 ประการ ได้แก่ 1) กำหนดมาตรฐานของสถานศึกษา 2) จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาที่มุ่งคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา 3) จัดระบบบริหารสารสนเทศ 4) ดำเนินงานตามแผน 5) ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา 6) ประเมินคุณภาพภายใน 7) จัดทำรายงานประจำปีเสนอบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 8) มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่องจนเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ยั่งยืน โดยหน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องดำเนินการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจ และปฏิบัติตามหลักการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ดังนี้

1. การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนต้องปฏิบัติตามภารกิจที่แต่ละคนได้รับมอบหมาย

2. การประกันคุณภาพมุ่งพัฒนาการดำเนินงานตามความรับผิดชอบของตนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น เพราะผลการพัฒนาของแต่ละคนก็คือผลรวมของการพัฒนาทั้งสถานศึกษา

3. การประกันคุณภาพเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำเพื่อการประเมินเป็นครั้งคราวเท่านั้น

4. การประกันคุณภาพต้องเกิดจากการยอมรับและนำผลการประเมินคุณภาพการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ดังนั้น การประกันคุณภาพการศึกษาจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดซึ่งเป็นงานปกติของสถานศึกษา โดยมีเกณฑ์เปรียบเทียบกับมาตรฐานซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้สถานศึกษาเข้าใจชัดเจนว่าจะพัฒนาคุณภาพการศึกษาไปในทิศทางใด และเป็นบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรงตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2546 ทำให้สถานศึกษาทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาประเภทใดจะต้องดำเนินการตามแนวทางการประกันคุณภาพเช่นเดียวกัน

### **ระบบประกันคุณภาพการศึกษา**

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 48 ได้กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา

ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐาน การศึกษาทุกระดับ จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. ระบบการประกันคุณภาพภายใน หมายถึง การติดตาม ตรวจสอบและตัดสิน คุณภาพของมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน โดยบุคลากรของสถานศึกษาเอง หรือ โดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น

2. ระบบการประกันคุณภาพภายนอก หมายถึง การติดตามตรวจสอบและตัดสิน คุณภาพของมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าว รับรอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ

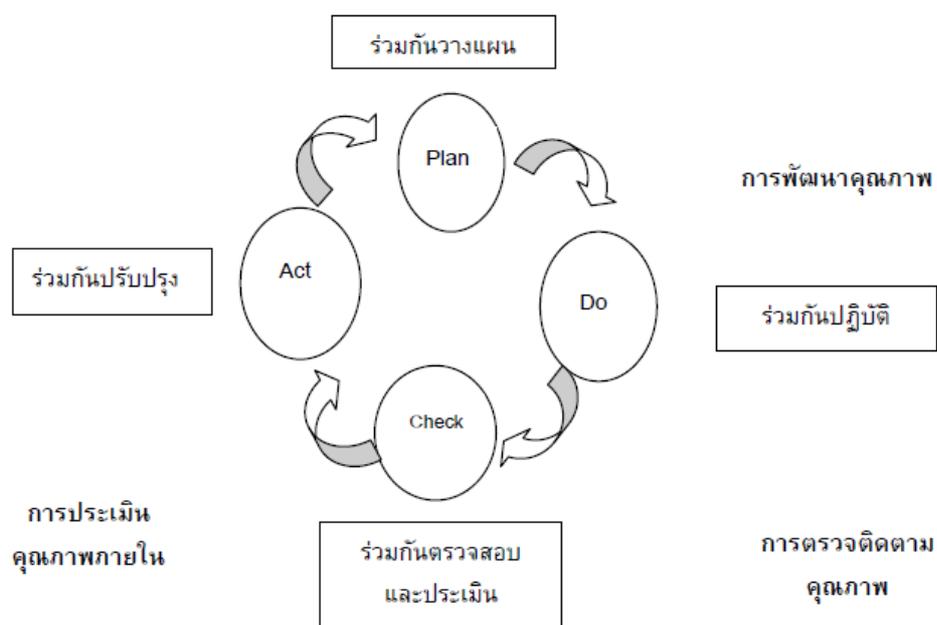
ระบบประกันคุณภาพการศึกษามีการดำเนินงานใน 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การพัฒนาคุณภาพการศึกษา (Quality control) เป็นการกำหนดมาตรฐาน คุณภาพและการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน ดำเนินโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเดิมดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กำหนดมาตรฐานโรงเรียนในสังกัดไว้ 18 มาตรฐาน และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตสามารถ ปรับขยายเกณฑ์มาตรฐานให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นได้ ส่วนโรงเรียนในสังกัดทำหน้าที่ในการ พัฒนาโรงเรียนให้เข้าสู่มาตรฐานที่กำหนด โดยการจัดทำแผนการดำเนินงานเตรียมความพร้อมด้าน ปัจจัยต่างๆ ให้พร้อมและดำเนินการตามแผนที่กำหนด

2. การตรวจติดตามคุณภาพ (Quality audit) เป็นการตรวจสอบและติดตามผลการ ดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยกำหนดให้โรงเรียนทำการประเมินตนเองตามกรอบ มาตรฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ทั้งระหว่างดำเนินการและสิ้นแผน มีการตรวจสอบภายนอกโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วยวิธีการต่างๆ และให้โรงเรียนนำผลการ ตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกไปปรับปรุงโรงเรียนโดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาให้สูงกว่าเดิม อย่างต่อเนื่อง

3. การประเมินคุณภาพภายใน (Quality assessment) เป็นการประเมินคุณภาพ ของสถานศึกษาโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในเขตพื้นที่ และหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งถือว่าเป็น การประเมินคุณภาพภายในเพราะดำเนินการโดยหน่วยงานที่อยู่ในสายการบริการของสถานศึกษา

เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพที่ประกอบด้วยการพัฒนาคุณภาพ การตรวจสอบติดตามคุณภาพ และการประเมินคุณภาพภายใน กับหลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (PDCA) ซึ่งประกอบด้วยการวางแผน (Plan: P) ร่วมกันปฏิบัติตามแผน (Do: D) ร่วมกันตรวจสอบ (Check: C) และร่วมกันปรับปรุง (Act: A) จะพบว่ามีความสอดคล้องกัน แสดงได้ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดระบบการประกันคุณภาพ และแนวคิดตามหลักการบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2546: 10)

จากภาพประกอบ 2 แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาคุณภาพก็คือ การที่สถานศึกษาร่วมกันวางแผนและปฏิบัติตามแผน เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมาย และมาตรฐานการศึกษา การตรวจติดตามคุณภาพ พิจารณาจากการที่สถานศึกษาปฏิบัติตามแผนแล้วร่วมกันตรวจสอบและประเมินว่าเป็นไปตามที่วางไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ส่วนการประเมินคุณภาพภายในก็คือ การที่สถานศึกษาร่วมกันตรวจสอบ และประเมินเพื่อนำไปการแก้ไข และร่วมกันปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามเป้าหมาย และมาตรฐานการศึกษา

### หลักการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีหลักการที่สำคัญอยู่ 3 หลักการ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพภายใน คือ การที่สถานศึกษาร่วมกันพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา ไม่ใช่การจับผิดมีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
2. ต้องทำให้มีการประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ และการทำงานของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา ไม่แยกส่วนจากการดำเนินงานตามปกติ โดยสถานศึกษาจะต้องวางแผนพัฒนา และแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจน กำกับติดตาม ตรวจสอบ

ประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ มีความโปร่งใส และมีจิตสำนึกในการพัฒนาคุณภาพการทำงาน

3. การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา และต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เรียน ชุมชน เขตพื้นที่ หรือหน่วยงานที่กำกับดูแล เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย วางแผน ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาหน่วยงานปรับปรุง ผลักดันให้สถานศึกษามีคุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ เป็นไปตามความต้องการของผู้ปกครอง สังคมและประเทศชาติ

### การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา คือ กระบวนการบริหารจัดการที่มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นภารกิจที่สถานศึกษาได้ปฏิบัติอยู่แล้ว ไม่ใช่เรื่องใหม่หรือแปลกแยกไปจากการทำงานปกติ แต่เป็นระบบที่ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและไม่ใช้การประเมินเพื่อประกัน ไม่เน้นการสร้างเอกสารแบบวัด หรือแบบประเมินเป็นจำนวนมาก แต่เป็นการประเมินเพื่อพัฒนาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนั้น การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา จึงเป็นกระบวนการที่บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมายและวิธีการ ลงมือทำตามแผนในทุกขั้นตอน มีการบันทึกข้อมูลเพื่อร่วมกันตรวจสอบงาน หาจุดเด่น จุดที่ต้องปรับปรุงแล้วร่วมกันปรับปรุงแผนงานนั้นๆ เป็นการทำงานร่วมกันเป็นทีม ช่วยกันมองตนเองและประเมินตนเอง โดยระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วยภาระงานที่สถานศึกษาต้องดำเนินงานอย่างเป็นระบบ 8 เรื่อง ตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 หมวด 2 ส่วนที่ 1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน ข้อ 14 ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในตามหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยดำเนินการจำนวน 8 ประการ มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา มาตรฐานการศึกษาของชาติ มี 3 มาตรฐาน 11 ตัวบ่งชี้ จากมาตรฐานการศึกษาของชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการนำสู่การปฏิบัติให้เกิดผล เพื่อยกระดับการศึกษาของประเทศให้เกิดประโยชน์กับประชาชนไทยทุกคน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยนำมาจัดทำเป็นมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาปฐมวัย สถานศึกษาต้องนำมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยที่ประกาศไว้เป็นเป้าหมายการพัฒนาสถานศึกษา รวมทั้งผนวกมาตรฐานที่แสดงเอกลักษณ์ของสถานศึกษาไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม เขตพื้นที่การศึกษาและ

สถานศึกษาเองอาจต้องเพิ่มเติมมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดเฉพาะเจาะจงตามบริบท และความต้องการของท้องถิ่นก็ได้

2. การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา สถานศึกษาต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพการศึกษา ต้องคำนึงถึง หลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และการนำสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่ดีมีลักษณะสำคัญโดยสรุป จำนวน 8 ประการ ดังนี้

2.1 มีการวิเคราะห์สภาพปัญหา และความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบ และมีแผนปฏิบัติการประจำปีรองรับ

2.2 มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการพัฒนา และสภาพความสำเร็จของการพัฒนามาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ชัดเจน และเป็นรูปธรรม

2.3 กำหนดวิธีการดำเนินงาน โดยอาศัยหลักวิชาการ หรือผลการวิจัย หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่อ้างอิงได้ครอบคลุมการพัฒนาหลักสูตร ด้านการจัดการเรียนการสอน/การจัดประสบการณ์ การเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมการเรียนรู้ การวัดและการประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

2.4 เสาะหา และประสานสัมพันธ์กับแหล่งวิทยากรภายนอกที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการได้ และระบุไว้ในแผนให้ชัดเจน

2.5 กำหนดบทบาทหน้าที่ให้บุคลากรของสถานศึกษาทุกคน รวมทั้งผู้เรียนรับผิดชอบและดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 กำหนดบทบาทหน้าที่ และแนวทางการมีส่วนร่วมของบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคลากรภายในชุมชน เพื่อการพัฒนาผู้เรียนร่วมกัน

2.7 กำหนดการใช้งบประมาณ และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2.8 มีการประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และนำผลการประเมินไปใช้อย่างต่อเนื่อง

3. จัดระบบบริหารและสารสนเทศ สถานศึกษาควรจัดโครงสร้างการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการพัฒนางาน และการสร้างระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ควรมีคณะทำงานทำหน้าที่วางแผนติดตามตรวจสอบคุณภาพ และจัดทำรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีการศึกษา โดยแต่งตั้งคณะทำงานที่มีตัวแทนบุคลากรจากหลายฝ่ายมาร่วมคิดวางแผน และร่วมติดตามตรวจสอบ เก็บข้อมูล ส่วนสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีจำนวนครูน้อยมาก ควรร่วมกันวางแผนจัดระบบการเก็บและรวบรวมข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตั้งแต่ต้นปีการศึกษา ทำให้ได้

ตามแผนที่วางไว้ สถานศึกษาควรมีการจัดระบบสารสนเทศให้เป็นหมวดหมู่ ให้ครอบคลุมและข้อมูลมีความสมบูรณ์ ค้นหาง่าย และสะดวกรวดเร็ว มีการนำข้อมูลมาใช้ให้เกิดประโยชน์อยู่เสมอ

4. ดำเนินงานตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา แผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพการศึกษา มีโครงการ/กิจกรรมที่ต้องดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเกิดผลสำเร็จตามที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดของโครงการ การดำเนินงานตามแผนนั้น สถานศึกษาต้องสร้างระบบการทำงานที่เข้มแข็ง เน้นการมีส่วนร่วม ใช้เทคนิคการบริหารและการจัดการที่จะทำให้ดำเนินงานตามแผนพัฒนาสถานศึกษาบรรลุเป้าหมาย ตัวอย่างเทคนิคการบริหารและการจัดการที่ใช้แล้วประสบผลสำเร็จ เช่นวงจรการพัฒนาคุณภาพ PDCA ของเดมมิง (Deming Cycle) แนวคิด Balanced Scorecard การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Framework) และเทคนิคการบริหารอื่นๆ เช่น เทคนิค 5ส, TQM, QC, Six Sigma, Benchmarking, TopSTAR เป็นต้น

5. จัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เป็นการติดตามตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา ช่วยให้มีข้อมูลถูกต้องและเพียงพอในการวางแผนพัฒนาสถานศึกษาที่เน้นคุณภาพการศึกษาในรอบถัดไป นอกจากนี้ ผลจากการตรวจสอบคุณภาพภายในของสถานศึกษายังมีส่วนช่วยกระตุ้นผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนักการศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชนให้ตระหนักถึงการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาการศึกษาในระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติอีกทางหนึ่งด้วย โดยสถานศึกษาควรตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อวางแผนติดตามและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศการดำเนินงาน/โครงการตลอดปีการศึกษาโดยใช้มาตรฐานการศึกษาเป็นกรอบการติดตามตรวจสอบ สถานศึกษาควรมีการติดตามตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษาทุกปี ดำเนินการอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และเป็นระบบ สนับสนุนให้ครู ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

6. จัดให้มีการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพภายในของสถานศึกษาข้างต้น สถานศึกษาจะมีข้อมูลสารสนเทศสำหรับประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาที่มีความพร้อม อาจตั้งคณะทำงานขึ้นทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษาก็ได้ ซึ่งเป็นการสร้างระบบการประเมินตนเองอีกทางหนึ่ง แล้วนำผลจากการประเมินไประบุไว้ในรายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีการศึกษา การประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา ต้องครอบคลุมมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน/ปฐมวัยที่กำหนด นอกจากนี้ สถานศึกษาอาจประเมินคุณภาพผู้เรียนโดยรวม จำแนกตามกลุ่มสาระการเรียนรู้เพื่อเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยของนักเรียนเป็นรายคน เป็นการตรวจสอบและยืนยันคุณภาพผู้เรียนทางด้านวิชาการโดยขอใช้แบบทดสอบจากองค์กรที่มีแบบทดสอบที่ได้มาตรฐาน

7. จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน แก่บุคลากรในทุก ระดับ

8. จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ควรพิจารณาว่า ถ้าเป็นโครงการที่ดี สมควรดำเนินต่อไปก็ดำรงโครงการนั้นไว้ ถ้าเป็นโครงการที่ดี แต่ยังดำเนินการไม่สำเร็จ หรือไม่บรรลุเป้าหมายเพราะมีจุดบกพร่อง หากมีการปรับปรุงแก้ไขให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ให้ ดำเนินการต่อไปและทำให้ดียิ่งขึ้น ถ้าเป็นโครงการที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ก็พัฒนาดำเนินโครงการนั้นต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง หรือหากมีเหตุการณ์หรือสิ่งที่สื่อเค้าว่าจะเกิดปัญหา ต้องการทางป้องกันไว้ก่อน ก็จำเป็นต้องจัดทำโครงการใหม่ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันปัญหา

โดยในการดำเนินการตามแนวปฏิบัตินี้ให้สถานศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลของ หน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษานั้นต้องสอดคล้องกับมาตรฐาน การศึกษาของชาติ เอกลักษณ์ของสถานศึกษา และมาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และต้องครอบคลุมสาระการเรียนรู้ และกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้ง คำนึงถึงศักยภาพของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น และในการจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของ สถานศึกษา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการที่จำเป็นของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ
2. กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และความสำเร็จของการพัฒนาไว้อย่าง ชัดเจนและเป็นรูปธรรม
3. กำหนดวิธีดำเนินงานที่มีหลักวิชา ผลการวิจัย หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่อ้างอิงได้ ให้ครอบคลุมการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาด้านการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่ มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้
4. กำหนดแหล่งวิทยากรภายนอกที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ
5. กำหนดบทบาทหน้าที่ให้บุคลากรของสถานศึกษาและผู้เรียนรับผิดชอบ และ ดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการมีส่วนร่วมของบิดา มารดา ผู้ปกครอง และ องค์การชุมชน
7. กำหนดการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
8. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เป็นระบบที่ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เกิดขึ้นเป็นปกติ ซึ่งในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร และการทำงานนั้นจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการวิจัยในสถานศึกษานำร่อง นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องมีความตระหนัก เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ส่งเสริม และสนับสนุน รวมทั้งจะต้องมีการทำงานเป็นทีม โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมบุคลากรในสถานศึกษาให้มองเห็นคุณค่า และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน และต้องมีการติดตามกำกับดูแลการดำเนินประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษานั้น จะประสบความสำเร็จหรือไม่ อยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา ดังที่ รุ่ง แก้วแดง (2546: 106-110) กล่าวว่า ผู้นำของการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาก็คือผู้บริหาร โดยถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบ และต้องเริ่มต้นที่ผู้บริหารในการทำความเข้าใจ ให้ความสำคัญและทุ่มเททั้งเวลาและทรัพยากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ไปที่ภารกิจ การเรียนรู้ ซึ่งถ้าทำความเข้าใจตามนี้แล้วก็สามารถเริ่มต้นทำประกันคุณภาพภายในได้ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 48 ที่กล่าวว่า "...ให้ถือว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา..." ซึ่งในการเริ่มต้นดำเนินการประกันคุณภาพภายในนั้น มีกระบวนการสำคัญที่สุด 3 กระบวนการที่สามารถทำควบคู่กันไป ได้แก่

1. การปฏิรูปการเรียนรู้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่กำหนดให้สถานศึกษาจัดทำรายงานการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นประจำทุกปีนั้น ในช่วงก่อนเปิดภาคเรียน ประมาณ 1-2 สัปดาห์ สถานศึกษาต้องเริ่มต้นทำเรื่องการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยใช้การวางแผน ทบทวนการทำงานในปีที่ผ่านมาแล้วนำมาวางแผนการทำงานปฏิรูปการเรียนรู้ โดยแบ่งงานออกเป็นรายสัปดาห์ รายเดือน รายภาคเรียน และรายปี
2. การปฏิรูปการสอนของครู เพื่อให้สามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้
3. การปฏิรูปการบริหารของผู้บริหาร ต้องมีการปฏิรูปกระบวนการบริหารใหม่ โดยผู้บริหารจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้เรียน ปฏิรูปการสอนของครู และปฏิรูปการบริหารของคน

### **ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอก**

ระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาเป็นการปฏิบัติงานอย่างมีขั้นตอน ทำอย่างต่อเนื่องด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ คุณภาพที่เกิดกับผู้เรียน การทำงานโดยยึดคุณภาพย้อมสร้างเชื่อมั่นให้กับพ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องว่า

สถานศึกษาจัดการศึกษาที่ได้พัฒนาผู้เรียนให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา สถานศึกษาแสดงถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงผู้เรียนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันด้วย โดยต้องตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการประกันคุณภาพภายใน มีจิตสำนึกที่เห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาย่อมส่งผลถึงผู้เรียนอย่างแน่นอน ผลการจัดการศึกษาโดยรวมระดับประเทศก็จะบรรลุตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ และสามารถแข่งขันกับนานาชาติอารยประเทศได้

การดำเนินการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษานอกจากจะเป็นการพัฒนาสถานศึกษาโดยตรง แล้วผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพภายในยังใช้เป็นหลักฐานยืนยันคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก ฉะนั้น สถานศึกษาต้องมีกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อสะท้อนถึงผลการจัดการศึกษาแต่ละระดับ ผลการบริหารจัดการ ผลการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน เป็นมาตรฐานที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ใช้ในการประเมินคุณภาพภายนอก (ตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 หมวด 3 ข้อ 38) มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา จะเป็นตัวเชื่อมโยงการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษากับการประเมินคุณภาพภายนอก ด้วยเหตุนี้สถานศึกษาจำเป็นต้องมีมาตรฐานการศึกษาที่มีความครอบคลุม ชัดเจน และสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ความคาดหวังในอนาคตของสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีข้อมูลและสารสนเทศที่สะท้อนให้เห็นผลการจัดการศึกษาที่แท้จริง

ในกรณีที่สถานศึกษาได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกแล้ว ปรากฏว่าผลการจัดการศึกษาได้ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพภายนอกสถานศึกษาจะต้องไปจัดทำแผนปรับปรุงคุณภาพตามข้อเสนอแนะที่ได้รับเสนอแผนต่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายใน 30 วัน

### **มาตรฐานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

แบ่งมาตรฐานการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. มาตรฐานการศึกษาระดับปฐมวัยตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องให้ใช้มาตรฐานการศึกษาปฐมวัยเพื่อการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา โดยมีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ที่ปรับปรุงใหม่ มี 11 มาตรฐาน แบ่งออกเป็น 5 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554ช: 11-14)

ด้านที่ 1 มาตรฐานด้านคุณภาพผู้เรียน

มาตรฐานที่ 1 เด็กมีพัฒนาการด้านร่างกาย

มาตรฐานที่ 2 เด็กมีพัฒนาการด้านอารมณ์และจิตใจ

มาตรฐานที่ 3 เด็กมีพัฒนาการด้านสังคม

มาตรฐานที่ 4 เด็กมีพัฒนาการด้านสติปัญญา

ด้านที่ 2 มาตรฐานด้านการจัดการศึกษา

มาตรฐานที่ 5 ครูปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

มาตรฐานที่ 6 ผู้บริหารปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

มาตรฐานที่ 7 สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ด้านที่ 3 มาตรฐานด้านการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 9 สถานศึกษามีการสร้าง ส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

ด้านที่ 4 มาตรฐานด้านอัตลักษณ์ของสถานศึกษา

มาตรฐานที่ 10 การพัฒนาสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามปรัชญา วิสัยทัศน์ และจุดเน้นของการศึกษาปฐมวัย

ด้านที่ 5 มาตรฐานด้านมาตรการส่งเสริม

มาตรฐานที่ 11 การพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายและแนวทางปฏิรูปการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพให้สูงขึ้น

2. มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ให้ใช้มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา โดยมีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ที่ปรับปรุงใหม่ มี 15 มาตรฐาน แบ่งออกเป็น 5 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2554ช: 11-16)

ด้านที่ 1 มาตรฐานด้านคุณภาพผู้เรียน

มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีสุขภาวะที่ดีและมีสุนทรียภาพ

มาตรฐานที่ 2 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์

มาตรฐานที่ 3 ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

มาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ คิดสร้างสรรค์ ตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างมีสติสมเหตุสมผล

มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต

ด้านที่ 2 มาตรฐานด้านการจัดการศึกษา

มาตรฐานที่ 7 ครูปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

มาตรฐานที่ 8 ผู้บริหารปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

มาตรฐานที่ 9 คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครอง ชุมชนปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

มาตรฐานที่ 10 สถานศึกษามีการจัดหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างรอบด้าน

มาตรฐานที่ 11 สถานศึกษามีการจัดสภาพแวดล้อมและการบริการที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาเต็มศักยภาพ

มาตรฐานที่ 12 สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ด้านที่ 3 มาตรฐานด้านการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีการสร้าง ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

ด้านที่ 4 มาตรฐานด้านอัตลักษณ์ของสถานศึกษา

มาตรฐานที่ 14 การพัฒนาสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ ปรัชญา และจุดเน้นที่กำหนดขึ้น

ด้านที่ 5 มาตรฐานด้านมาตรการส่งเสริม

มาตรฐานที่ 15 การจัดกิจกรรมตามนโยบาย จุดเน้น แนวทางปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาและส่งเสริมสถานศึกษาให้ยกระดับคุณภาพสูงขึ้น

จากการที่สถานศึกษาทุกแห่งต้องมีการประกันคุณภาพภายในเพื่อวางแผนพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของตนเอง ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพ มีการกำกับติดตามคุณภาพ และมีระบบการประเมินตนเองตามมาตรฐานที่สถานศึกษากำหนดซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติ

มาตรฐานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อจากนั้นจึงได้รับการประเมินจากภายนอกโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งจะดำเนินการโดยพิจารณาและตรวจสอบจากผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา ดังนั้นการประเมินคุณภาพภายใน และการประเมินคุณภาพภายนอกจึงควรสอดคล้องกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะต่างมุ่งสู่คุณภาพที่คาดหวังให้เกิดแก่ผู้เรียน

ตามมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ระบุว่า “ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง” ในขณะที่มาตรา 49 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันระบุถึงการประเมินคุณภาพภายนอกไว้ว่า ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการประกันคุณภาพการศึกษาภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาปกติที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการควบคุมดูแลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพอย่างสม่ำเสมอ และสถานศึกษาทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาประเภทใดต้องมีการประกันคุณภาพ และสามารถสะท้อนภาพที่แท้จริงของสถานศึกษาในทุกองค์ประกอบตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

#### **มาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสามของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 6 มาตรา 49 กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำหน้าที่ประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาโดยคำนึงถึงความมุ่งหมายหลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ

ในการประเมินรอบแรก (พ.ศ. 2543-2548) นั้น สมศ. ใช้รูปแบบกัลยาณมิตรประเมินในการดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สถานศึกษาในการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน จัดทำรายงานประเมินตนเอง เพื่อพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก สมศ. จะพิจารณาเพื่อยืนยันสภาพจริง ไม่ได้ตัดสินได้ ตก ผ่าน ไม่ผ่าน ประเมินเป็นรายมาตรฐานซึ่งผลการประเมินจะบอกจุดเด่นจุดที่ควรพัฒนาของสถานศึกษานั้นๆ ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษา

การประเมินคุณภาพภายนอกทั้งสอง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ในมาตรา 51 ได้ระบุว่า ในกรณีที่ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้มาตรฐานที่กำหนด ให้ สมศ. จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงาน

ต้นสังกัดเพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหมายความว่า สมศ. จะต้องให้การรับรองว่าสถานศึกษาจัดการศึกษาได้มาตรฐานคุณภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เพิ่มจากการประเมินเพื่อพัฒนาในรอบแรก สมศ. จึงวางหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่อิงเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น และอิงสถานศึกษาเพื่อให้การประเมินมีความสมดุลระหว่างเกณฑ์ที่กำหนดกับงานที่สถานศึกษาดำเนินการ

การประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุม สมศ. มีแนวคิดและหลักการในการประเมินคุณภาพภายนอกตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติโดยมุ่งเน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้เรียนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกันไม่ว่าจะอยู่ที่ท้องถิ่นใดก็ตาม โดยระบบการประกันคุณภาพเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน

แนวคิดและทิศทางในการประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุมระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย

1. ประเมินอิงเกณฑ์ตามจุดเน้นของสถานศึกษา
2. ประเมินคุณภาพภายนอกจากผลการจัดการศึกษาเป็นหลัก ตามมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเน้นน้ำหนักร้อยละ 80 และใช้ข้อมูลเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี
3. ประเมินโดยวิธีการและข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพโดยพิชญพิจารณา (Peer Review)
4. ประเมินโดยการยื่นรายงานการประเมินตนเองที่ถูกต้องเชื่อถือได้ เพื่อกระตุ้นให้การประกันคุณภาพภายในมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น
5. ประเมินในเชิงกระบวนการ โดยให้น้ำหนักร้อยละ 20 และให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา คุณภาพครู เครื่องมืออุปกรณ์ คุณภาพและความพร้อมของผู้เรียน การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการประกันคุณภาพภายใน
6. ลดจำนวนตัวบ่งชี้ และจำนวนมาตรฐานสำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยถ่ายโอนตัวบ่งชี้ และมาตรฐานเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า และกระบวนการให้อยู่ในระบบการประกันคุณภาพภายใน

การประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุม (พ.ศ. 2554-2558) ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการพัฒนาตัวบ่งชี้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวบ่งชี้พื้นฐาน กลุ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ และกลุ่มตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริมให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ข้อ 38 กำหนดให้สำนักงานทำการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาแต่ละแห่งตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ และครอบคลุมหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้

### 1. มาตรฐานที่วัดด้วยผลการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 6 ระบุว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” การประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม ประเมินมาตรฐานนี้ด้วยตัวบ่งชี้พื้นฐาน 5 ตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ 2 ตัวบ่งชี้ และตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม 1 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

#### ตัวบ่งชี้พื้นฐาน

1. ผู้เรียนมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี
2. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์
3. ผู้เรียนมีความใฝ่รู้ และเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
4. ผู้เรียนคิดเป็นทำเป็น
5. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน

#### ตัวบ่งชี้อัตลักษณ์

1. ผลการพัฒนาให้บรรลุตามปรัชญา ปณิธาน พันธกิจ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา
2. ผลการพัฒนาตามจุดเน้น และจุดเด่นที่ส่งผลสะท้อนเป็นเอกลักษณ์ของสถานศึกษา

#### ตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม

ผลการดำเนินงานโครงการพิเศษเพื่อส่งเสริมบทบาทของสถานศึกษา

### 2. มาตรฐานที่วัดด้วยการบริหารจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ระบุว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” การประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม ประเมินมาตรฐานนี้ด้วยตัวบ่งชี้พื้นฐาน 1 ตัวบ่งชี้ และตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม 1 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

#### ตัวบ่งชี้พื้นฐาน

ประสิทธิผลของการบริหารจัดการ และพัฒนาสถานศึกษา

### ตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม

ผลการส่งเสริมเพื่อพัฒนาสถานศึกษาเข้าสู่มาตรฐาน ยกกระดับมาตรฐาน และรักษามาตรฐานเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

#### 3. มาตรฐานที่ว่าด้วยการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 24 ระบุว่า “จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้รวมทั้งจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกสถานการณ์” การประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุม ประเมินมาตรฐานนี้ด้วยตัวบ่งชี้พื้นฐาน 1 ตัวบ่งชี้

#### ตัวบ่งชี้พื้นฐาน

ประสิทธิผลของการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

#### 4. มาตรฐานที่ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายใน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 48 ระบุว่า “ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก” การประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุมประเมินมาตรฐานนี้ ด้วยตัวบ่งชี้พื้นฐาน 1 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

#### ตัวบ่งชี้พื้นฐาน

พัฒนาการของการประกันคุณภาพภายในโดยสถานศึกษาและต้นสังกัด

ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุม (พ.ศ. 2554-2558) ระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐานใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานเฉลี่ย 3 ปีการศึกษาย้อนหลังก่อนการประเมิน

จากความสำคัญของการประกันคุณภาพภายในที่นำไปสู่การประกันคุณภาพภายนอก ได้มีผู้ศึกษารูปแบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษา ดังเช่น ในทฤษฎีและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพได้มีผู้ศึกษา วิจัยในหลายรูปแบบทั้งในบทบาทของผู้ส่งเสริมการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ สมเดช สีแสง (2549: บทคัดย่อ) ได้วิจัยการพัฒนาระบบส่งเสริม

การประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า ระบบการส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย โครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ กระบวนการประกอบด้วย การส่งเสริมระบบควบคุมคุณภาพการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพการศึกษา และผลผลิตของระบบส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา เจตคติต่อการประกันคุณภาพการศึกษาของผู้ที่เกี่ยวข้อง รายงานการพัฒนาคุณภาพประจำปี คู่มือ การพัฒนาระบบส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา และคู่มือการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาสู่มาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษาระดับสถานศึกษา และจากการนำระบบไปทดลองใช้ พบว่า ระบบส่งเสริมการประกันคุณภาพมีความเป็นไปได้ เป็นประโยชน์ในด้านการสนองตอบความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ในเชิงพัฒนา ส่วนการศึกษาวิจัยการพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ทิภาวรรณ เลขวัฒนะ (2551: บทคัดย่อ) ได้วิจัยและพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยวิธีการเทียบเคียงสมรรถนะ โดยรูปแบบที่พัฒนาขึ้นเป็นแผนภูมิโครงสร้างกระบวนการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ โครงสร้างหลัก และโครงสร้างเสริม โดยโครงสร้างหลักเป็นขั้นตอนการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสร้างเป้าหมายร่วมกัน 2) เตรียมการเทียบเคียง 3) ดำเนินการเทียบเคียง 4) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงาน 5) ทบทวนและตรวจสอบการทำงาน และ 6) ประเมินภายในและจัดทำรายงานการประเมินตนเอง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนใช้การดำเนินงานตามวงจรคุณภาพ PDCA ส่วนโครงสร้างเสริมเป็นส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้การดำเนินงานของโครงสร้างหลักเป็นไปได้อย่างราบรื่น ครอบคลุมประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายสนับสนุน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา คณะทำงาน ชุมชนและหน่วยงานต้นสังกัด 2) ฝ่ายติดตามและประเมินคุณภาพ ประกอบด้วย กลุ่มติดตามคุณภาพ และกลุ่มประเมินคุณภาพ

นอกจากการประกันคุณภาพการศึกษาในระบบการประกันคุณภาพของการศึกษานอกระบบก็มีความสำคัญ ซึ่งมีผู้ศึกษารูปแบบการประเมินคุณภาพการศึกษานอกระบบ ได้แก่ แยกมุลเดช (2549: บทคัดย่อ) ได้พัฒนารูปแบบการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาโดยครอบครัว พบว่า รูปแบบการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาโดยครอบครัว ประกอบด้วย 1) เป้าหมายการประเมิน 2) วัตถุประสงค์การประเมินเป็นการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ 3) บทบาทการประเมิน เป็นการประเมินความก้าวหน้า 4) สิ่งที่ต้องประเมิน มี 3 ด้าน คือ ด้านผู้เรียน ด้านสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ ด้านบิดา

มารดา หรือผู้ปกครอง 5) มาตรฐาน และตัวบ่งชี้ จำนวน 22 มาตรฐาน 84 ตัวบ่งชี้ 6) เกณฑ์การพิจารณา และเกณฑ์การประเมิน คือ การพิจารณาตามตัวบ่งชี้ เกณฑ์การตัดสินเน้นการประเมินตามสภาพจริง 7) ผู้ใช้สารสนเทศ คือ พ่อแม่ที่จัดการศึกษาโดยครอบครัว สถานศึกษา ประชาชนทั่วไปและเขตพื้นที่การศึกษา 8) วิธีการประเมิน 9) ผู้ประเมิน เป็นผู้ประเมินภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สมศ. และต้องมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยครอบครัว 10) การเขียนรายงานประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนนำ ส่วนสาระสำคัญ และภาคผนวก เมื่อนำรูปแบบไปใช้พบว่า มีความเป็นไปได้ เป็นประโยชน์ และเหมาะสมถูกต้องครอบคลุม

บาสเดน (Basden. 2000) ได้ศึกษากระบวนการวางแผน ปรับปรุง และประกันคุณภาพของรัฐบาลอินโดนีส์ การตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผน และการทบทวนภายในกับภายนอก โดยคณะกรรมการด้านการศึกษากี่ยวกับการวางแผนปรับปรุงและประกันคุณภาพของรัฐบาลอินโดนีส์ ได้ดำเนินการประเมินภายนอก โดยทำการเยี่ยมชมโรงเรียนภายในรัฐ ภายหลังจากการเยี่ยมชมโรงเรียนและกลับมาอีกครั้งในเวลาต่อมา นำข้อมูลจากการสำรวจมาหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างการเยี่ยมชมจากภายนอก เจตคติ ความถี่และระดับความร่วมมือของครูในกิจกรรมด้านคุณภาพต่างๆ ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กัน และบางตัวแตกต่างกันระหว่างการเยี่ยมชม และการไม่ได้เยี่ยมชม ซึ่งจากผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานการศึกษาในอนาคตเรื่องการตรวจสอบความต่อเนื่องของกระบวนการประกันคุณภาพ

จากการวิจัยสรุปได้ว่า ในการวางแผนการประกันคุณภาพภายในที่เป็นระบบ เมื่อได้รับการตรวจสอบจากภายนอก ข้อมูลจะมีความสัมพันธ์กัน และผลจากการตรวจประเมิน สามารถนำไปปรับปรุงพัฒนาคุณภาพในปีต่อไป

ทั้งนี้ในการพัฒนารูปแบบของการส่งเสริมระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และการพัฒนารูปแบบเฉพาะเพื่อการดำเนินการระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาล้วนมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานตามที่กำหนด และการประกันคุณภาพภายในเป็นงานประจำที่ดำเนินอยู่ภายในโรงเรียนไม่ได้แยกส่วนออกมาอีกส่วน ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของ โอลาโดกัน (Oladokun. n.d.) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินระบบประกันคุณภาพในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้านการปฏิบัติงานของครู พบว่า การประเมินทางการศึกษาถูกกำหนดให้บูรณาการและไม่แยกส่วนออกจากระบบการศึกษาทั้งข้อมูลการประเมินการตัดสินใจเกี่ยวกับการสอน ผู้เรียน โปรแกรมการศึกษา และการเรียนรู้สิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรด้านระบบการศึกษา ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินต้องมีความเที่ยงตรง

จากแนวคิด วิธีการประกันคุณภาพการศึกษาจะเห็นได้ว่าในทุกสถานศึกษาจำเป็นต้องมีระบบการประกันคุณภาพที่เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการจัดการศึกษาว่าผลผลิตที่ได้จากการจัดการศึกษามีคุณภาพตามที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความคาดหวัง โรงเรียนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบการศึกษา โรงเรียนทุกแห่งแม้จะเป็นโรงเรียนขนาดเล็กย่อมต้องปฏิบัติงานพัฒนานักเรียนอย่างมีคุณภาพภายใต้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตามเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม โครงสร้างประชากร ทำให้เกิดโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ประกอบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเพื่อนำไปสู่คุณภาพ และประสิทธิภาพ กล่าวคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนต้องตระหนัก และพิจารณาวางแผนพัฒนาและบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้โรงเรียนที่ต้องดำรงอยู่ ต้องอยู่อย่างมีคุณภาพโดยไม่ดูซ้ำทรัพยากร จากสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่พบ ได้แก่ โรงเรียนมีครูไม่ครบชั้นเรียน ทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการไม่เพียงพอเนื่องจากได้รับจัดสรรตามจำนวนนักเรียน หากมีการรวมตัวกันในลักษณะของเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยอาศัยทรัพยากรในด้านต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเครือข่าย ดังต่อไปนี้

### แนวคิดทฤษฎีการสร้างเครือข่าย

แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept) มีพัฒนาการมาจากพื้นฐานของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) โดยมีนักคิดคนสำคัญ คือ Richard Emerson ซึ่งต่อยอดความคิดมาจาก George C. Homans โดยมีฐานคติ (Assumption) คือ ในเครือข่ายสังคม จะประกอบไปด้วยบุคคลหรือตัวแสดง (Actor) ที่มีความสัมพันธ์ (Relation) ซึ่งกันและกันตามบทบาทหรือหน้าที่ของแต่ละคนหรือคู่ความสัมพันธ์มีอยู่ ซึ่งแต่ละคนนั้นมิได้มีเพียงบทบาทเดียว หากแต่มีหลายบทบาทที่จะต้องสวมในชีวิตประจำวัน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเครือข่ายสังคม บางครั้งอาจเป็นไปตามทฤษฎีของการแลกเปลี่ยน เพราะบุคคลไม่เพียงแต่ทำตามบทบาทหน้าที่ที่คาดหวังในสังคม หรือตามบรรทัดฐานที่ได้รับการถ่ายทอดมาเท่านั้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการรับรู้และการตัดสินใจในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความสัมพันธ์ ทั้งในด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ ในปัจจุบันสภาพองค์ความรู้ของแนวคิดนี้ได้ถูกใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) การสร้างตัวตนของเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเชิงบูรณาการ (Integrated Exchange Forming) รวมไปถึงการศึกษาอำนาจและการพึ่งพา (Power and Dependence) ภายในเครือข่าย การสร้างเครือข่ายในการทำงานเชิงพัฒนา มีแนวโน้มที่จะเป็น

การสร้างเครือข่ายระหว่างองค์การที่ทำงานพึ่งพิงซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะแข่งขันกัน ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายการสร้างเครือข่ายการทำงาน ได้แก่

### ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)

ซึ่งอธิบายถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น เหตุผลหลักที่จะทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยสมัครใจก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกันหรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย โดยมีสาระสำคัญของทฤษฎี คือ

1. มนุษย์แต่ละคนมีความต้องการจำเป็น (Needs) หลายอย่างในการดำรงชีวิต
2. มนุษย์ติดต่อสัมพันธ์กันเพื่อสนองความต้องการจำเป็นของตน
3. ในการแลกเปลี่ยนสิ่งของกัน แต่ละคนต้องการมูลค่าสูงสุดสำหรับสิ่งของของตน
4. ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนจะดำรงอยู่ตราบที่คู่สัมพันธ์คิดว่าตนได้กำไรหรือคิดว่าการแลกเปลี่ยนมีความยุติธรรม

การแลกเปลี่ยนมีความยุติธรรม

บลัว (Blau, 1964; อ้างถึงใน นวรัตน์ นพหิรัญ, 2540: 22-23) อธิบายว่าการแลกเปลี่ยนทางสังคม ก่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างบุคคลและประสานปัจเจกบุคคลทั้งหลายเข้าสู่กลุ่มทางสังคม เนื่องจากการยากที่บุคคลจะวัดและประเมินค่าของสิ่งที่พวกเขากำลังแลกเปลี่ยนอยู่ ดังนั้น การแลกเปลี่ยนจึงมีแนวโน้มที่จะเริ่มต้นจากการแลกเปลี่ยนเล็กๆ น้อยๆ และค่อยพัฒนาขึ้นอย่างช้าๆ การตอบแทนซึ่งกันและกันและการแลกเปลี่ยนจะขยายเพิ่มขึ้นไปพร้อมๆ กับความไว้วางใจซึ่งกันและกันที่มีมากขึ้น ดังนั้น กระบวนการต่างๆ ของการแลกเปลี่ยนทางสังคมจะก่อให้เกิดความไว้วางใจในความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านการแลกเปลี่ยนของพวกเขาที่กระทำซ้ำๆ และขยายเพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อย โดยสิ่งที่เป็นฐานของกระบวนการแลกเปลี่ยนทางสังคมนี้ คือ บรรทัดฐานทางสังคมของการตอบแทนซึ่งกันและกัน (Social norm of reciprocity) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการดำเนินการแลกเปลี่ยน (Exchange transaction) และการละเมิดบรรทัดฐานนี้จะนำไปสู่การ sanction หรืออาชญากรรมความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนได้ ส่วนการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจจะมีการระบุค่าของสิ่งที่แลกเปลี่ยนกันอย่างชัดเจน พันธะตอบแทนจะอยู่ในรูปของการทำสัญญา (Contractual obligation) และมักมีการกำหนดเจาะจงเกี่ยวกับเงื่อนไขการตอบแทนอีกด้วย

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2544: 64-65) อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดของ Blau ไว้ว่าการแลกเปลี่ยนทางสังคมเป็นการกระทำโดยสมัครใจของบุคคลที่ถูกจูงใจโดยผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับการมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น การแลกเปลี่ยนรางวัลหรือผลตอบแทนเหล่านั้นจึงเป็นกลไกอันหนึ่งที่ทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดำรงอยู่ได้และช่วยให้ข่ายของความสัมพันธ์ขยายกว้างขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับอีกบุคคลหนึ่งมากขึ้น พวกเขาจะรู้สึกผูกพันที่จะต้องตอบแทนผลประโยชน์ต่อกันมากขึ้นและมีสายสัมพันธ์ระหว่างกันที่แน่นแฟ้นขึ้น

โอเซน (Olsen. 1978: 91-93) กล่าวถึง การดำเนินการทางสังคม (Social transaction) ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนนั้นมีความแตกต่างจากการดำเนินการทางเศรษฐกิจ (Economic transaction) คือ การแลกเปลี่ยนทางสังคมไม่จำเป็นต้องอาศัยสื่อในเชิงปริมาณ เช่น เงินตราเพียงอย่างเดียว ในการแลกเปลี่ยนทางสังคมนั้น ผู้กระทำฝ่ายหนึ่งไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนและแน่นอนว่าอีกฝ่ายจะต้องให้การตอบแทนกลับคืนมาเท่าใดจึงจะเท่าเทียมกัน ขณะที่ในการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ แต่ละฝ่ายที่มาแลกเปลี่ยนกันมักระบุเป็นสัญญาเชิงเงื่อนไขว่าแต่ละฝ่ายต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กันเท่าใดจึงจะเท่าเทียมกัน การแลกเปลี่ยนทางสังคมจะใช้หลักเหตุผลน้อยกว่าการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในชีวิตทางสังคมของมนุษย์นั้น บุคคลอาจไม่สามารถแสวงหาข้อมูลความรู้เกี่ยวกับผลตอบแทน (Benefit) หรือผลเสีย (Cost) ของทางเลือกเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์แบบหรืออาจไม่ได้คำนวณผลได้ผลเสียที่จะได้รับการเลือกการกระทำในทุกๆ ครั้ง และในการแลกเปลี่ยนทางสังคมผู้กระทำจะไม่คำนึงถึงผลได้สูงสุดและผลเสียต่ำสุด แต่จะคำนึงถึงผลได้และผลเสียที่พอยอมรับได้ คือจะคำนึงถึงความพึงพอใจ (Satisfying) มากกว่าหลักกำไรสูงสุด (Maximizing principle)

เทอร์เนอร์ (Turner. 1989; อ้างถึงใน สมหญิง สุนทรวงษ์. 2532: 32) อธิบายทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมอธิบายว่าการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมก็คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนที่ผู้กระทำทางสังคมทั้งหลายมาแลกเปลี่ยนสินค้า บริการ รวมทั้งสิ่งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ เช่น สิ่งของ อาหาร การยอมรับทางสังคม เกียรติภูมิ เป็นต้น ซึ่งในการปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนทางสังคมนั้น บุคคลอาจไม่ได้คาดหวังว่าจะต้องได้รับผลตอบแทนสูงสุดเสมอไป แต่อาจเป็นผลตอบแทนที่บุคคลพึงพอใจหรือพอยอมรับได้ โดยอาศัยบรรทัดฐานทางสังคมของการตอบแทนซึ่งกันและกัน (Social norm of reciprocity) เป็นตัวกำหนดการดำเนินการแลกเปลี่ยน และเมื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลหรือกลุ่มดำเนินต่อไปเรื่อยๆ จะก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และเกิดเป็นแบบแผนของการแลกเปลี่ยนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันจนเกิดเป็นเครือข่ายของการแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตามภายใต้กระบวนการแลกเปลี่ยนทางสังคมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มที่มาแลกเปลี่ยนกันนั้นอาจไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์แบบสมดุลเสมอไป แต่อาจเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่ากัน (นวรรตน์ นพหิรัญ. 2540: 27)

จากทฤษฎีการแลกเปลี่ยน แสดงว่าการรวมตัวกันมีปฏิบัติสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยน ซึ่งได้รับผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ การทำงานร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การใช้ทรัพยากรร่วมกัน การทำงานที่ประสานกัน ทำให้งานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจากการร่วมกันทำงาน ซึ่งทฤษฎีแลกเปลี่ยนสอดคล้องกับแนวคิดการรวมพลัง

### แนวคิดการรวมพลัง (Synergy)

ซึ่งอธิบายได้ด้วยตัวเลข  $2 + 2 = 5$  หมายความว่า การรวมพลังกันทำงานนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีคุณค่าหรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์กรจะทำงานโดยโดดเดี่ยว

การสร้างเครือข่ายสามารถทำได้หลายวิธี ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติการเพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่าย ควรมีความเข้าใจเป็นพื้นฐานว่าแท้จริง เครือข่าย คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือขยายไปถึงระหว่างรัฐชาติโดยมีการสื่อสารและสาระที่นำเข้าสู่กระบวนการสื่อสาร เป็นเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ การเกิดของเครือข่ายไม่ใช่การเรียกผู้คนมาร่วมประชุมในเวทีที่เป็นทางการ แต่เกิดจากการที่บุคคล หรือกลุ่ม/องค์กรได้มีโอกาสติดต่อสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเพื่อการสนับสนุนให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่บุคคล กลุ่ม และองค์กรกำหนดไว้ ข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งไม่จำเป็นต้องเกาะเกี่ยวกันอย่างเหนียวแน่นเสมอไป การมีความสัมพันธ์แบบหลวมๆ แต่สามารถถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ ก็สามารถช่วยให้การทำงานของเครือข่ายได้ดี ดังนั้นการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายมีความสำคัญส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

จากแนวคิดของการจัดการองค์การแบบเครือข่ายตามแนวคิดของ Lip snack และ Stamp (อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง. 2546: 177) กล่าวว่า พัฒนาการของการจัดตั้งองค์การในโลก มี 4 ยุค คือ สมัยที่มนุษย์อยู่กันอย่างหลวม เป็นการจัดองค์การขนาดเล็กกรวมตัวกันเพื่อทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การล่าสัตว์ ยุคที่สอง คือ ยุคเกษตรกรรม มนุษย์รวมตัวกันเป็นระบบมากขึ้น เริ่มมีชนชั้น มีผู้นำ จึงสร้างระบบองค์การที่มีลำดับชั้น (Hierarchy) ในยุคที่สาม ยุคของอุตสาหกรรม จึงสร้างระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีขั้นตอนกระบวนการทำงาน และยุคที่สี่ คือ ยุคแห่งข้อมูลข่าวสารซึ่งต้องการทำงานอย่างรวดเร็วและคุณภาพ

จากสภาพปัญหาในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการศึกษาไทย คือ ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษา เนื่องจากมีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถดำเนินการบริหารให้มีจุดคุ้มทุนได้ และมีแนวโน้มการลดลงของประชากร ทำให้โรงเรียนจำนวนมากกลายเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก หรือโรงเรียนขนาดเล็กที่มีอยู่ไม่มีนักเรียน ตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ จึงเป็นสาเหตุสำคัญทำให้โรงเรียนขนาดเล็กหลายแห่งต้องถูกยุบเลิกหรือรวมศูนย์ เนื่องจากไม่มีนักเรียน บุคลากรทางการศึกษาขาดแคลน งบประมาณดำเนินการไม่คุ้ม ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดการศึกษา (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2553: 5-12) จึงจำเป็นต้องมีเครือข่ายเนื่องมาจากลักษณะการทำงานขององค์การไม่ว่าเป็นของรัฐ หรือเอกชนในอดีตที่ผ่านมา มักมีรูปแบบมีการติดต่อสัมพันธ์กัน กับคนหรือองค์การในสาขาเดียวกันเป็นหลัก

จึงทำให้ทราบถึงสิ่งที่เกิดขึ้น สิ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทรัพยากร วิธีการดำเนินงาน สภาพของปัญหา ข้อดี ข้อเสีย รวมทั้งแนวทางการพัฒนาและแก้ไขภายในองค์กรนั้น

แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น องค์กรที่มีความแตกต่างกัน พบว่า หน้าที่ทำงานที่ต่างกัน ออกไป ที่ไม่เคยเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ทำงานคล้ายคลึงกัน มักไม่ค่อยมีการทำงานประสานความร่วมมือกัน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐบาล มักคุ้นเคยอยู่กับการแก้ปัญหาของตนเอง เพื่อให้หน่วยงานของตนอยู่รอด มีการทำงานซ้ำซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน แต่ละหน่วยงานก็มีการส่งข่าวสาร ข้อมูลไหลเวียนกันอยู่ภายในหน่วยงานของตน และข้อมูลข่าวสารมีค่อนข้างจำกัด การทำงานใช้กรอบความคิดหรือหลักการเฉพาะที่เคยใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง พัฒนาในสาขาแคบๆ และเป็นไปตามนโยบายขององค์กร หรือแม้แต่องค์กรชุมชนในหมู่บ้านเดียวกันก็ต่างกลุ่มต่างทำงานของตนไป ไม่เคยติดตามช่วยเหลือกิจการของกันและกัน ไม่เคยให้คำปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน เมื่อการทำงานที่ไม่มีความร่วมมือกัน การพัฒนาตั้งแต่เกิดประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ความต้องการเครื่องมือในการพัฒนา ซึ่งอาจเป็นปัจจัยนำเข้า อีกประการหนึ่ง เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ การฝึกอบรม แนวความคิดและวิธีการทำงานแบบใหม่ หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา บุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นนิยมใช้เครื่องมือต่างๆ ที่พอหาได้ใกล้ตัวมาใช้ทันที และอาจมีการออกแบบใหม่หรือสร้างขึ้นใหม่ถ้าจำเป็น ซึ่งต้องเสียงบประมาณ เสียเวลาด้านหาวิธีการทางออก เป็นต้น

สรุปว่า การสร้างเครือข่ายสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ ด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลและองค์กรได้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลยุทธ์ วิธีการทำงาน รวมทั้งบทเรียนและประสบการณ์กับบุคคลหรือองค์กรที่นอกหน่วยงานของตนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2543)

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการนำมาสร้างเครือข่าย โดยสังเกตเครือข่ายทั่วไปมีลักษณะ ดังนี้

1. เครือข่ายมีลักษณะเป็นโครงสร้างทางความคิด (Cognitive structures) ไม่ว่าจะพัฒนาไปถึงระดับใดบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรเครือข่ายจะมีการอบความคิดเกี่ยวกับองค์กรเครือข่ายใกล้เคียงกันในด้านความรู้ความสามารถและความต้องการ

2. องค์กรเครือข่ายไม่มีลำดับชั้น (Hierarchy) การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเครือข่ายเป็นไปในลักษณะแนวราบ แต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกัน แต่ระดับความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรอาจไม่เท่ากัน

3. องค์กรเครือข่ายมีการแบ่งงานกันทำ (Division of labour) การที่องค์กรเข้ามารวมเป็นเครือข่ายกัน เพราะส่วนหนึ่งคาดหวังการพึ่งพิงแลกเปลี่ยนความสามารถระหว่างกัน ดังนั้น หากองค์กรใดไม่สามารถแสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ ก็อาจหลุดออกจากเครือข่ายได้ ในทาง

ตรงกันข้ามหากได้แสดงความสามารถ ก็จะไปสู่การพึ่งพิงและขึ้นต่อกัน การแบ่งงานกันทำ ทั้งยังเป็นโอกาสที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะแสดงอำนาจเหนือเครือข่ายด้วย

4. ความเข้มแข็งขององค์กรที่ร่วมกันเป็นเครือข่ายจะนำไปสู่ความเข้มแข็งโดยรวมของเครือข่าย ดังนั้น การพัฒนาของแต่ละองค์กรเครือข่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญ

5. องค์กรเครือข่ายกำหนดการบริหารจัดการตนเอง (Self-regulating) ในการทำงานร่วมกันในลักษณะแนวราบจำเป็นต้องมีความสมานฉันท์โดยผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการต่อรองตกลงระหว่างองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในเพื่อให้เครือข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

6. ความสำเร็จขององค์กรเครือข่ายมิใช่จะได้มาเพียงชั่วข้ามคืน แต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะความสัมพันธ์ ความศรัทธา และความไว้วางใจ ตลอดจนการสร้างกรอบทางความคิด เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งการดำเนินการร่วมกัน

สรุปว่า ลักษณะของเครือข่าย ต้องมีโครงสร้างการทำงาน เพื่อนำไปกำหนดบทบาทและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้เครือข่ายสามารถดำเนินกิจกรรมจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ถูกต้องและเหมาะสม และสิ่งสำคัญของเครือข่ายที่ต้องมีคือความร่วมมือกัน การประสานงานกัน เพราะเครือข่ายไม่ได้เป็นระบบการทำงานเหมือนกับองค์กรอื่นๆ ที่สั่งการจากบนลงล่าง แต่เครือข่ายเป็นการทำงานในลักษณะเชิงราบ ดังนั้น การสร้างความสัมพันธ์ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงทำให้เครือข่ายอยู่รอด

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543: 61-74) กล่าวว่า การก่อตัวของเครือข่าย สามารถเกิดได้ในสองลักษณะ ประการแรก คือ เครือข่ายที่รัฐเข้ามามีส่วนเป็นผู้ริเริ่ม เข้าไปกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักในปัญหา สร้างความตื่นตัว สร้างความสนใจร่วมกัน และผลักดันให้เกิดการรวมตัวของประชาชน ประการที่สอง คือ เครือข่ายที่ประชาชนเป็นแกนนำจัดตั้ง กล่าวได้ว่าประชาชนเกิดความตระหนักและความตื่นตัวในปัญหาให้ลุล่วงด้วยดี ทั้งนี้ เมื่อการรวมตัวเกิดขึ้น แล้วลงมือริเริ่มในการรวมตัวกันเข้าเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงด้วยดี ทั้งนี้เมื่อเกิดการรวมตัวเกิดขึ้นในชุมชนจากปัญหาที่ผ่านมามีเครือข่ายในลักษณะองค์กรมักไม่ทำงานประสานกัน ถึงแม้ว่าเป็นเรื่องเดียวกันก็ตาม เมื่อเราสะท้อนกลับไปยังโรงเรียนที่มีการจัดการแบบเอกเทศ ที่อยู่ภายใต้ชุมชนเดียวกัน วิธีการทำงานเหมือนกัน แต่ขาดการประสานงานร่วมมือ ต่างคนต่างทำงบประมาณที่เสียไปจึงไม่คุ้มกับผลตอบแทนเท่าใดนัก ดังนั้น การร่วมมือกันของการจัดการโรงเรียนเครือข่าย ดังนั้น การร่วมมือกันของการจัดการโรงเรียนเครือข่าย ต้องสร้างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการดำเนินงานต้องมีแกนนำในการประสานงาน การจัดระบบเครือข่ายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้เครือข่ายดำเนินการต่อไปอย่างราบรื่น

การสร้างความตระหนักในปัญหาและจิตสำนึกในการรวมตัว ในการปฏิรูปการศึกษานั้น เป็นเรื่องของประชาชนทุกคน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจผูกขาดเพียงฝ่ายเดียว เท่านั้น โดยเฉพาะโรงเรียนมักคิดเสมอว่า บุคคลภายในย่อมรู้ปัญหาภายในดีกว่า หรือเกินกว่าที่ บุคคลภายนอกเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาของตนเอง โรงเรียนจึงมักถูกปล่อย โดดเดี่ยว ทำงานเองโดยลำพัง ฉะนั้น จุดเปลี่ยนที่ควรแก้ไข นั่นคือการปรับเปลี่ยนทัศนะมุมมองของ ผู้บริหาร การเปิดใจรับว่า โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนสามารถจัดการศึกษาสนองตอบต่อความ ต้องการของชุมชนได้ รวมทั้งในตัวชุมชนเอง ต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียนอย่างจริงจัง เพื่อให้ดำเนินงานในทิศทางและมีเป้าหมายเดียวกันได้ การสร้างความตระหนักจึงต้องเริ่มจากการเป็น โรงเรียนเครือข่ายกับชุมชนก่อน ภายในชุมชนนั้นๆ ก็ย่อมประกอบด้วยหลายโรงเรียน เมื่อเกิดความหวัง ของชุมชน หรือเกิดปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนที่เป็นปัญหาเดียวกัน การมีเครือข่ายของโรงเรียนย่อมเป็น สิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในชุมชนแล้ว

นอกจากนี้แล้ว การสร้างจุดร่วมของผลประโยชน์ เนื่องจากการดำเนินงานของเครือข่าย จำเป็นต้องมีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน และเป็นประโยชน์ ความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างในจุดนี้ เพราะหากทุกคนทราบและเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา การดำเนินการแก้ไขหรือการพัฒนาสามารถดำเนินงาน ง่ายและสะดวกมากขึ้น แต่การสร้างเพียงแต่จุดร่วมของผลประโยชน์นั้นยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำ เครือข่าย ยังคงต้องเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างแนวร่วมสมาชิกเครือข่ายและแสวงหาผู้นำที่ดี กล่าวคือ การแก้ไขปัญหาการศึกษาประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ไม่สามารถขึ้นอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้ เช่น การปฏิรูปการศึกษาควรทำเฉพาะในส่วนหนึ่งของโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบหลักเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ หากต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับโรงเรียนระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียน สิ่งเหล่านี้ เป็นส่วนที่ช่วยผลักดันให้การจัดการศึกษาประสบความสำเร็จจลุล่วง ทั้งนี้ การจัดการศึกษาฯ ไม่ได้จำกัด ความเฉพาะการศึกษาในโรงเรียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การแสวงหาผู้นำที่ดี จึงไม่ควรจำกัดเป็นเฉพาะบุคคลทางการศึกษาเท่านั้น แต่ผู้ที่มี ความรู้ความสามารถ เป็นที่ยอมรับ จึงสมควรรับเชิญเข้าร่วมทีมบริหารเพื่อให้การศึกษาประสบผลสำเร็จ และผู้นำสามารถมีได้หลายคนตามแต่ความสามารถและความถนัดของบุคคลนั้น รุ่ง แก้วแดง (2546: 181) กล่าวถึงการปรับปรุงให้โรงเรียนขนาดเล็กมีประสิทธิภาพและคุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียน โดยไม่ต้องปรับลดจำนวนโรงเรียน โดยการรวมหรือยกเลิกโรงเรียนและเพิ่มศักยภาพในการจัดการศึกษา จึงมีการคิดค้นหาวิธีการแบบใหม่ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการศึกษา และจัดการศึกษาให้คุ้มทุน มากที่สุด นั่นคือ การบริหารงานโรงเรียนในลักษณะของเครือข่าย ซึ่งมีการคิดกันหลายรูปแบบ ได้แก่

1. โรงเรียนสหวิทยาเขต
2. เครือข่ายแหล่งการเรียนรู้ โดยดึงเอาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

3. แหล่งวิทยาการและภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. เครือข่ายผู้บริหาร
5. เครือข่ายกรรมการสถานศึกษา
6. เครือข่ายครู
7. เครือข่ายพ่อแม่ผู้ปกครอง
8. เครือข่ายครูภูมิปัญญา
9. การจัดการศึกษาโดยบุคคลหรือครอบครัว (Home School)
10. เครือข่ายโรงเรียนศูนย์ปฏิบัติการศึกษา (เพิ่มเติม)
11. เครือข่ายวิทยาการ (เพิ่มเติม)

### ประเภทของเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายสถานศึกษาโดยตั้งเอาองค์การชุมชน องค์การเอกชน สถาบันศาสนา ทั้งสถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายในการจัดการศึกษา ดังนั้น เครือข่ายจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เราจึงควรนำมาพิจารณาถึงความจำเป็นของเครือข่ายต่อการพัฒนาระบบการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพให้เพิ่มขึ้น ดังนั้น การสร้างเครือข่ายให้ประสบผลสำเร็จ ต้องทำความเข้าใจในพื้นฐานและหลักการของเครือข่าย การแบ่งประเภทของเครือข่าย มีดังนี้

#### ตาราง 1 ประเภทของเครือข่าย

เกณฑ์การแบ่ง	ประเภทของเครือข่าย
ขนาดของกลุ่ม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เครือข่ายรวม(Total Network) เปรียบเสมือนสังคมใหญ่ในภาพรวม</li> <li>2. เครือข่ายย่อย (Sub Network) เปรียบเสมือนสังคมย่อยที่อยู่ในสังคมใหญ่</li> </ol>
พื้นที่	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เครือข่ายระดับหมู่บ้านในพื้นที่ตำบล</li> <li>2. เครือข่ายระดับหมู่บ้านข้ามพื้นที่ตำบล</li> <li>3. เครือข่ายระหว่างตำบลในอำเภอใดอำเภอหนึ่ง</li> <li>4. เครือข่ายระดับตำบลข้ามพื้นที่อำเภอ</li> <li>5. เครือข่ายระดับอำเภอในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง</li> <li>6. เครือข่ายระดับอำเภอข้ามพรมแดนจังหวัด</li> <li>7. เครือข่ายระหว่างจังหวัดในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง</li> </ol>

ตาราง 1 (ต่อ)

เกณฑ์การแบ่ง	ประเภทของเครือข่าย
ประเด็นที่สนใจร่วม	ประเภทของเครือข่ายขึ้นอยู่กับประเด็นที่เครือข่ายนั้นสนใจ ซึ่งอาจแบ่งได้อย่างหลากหลาย อาทิ เครือข่ายปฏิรูปครู เครือข่ายการศึกษาทางเลือก เครือข่ายการปฐมวัย เครือข่ายวิชาการ เครือข่ายการเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ และในบางเครือข่ายอาจมีประเด็นร่วมกันหลายประเด็นรวมอยู่ก็ได้
วิชาชีพของกลุ่มสมาชิก	แบ่งตามระดับวิชาชีพของสมาชิกเครือข่าย เช่น เครือข่ายนักการเมือง เครือข่ายนักวิชาการ เครือข่ายผู้บริหารสถานศึกษา เครือข่ายครู-อาจารย์ เครือข่ายนักธุรกิจ เครือข่ายสื่อมวลชน ทั้งนี้อาจนับรวมเครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายผู้นำชุมชน และเครือข่ายผู้นำศาสนา
บทบาทของกลุ่ม	เป็นการพิจารณาจากบทบาทหลักที่เครือข่ายนั้นดำเนินการอยู่ เช่น เครือข่ายรณรงค์ประชาสัมพันธ์การปฏิรูปการศึกษา เครือข่ายการศึกษาวิจัย เครือข่ายผู้สนับสนุนทุนวิจัย เป็นต้น
ลักษณะภาคีที่รวมในเครือข่าย	เกิดจากสองทางหลัก คือ 1) เครือข่ายแนวนอน (Horizontal Network) เป็นการสร้างเครือข่ายของกลุ่มคนที่มีลักษณะทางสังคมใกล้เคียงกันที่เผชิญปัญหาคล้ายคลึงกัน เช่น การรวมกลุ่มของสถาบันการศึกษา หรือการรวมกลุ่มระหว่างมูลนิธิกับ NGOs เป็นต้น และ 2) เครือข่ายแนวตั้ง (Vertical Network) เป็นการสร้างเครือข่ายภาคีที่แตกต่าง เช่น การรวมกลุ่มระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรชุมชน การรวมกลุ่มระหว่างองค์กรธุรกิจกับสถานศึกษา การรวมตัวระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับมูลนิธิ
ระดับความผูกพัน	การแบ่งเกณฑ์นี้ใช้ระดับความผูกพันบุคคลที่เป็นของเครือข่ายกับภาคีต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งระดับความผูกพันเป็นจุดศูนย์กลางแบบใกล้ชิดใน ระดับสูง ผูกพันกันในระดับปานกลางหรือผูกพันในระดับห่างไกลออกไป การแบ่งในลักษณะนี้ช่วยในการประเมินระดับอิทธิพลบุคคลที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายที่มีต่อสมาชิกในเครือข่าย

ที่มา: (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2543: 45-46)

สรุปได้ว่า เครือข่ายยังสามารถจำแนกออกได้อีกมากมาย ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมา การดำเนินงานของเครือข่ายอาจมีความซับซ้อนกันในหลายๆ เกณฑ์ ตามแต่จุดประสงค์ของการรวมกลุ่มเครือข่ายนั้นๆ และประเภทของเครือข่ายที่มีความสนใจในการศึกษาตามเกณฑ์ข้างต้น ดังนี้ คือ กลุ่มโรงเรียนมีลักษณะเป็นเครือข่ายย่อย (Sub network) ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ตั้งอยู่ตำบลเดียวกัน เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อการศึกษาและจัดกิจกรรมภายในกลุ่มร่วมกันเท่านั้น

### กระบวนการบริหารเครือข่าย

กระบวนการบริหารเครือข่าย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ทฤษฎีโครงสร้าง (Structuralism) ของ เลวี สเทราสส์ (Lavi-Strauss. 1996; อ้างถึงใน ศัญญา ศัญญาวิวัฒน์. 2551: 122-125) ได้กล่าวไว้ว่า จุดกำเนิดของวัฒนธรรมของมนุษย์ ที่แสดงออกมาในรูปแบบของศิลปะ พิธีกรรม และการดำรงชีวิตประจำวัน วัฒนธรรมคือสิ่งสะท้อนพื้นฐานของโครงสร้างความคิดของมนุษย์ โดยการใช้สัญลักษณ์ต่างๆ แทนการสื่อสาร มนุษย์สามารถแสดงพฤติกรรมต่างๆ ออกมาพร้อมกัน สัญลักษณ์สื่อให้เห็นถึงความคิด นำไปสู่วิวัฒนาการต่างๆ ทางสังคม และสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นในโครงสร้าง คือ พฤติกรรมของความร่วมมือระหว่างกันของสมาชิก จนเกิดเป็นระบบการผลิต การบริโภค การจำแนกแจกจ่าย และการแลกเปลี่ยน ซึ่งความเกี่ยวพันกันทั่วทั้งกลุ่มหรือองค์กรและสิ่งเหล่านี้เป็นตัวกำหนดในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกต่อไป

ซึ่งทางด้าน ธงชัย สันติวงษ์ (2540) ได้ระบุว่า การกำหนดโครงสร้าง หมายถึง วิธีการเกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งสรรทรัพยากรต่างๆ และการกำหนดวิธีการรายงานตามสายบังคับบัญชา ระหว่างกลุ่มคน รวมไปถึงระบบกลไกการประสานงานที่เป็นทางการและวิธีการที่ต้องเกี่ยวข้องกันตามแบบแผนที่ได้กำหนดและวางเอาไว้ ประกอบด้วย

1. ความซับซ้อน (Complexity) หมายถึง ความหลากหลายและความแตกต่างกันของงานที่อยู่ภายในองค์กร ต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสมของงาน และสายการบังคับบัญชา มีการกระจายรูปแบบของหน่วยงาน โดยมีการแบ่งหน้าที่และฝ่ายงานต่างๆ

2. การจัดระเบียบรูปแบบทางการ (Formalization) หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์และการวางระเบียบแบบแผนต่างๆ ขึ้น เพื่อให้กำกับพฤติกรรมของพนักงานให้ต้องปฏิบัติตามกรอบระเบียบที่วางไว้

3. การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) คือ อำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มีการรวมเอาไว้ในศูนย์กลางเมื่อเกิดขึ้นในองค์กรมีทิศทางเดียวกัน คือ การนำเสนอเรื่องขึ้นไปในระดับบริหารที่อยู่สูงขึ้นไปในองค์กร เพื่อให้ผู้บริหารในระดับสูงเหล่านั้นเป็นผู้พิจารณาสามารถดำเนินการตามความเหมาะสม

ส่วน นิตยา เงินประเสริฐศรี (2540: 58) ได้กล่าวถึง การจัดโครงสร้างองค์การแบบเมตริก (Metric Organization) ว่าเป็นการออกแบบเพื่อตอบสนองของความต้องการใหม่ให้แก่องค์กร เมื่อมีการใช้เทคโนโลยีสลับซับซ้อน ผู้ร่วมงานมักถูกยืมตัวมาร่วมงานในหน่วยงาน และปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว จนกว่าเสร็จภารกิจ จึงสามารถกลับไปทำงานยังหน่วยงานเดิมได้ การทำงานแบบนี้มักใช้ในองค์กรที่มีขอบเขตกว้างขวางแต่ไม่มีการจัดองค์การแบบถาวร โครงสร้างแบบนี้มีความยืดหยุ่นมาก แต่ยากที่จัดตั้งได้

สมยศ นาวิการ (2545: 145-146) กล่าวถึงการจัดองค์การแบบเมตริก (Metric Organization) คือ โครงสร้างที่ต้องการใช้ประโยชน์จากการที่ต้องหลีกเลี่ยงข้อเสีย จากการจัดแผนกงานตามหน้าที่ปกติ

ส่วนทางด้าน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2541: 18) เห็นว่า การจัดองค์การในแนวราบ (The Horizontal Corporation) เป็นการบริหารงานตามงานตามลำดับสายบังคับบัญชา ให้มีความน้อยลง โดยเป็นขั้นตอนการปรับลดโครงสร้างองค์การให้เป็นลักษณะของเชิงราบ 3 ประการ คือ

1. จัดโครงสร้างขั้นตอนเพื่อกระบวนการทำงาน โดยไม่จัดตามงาน
2. ลดสายงานการบังคับบัญชา (Flatten Hierarchy) เพื่อลดการบังคับบัญชา
3. การทำงานเป็นทีม (Team Management)

ส่วน สมทิต อัดตะนันท์ (2549) ได้กล่าวถึง การจัดตั้งองค์การตามแนวนอน (Horizontal) การจัดตั้งองค์การตามแนวตั้ง (Vertical) และกลุ่มผสม (Mixed) ดังนี้

1. การจัดองค์การตามแนวนอน (Horizontal) คือ การรวบรวมบุคคลในองค์การที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน เช่นกลุ่มหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก กลุ่มประจำแผนก เป็นต้น

2. การจัดองค์การตามแนวตั้ง (Vertical) คือ กลุ่มที่รวมตัวสมาชิกลดหลั่นต่างกันลงมา

3. กลุ่มผสม (Mixed) คือ กลุ่มที่รวมเอาสมาชิกขององค์การทั้งในระดับแนวนอนและแนวตั้งเข้าด้วยกัน กลุ่มในลักษณะเช่นนี้ไม่อาจพิจารณาถือสายบังคับบัญชาเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียวได้ เพราะการรวมกลุ่มแบบนี้มีลักษณะการผสมผสานกันหลายระดับ

มินซ์เบิร์ก (Mintzberg, 1979: 170-217) มีแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การแบบต่างๆ ออกมาเป็น 5 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. โครงแบบง่าย สามารถประยุกต์ใช้กับการทำงานง่ายๆ หรือองค์การที่ต้องการมีการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงบ่อย เพราะการดำเนินงานต่างๆ สามารถกระทำได้โดยมีต้องมีรูปแบบและพิธีการมากนัก

2. โครงสร้างแบบใหญ่เหมือนราชการ รูปแบบขององค์การมีความซับซ้อนสูง มีความเป็นทางการสูง มีสภาพแวดล้อมไม่ซับซ้อน ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง กระจายอำนาจน้อย

3. โครงสร้างแบบกลุ่มนักวิชาการเป็นใหญ่ สามารถนำมาใช้กับสภาพแวดล้อมซับซ้อนแต่มั่นคง

4. โครงสร้างแบบกระจายรูปแบบเป็นหน่วยงานต่างหากใช้ได้กับสภาพแวดล้อมที่ปกติ โดยสร้างสิ่งต่างๆ ในสภาพแวดล้อมไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง แต่ความต้องการขยายประเภทธุรกิจและบริการออกไป

5. โครงสร้างแบบคล่องตัว เหมาะที่ใช้กับเหตุการณ์ หรือสิ่งแวดล้อมที่มีความคล่องตัวสามารถเผชิญกับงานยากๆ ที่มีเทคนิคสูงหรือที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและการจัดการองค์การในอนาคตต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

ส่วนที่เป็น “แกนดำเนินงาน” หรือ...คือ กลุ่มงานหรือพื้นฐานที่มีไว้เพื่อดำเนินงานต่างๆ ลุ่่วง

ส่วนที่เป็น “แผนกลยุทธ์” หรือ...คือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง

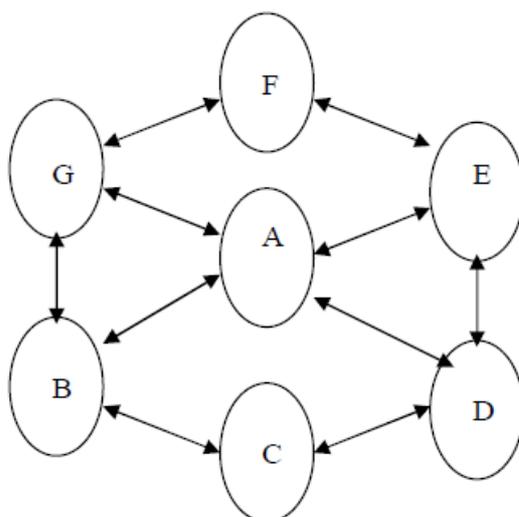
ส่วนที่เป็น “ผู้บริหารที่อยู่แนวกลาง” หรือ...ประกอบด้วยผู้บริหารระดับกลางทั้งหลาย ที่ทำหน้าที่บริหารงานในสายปฏิบัติ โดยทำงานอยู่ระหว่าง กลุ่มแกนกลยุทธ์และกลุ่มดำเนินงาน

ส่วนที่เป็น “โครงสร้างทางวิชาการ” หรือ...ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบหรือวางระบบงานต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายอื่นนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ ส่วนโครงสร้างวิชาการนี้เป็นผู้ออกแบบหรือวางระบบ รวมทั้งเป็นหน่วยงานคอยควบคุมผลสำเร็จต่างๆ ด้วย หรือส่วนใหญ่มักเรียกว่า “ฝ่ายวิชาการ” นั่นเอง

ส่วนที่เป็น “กลุ่มคอยช่วยเหลือสนับสนุน” หรือ...ประกอบด้วยบรรดาผู้ที่ทำหน้าที่ “กองหลัง” โดยเป็นไปอย่างราบรื่น งานสนับสนุนช่วยเหลือหรือให้บริการเหล่านี้ มีมากมายหลายอย่าง เช่น งานที่ปรึกษาทางกฎหมาย งานประชาสัมพันธ์ งานธุรการต่างๆ เป็นต้น

ส่วนที่เป็น “อุดมการณ์” หรือ...คือ ประเพณีปฏิบัติต่างๆ ที่อยู่รอบๆ องค์การ ซึ่งกลุ่มถือว่าเป็นสิ่งยึดมั่นเพื่อการปฏิบัติงานขององค์การ

โดยสรุป การกำหนดโครงสร้างของเครือข่ายนั้น มีลักษณะเป็นโครงสร้างที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวกันไปมา ไม่ได้มีโครงสร้างที่เป็นลำดับชั้นในทิศทางเดียวกันเหมือนกับองค์การในระบบราชการ และเป็นโครงสร้างตามแนวราบ (Horizontal) ลักษณะการรวมกลุ่มเป็นแบบกลุ่มผสม (Mixed) คือ กลุ่มที่รวมสมาชิกทั้งในระดับแนวนอนและแนวดิ่งเข้าร่วมด้วยกัน ดังแสดงออกมาเป็นแผนผังโครงสร้างเครือข่าย ดังนี้



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างของเครือข่าย

เมื่อมีการจัดผังกลุ่มเครือข่ายเป็นการจัดทำผังของข้อมูลเพื่อให้มีการดำเนิน วัตถุประสงค์ร่วมกันเสมือนเป็นแผนที่บอกทิศทางการทำงานในส่วนของผังกลุ่มเครือข่ายประกอบด้วย บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่าย

## 2. บทบาทและหน้าที่ (Role and Function)

บทบาทหน้าที่ เป็นส่วนที่ทำหน้าที่เชื่อมโครงสร้างแต่ละส่วนเข้าด้วยกัน ทำให้กลุ่ม หรือองค์การในระบบเกิดการประสานงานและทำงานร่วมกัน ซึ่งแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของ เฮอริเบิร์ต สเปนเซอร์ (Spencer. 1851; อ้างถึงใน สัจญา สัจญาวิวัฒน์. 2551: 264-265) เสนอ แนวความคิดว่า องค์การมีลักษณะโครงสร้างร่างกายเหมือนมนุษย์ (Human Organism) ที่มีส่วนประกอบ ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งแต่ละส่วนประกอบมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และทำงานร่วมกัน อย่างเป็นระบบ ส่วน เว็บบอร์ และพาร์สัน (Weber; & Parson. 1947: 339) ให้ความหมายของบทบาท คือ พฤติกรรมของบุคคลที่ถูกผู้อื่นคาดหวังว่าต้องแสดงออกให้สอดคล้องเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ การงานของบุคคลนั้น ส่วนบทบาทการบริหาร หรือบทบาทของผู้บังคับบัญชานั้นตามทัศนะของอดิเซส (Adizes. 1976: อ้างถึงใน วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์. 2554: Online) เห็นว่าถ้าบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพ แล้ว ต้องแสดงบทบาทการบริหาร 4 บทบาท ดังนี้

### 1. บทบาทในการเสริมสร้าง (Producing)

ความคาดหวังในองค์การหรือหน่วยงานใด ย่อมต้องการนักบริหารที่มีความเก่งพร้อมทั้ง 4 ด้าน คือ เก่งคิด เก่งคน เก่งงาน และเก่งข่าวสารข้อมูลเทคโนโลยี คุณสมบัติของผู้ประสบความสำเร็จในบทบาทการเสริมสร้างก็คือ มีความรู้ ความสามารถในงานสาขาที่ปฏิบัตินั้น

เป็นอย่างดี เพื่อให้งานสร้างผลผลิตขององค์กรเป็นผล บทบาทในการเสริมสร้างเน้นกิจกรรมต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยี

## 2. บทบาทในการดำเนินการ (Implementing)

องค์กรหรือหน่วยงานย่อมมีความคาดหวังไว้ว่าผู้บริหารควรมีความสามารถในการบริหารงานบุคคล บทบาทในการดำเนินการนี้ผู้บริหารจะสร้างและกำหนดการประสานงานควบคุม และลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะผู้บริหารที่สามารถสวมบทบาทผู้ดำเนินการ ทำให้มีความเชื่อมั่นว่าระบบได้ดำเนินการไปตามที่ได้ออกแบบกำหนดไว้ ตามบทบาทในการดำเนินงานเน้นระบบบริหารตามโครงสร้าง

## 3. บทบาทในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา (Innovating)

เนื่องจากทุกวันนี้สภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ผู้บริหารต้องใช้ดุลยพินิจ วิวินิจฉัยและมีอิสระที่ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงระบบซึ่งดำเนินอยู่ด้วยตนเอง บทบาทในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเน้นในระบบข่าวสารข้อมูลและการตัดสินใจสั่งการ

## 4. บทบาทในการหล่อหลอม (Integrating)

ผู้บริหารควรสามารถหล่อหลอมคนในองค์กรได้ นั่นคือ การที่ผู้บังคับบัญชาทำได้ “กลุ่มบุคคลสามารถปฏิบัติงานด้วยตนเอง โดยมีทิศทางที่ชัดเจนในจิตใจ และสามารถเลือกทิศทาง ในการปฏิบัติงานอยู่ได้ด้วยตนเอง บทบาทในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเน้นในระบบข่าวสารข้อมูล”

อดิเชส (Adizes. 1976; อ้างถึงใน วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์. 2554: Online) อภิปรายว่าเมื่อไรก็ตามที่บทบาทการบริหาร บทบาทใดบทบาทหนึ่งถูกละเลย และไม่ได้รับการปฏิบัติในองค์กรแล้ว มักปรากฏให้สังเกตได้ว่ารูปแบบการบริหารนั้น เป็นรูปแบบการบริหารที่ผิดหลักการ อดิเชสได้เน้นว่าถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ได้แสดงบทบาทในด้านการหล่อหลอมแล้ว ผู้บังคับบัญชาเองจะกลายเป็น “ผู้สร้างวิกฤตการณ์” หรือ “ผู้ติดอยู่กับระบบราชการ”

พิมพันธ์ เดชะคุปต์ (2543) ได้เสนอแนะไว้ว่า บทบาทและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบควรครอบคลุมสิ่งต่อไปนี้

1. นักวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environment)
2. แหล่งข่าว (Information Center)
3. ผู้ตัดสินใจ (Decision Maker)
4. นักวางแผน (Planner)
5. ผู้จัดสายงาน (Organizer)

6. นักบริหารงานบุคคล (Personnel Manager)
7. นักพัฒนา-ฝึกอบรม (Developer/Trainer)
8. ผู้นำ (Leader)
9. นักจูงใจ (Motivator)
10. นักปฏิบัติ (Active Taker)
11. ผู้ควบคุมติดตามผล (Controller)
12. นักเปลี่ยนแปลง (Change Agent)

นอกจากนี้ เว็บบอร์ และพาร์สัน (Weber; & Parson. 1947: 188) ได้ให้นิยามของอำนาจหน้าที่ไว้ว่า อำนาจ (Power) เป็นความสามารถทำให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ท่านต้องการให้เขาทำ อำนาจความหมายที่แท้จริงนั้น หมายถึง การบังคับควบคุมซึ่งมีลักษณะเป็นการบีบบังคับขู่เข็ญสมบูรณแบบและการบังคับควบคุมซึ่งมีลักษณะเป็นการชักชวน จูงใจ ซึ่งเนาะที่ปราศจากการข่มขู่สำหรับอำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นคำที่มีความหมายแคบกว่าคำว่าอำนาจ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นความน่าจะเป็นไปได้ที่คำสั่งบังคับบัญชาเฉพาะ (หรือคำสั่งทุกคำสั่ง) จากแหล่งที่กำหนดได้รับการเชื่อฟัง ปฏิบัติตามโดยกลุ่มบุคคลที่ระบุไว้ อำนาจหน้าที่แตกต่างจากอำนาจตรงที่ว่าอำนาจหน้าที่หมายถึง ความถูกต้องตามกฎหมาย (ความชอบธรรม) นั่นคือ อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย และใช้เกณฑ์เอกสารคำสั่ง หรือสัญญาที่เป็นทางการเป็นพื้นฐาน

ประเภทของอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่เมื่อกลุ่มความเชื่อปกติ (มาตรฐาน) ในองค์การระบุว่า การใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามกฎหมายนั่นคือ “ถูกต้องและเหมาะสม”

เว็บเบอร์ และพาร์สัน (Weber; & Parson. 1947: 189-190) ยังได้จัดประเภทของอำนาจหน้าที่ตามแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. อำนาจและบารมี (Charismatic Authority) เป็นการนับถือยกย่องบูชาในตัวบุคคลเป็นพิเศษ เป็นผู้นำด้วยการได้เชื่อถือไว้วางใจเป็นส่วนตัว และได้รับการนับถือบูชาในองค์คุณลักษณะต่างๆ ของเขาว่าเป็นลักษณะที่ดีควรยึดถือเป็นแบบอย่าง

2. อำนาจประเพณี (Traditional Authority) เป็นความเชื่อถือในความศักดิ์สิทธิ์ของสถานะของบุคคล ซึ่งได้อำนาจหน้าที่มาแล้วในอดีต ตำแหน่งของอำนาจประเพณีอันศักดิ์สิทธิ์เป็นตำแหน่งที่ได้รับการเชื่อฟังปฏิบัติตาม บุคคลที่ได้รับตำแหน่งนี้ได้รับอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นมรดกทอดมาจากประเพณีในอดีต

3. อำนาจกฎหมาย (Legal Authority) เป็นความเชื่อที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบหรือแบบแผน โดยขึ้นอยู่กับความถูกต้องตามกฎหมาย ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจ

ฐานอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไป 2 ลักษณะ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามแบบแผน (Formal Authority) ได้ผนึกแน่นอยู่ในองค์การ ได้ถูกสร้างขึ้นมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับตำแหน่ง ระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการเข้าร่วมอยู่ในองค์การนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ยอมรับความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่เพราะว่าเขา ตกลงเห็นชอบด้วยที่ออกคำสั่งบังคับบัญชา และเขามีหน้าที่ที่ต้องเชื่อฟังปฏิบัติตามขั้นพื้นฐานอำนาจ หน้าที่ตามแบบแผนอยู่บนข้อตกลงสัญญาที่ได้สร้างขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายระหว่างองค์การและ พนักงานเจ้าหน้าที่

2. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจ (Functional Authority) มีแหล่งที่มา มากมายซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ด้านความสามารถ อำนาจหน้าที่ด้านบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้บังคับบัญชา-ผู้ใต้บังคับบัญชา

โดยสรุป ในเครือข่ายนั้น จำเป็นต้องมีสมาชิกเครือข่ายที่มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ และมีความสามารถเป็นผู้นำได้ หนึ่ง ข้อควรคำนึงที่สำคัญคือ ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ควรต้อง เป็นผู้ที่มีสมาธิและยินยอมเพราะการทำงานทำด้วยการมุ่งมั่นมากกว่าการทำงานโดยการถูกบังคับ เพราะบทบาทหน้าที่ของสมาชิกเครือข่าย ทำงานกันในเชิงประสาน ตามโครงสร้างแบบแนวราบและ ใช้กลุ่มผสมในการทำงาน เพื่อให้เกิดความทัดเทียมกันมากที่สุด

### 3. การประสานงาน

การประสานงาน หมายถึง การที่บุคคลหรือหน่วยงานใดทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้งานบรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน แนวทางการทำงานให้เกิด “การผสมงานผสมใจ” โดยมีหลักการดังนี้

1. มีการประสานความคิดโดยที่ทุกฝ่ายต้องมีความเข้าใจนโยบายและ วัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
2. มีการประสานแผนงาน ทุกฝ่ายต้องมีความเข้าใจในกรอบนโยบายของ แต่ละหน่วยงาน
3. มีการประสานด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์
4. มีการประสานคน ผู้ทำงานร่วมกันต้องรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง และ การบริหารคนในแต่ละระดับ ต้องรู้จักใช้เทคนิคการจูงใจให้เกิดการยอมรับในการทำงานร่วมกัน

5. ระบบการติดต่อสื่อสารต้องมีประสิทธิภาพ อาจใช้หนังสือราชการ โทรศัพท์ประชุมปรึกษาหารือ หรือการนัดหมายต่างๆ ต้องมีความชัดเจนและได้ผลดีตามวัตถุประสงค์

6. มีการจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับองค์การหน่วยงานอื่นทั้งในด้านนโยบายและระบบการปฏิบัติงาน

ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน

1. จัดทำโครงการหรือผลงาน โดยกำหนดกิจกรรมเป้าหมาย วัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจน และกำหนดแผนการประสานงานภายในองค์การและระหว่างองค์การไว้ให้ชัดเจนด้วย

2. เน้นหลักการใช้นุขยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน

3. จัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารที่ดีในหน่วยงาน

4. กำหนดนโยบายของหน่วยงานให้สอดคล้องและประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

5. จัดให้มีระบบควบคุมกำกับงานและติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

6. จัดทำแผนผังหน่วยงานและกำหนดอำนาจหน้าที่การงานไว้ให้ชัดเจน

7. ปรับปรุงเทคนิคและวิธีปฏิบัติงานให้รัดกุมและทันสมัย

8. คำนึงถึงการบำรุงขวัญของผู้ร่วมงานเพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดี

9. ต้องมีการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของหน่วยงานตามความจำเป็น

10. ผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกคนต้องปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้มีจิตใจกว้าง ไม่เอาเปรียบผู้อื่น มีกิริยาวาจาดีต่อคนทั่วไป และรู้จักให้อภัย

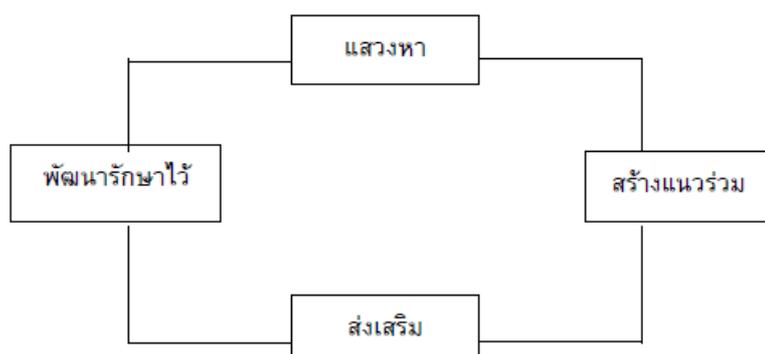
11. นำหลักและเทคนิควิธีการประสานงานทุกวิธีมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการไม่ประสานงาน

ในการจัดโรงเรียนเครือข่าย การจัดระบบการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นหัวใจในการประสานงาน เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น หากเปรียบเทียบตาม โครงสร้างในการทำงานของระบบเครือข่าย เห็นได้ว่าการติดต่อมีการแลกเปลี่ยนกันไปมา ไม่ใช่การสั่งการโดยตรงเหมือนระบบราชการ เพราะการจัดการเครือข่าย คือ การทำงานภายใต้ข้อตกลง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือจัดกิจกรรมร่วมกัน แต่ยังคงไว้ซึ่งอิสระในการบริหารจัดการตนเอง แต่ข้อมูลที่ส่งไปต้องมีการตอบสนองกลับ เช่น การจัดระบบการเรียนรู้อาจเป็นการสื่อสารที่มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อาทิ โครงการ School-Net เป็นต้น หรือการนำนักเรียนไปเรียนรู้ออกจากแหล่งวิทยาการในท้องถิ่นที่สามารถจัดเป็นแหล่งการเรียนรู้ร่วมกันได้

นอกจากนี้ การส่งเสริมงานเครือข่าย เป็นการเชื่อมโยงเครือข่ายให้เกิดความสมบูรณ์ กลุ่มเครือข่ายแต่ละกลุ่มต่างมีวัตถุประสงค์ โครงการ สมาชิก และระบบการจัดการที่แตกต่างกัน แต่มี

ส่วนที่เหลือซ้อนกันอยู่ สะท้อนถึงขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายของเครือข่าย การเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายเป็นการเสริมความสมบูรณ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งมีหลายลักษณะ โดยอาจเป็นการเสริมในแง่ภูมิศาสตร์ เช่น โรงเรียนกับชุมชน เป็นต้น หรือการเชื่อมโยงเครือข่ายในแนวตั้งที่ช่วยนำความคิดเห็นและประสบการณ์ของผู้ได้รับประโยชน์ ผู้กำหนดนโยบาย ทีมงาน หน่วยงานความช่วยเหลือภาครัฐและภาคเอกชนเข้าด้วยกัน

การเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายมีความจำเป็นทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกลุ่มส่งเสริม ความร่วมมือที่เสริมซึ่งกันและกันให้เรื่องที่ทำนั้นมีความสมบูรณ์ หลีกเลียงการแข่งขัน ลดความซ้ำซ้อนของการให้บริการ ทำให้ผลประโยชน์ของเครือข่ายมีมากขึ้น ใช้อำนาจได้เปรียบหรือจุดแข็งขององค์การต่างๆ มาทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด การเชื่อมเครือข่ายอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดขึ้นและรักษาไว้ได้ด้วยการมีกิจกรรมร่วมกัน หรือเป็นตัวแทนร่วมกันในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องและการร่วมกันประสานงาน ซึ่งการส่งเสริมงานเครือข่ายทางการศึกษาคควรมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ 4 รูปแบบการส่งเสริมงานเครือข่ายทางการศึกษา  
ที่มา: (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2543)

การแสวงหา คือ การรวบรวม กิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาหรือบริการศึกษา ซึ่งจัดทำเป็นทำเนียบเครือข่าย กิจกรรมงานทางการศึกษา ระบุทำเนียบไว้อย่างชัดเจนว่าใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เพื่ออะไร และกลุ่มเป้าหมายคือใคร

การสร้างแนวร่วม คือ การเจาะลึก ศึกษาข้อมูลหน่วยงานเครือข่ายที่กลุ่มเป้าหมายเข้ารับบริการศึกษา เป็นกลุ่มก้อนและสร้างข้อตกลง ความร่วมมือ ร่วมกันในการทำงาน โดยมีกรจัดทำแผนปฏิบัติงาน อย่างละเอียดและมีขั้นตอน เป้าหมายชัดเจนและแนวทางการดำเนินงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

การส่งเสริม คือ การสนับสนุนและเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ แก่ผู้ปฏิบัติงานใน  
แนวทางและเป็นทิศทางเดียวกัน ได้แก่

1. การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร
2. สนับสนุนงบประมาณ
3. สนับสนุนและส่งเสริมการจัดการ

การพัฒนาวิชาชีพ คือ การพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดการทีมงานเครือข่าย โดยเน้น  
การปรับปรุงแบบต่อเนื่อง ได้แก่

1. การฝึกอบรม
2. การเสริมสร้างแรงจูงใจ เป็นต้น

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543: 48-57) ได้กล่าวว่า เมื่อวงจรเครือข่ายเริ่มก้าวสู่วงจร  
ชีวิตที่ถดถอย หากไม่มีกิจกรรมใดๆ อาจทำให้บางเครือข่ายต้องล้มเลิกหรือเสื่อมสลายไปในที่สุด  
การสร้างควมยั่งยืนให้กับเครือข่าย จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการจัดกิจกรรมร่วม  
ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สามารถจัดกิจกรรมที่มีความน่าสนใจเพียงพอ โดยกิจกรรมเหล่านั้นต้อง  
สนับสนุนการบรรลุเป้าหมายภาพรวมของกิจกรรมร่วมกันและไม่ควรจัดกิจกรรมร่วมไว้ในส่วนกลาง  
อย่างเดียว ควรมีการกระจายกิจกรรมไปยังทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง

1. การรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างสมาชิกเครือข่าย เนื่องจากการเกิดรอยร้าว  
ในการทำงาน ย่อมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ดังนั้น จึงควรมีการจัด  
กิจกรรมบางอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ เมื่อใดที่เกิดความขัดแย้ง ต้องรีบแก้ไขปัญหาโดยทันที และ  
ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดความเข้าใจกันใหม่

2. การกำหนดกลไกระบบจูงใจ การร่วมกลุ่มของสมาชิกเครือข่ายในการเข้าร่วม  
กิจกรรม ปัจจัยที่ความสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การมีสิ่งจูงใจเพียงพอที่สามารถดึงดูดให้เข้ามามีส่วนร่วม  
จนกระทั่งนำไปสู่การขยายตัวของเครือข่าย การสร้างแรงจูงใจมี 2 ประการ ได้แก่

- 2.1 การมีส่วนร่วมและผลประโยชน์ตอบแทน การมีส่วนร่วมในเครือข่าย เกิดขึ้น  
จากการที่สมาชิกมองเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเช่นนั้น สมาชิกต้องมีส่วนได้-ส่วนเสียใน  
วัตถุประสงค์ของเครือข่าย มีผลประโยชน์ในกิจกรรมบางอย่าง มีความปรารถนาบางอย่างมีความรู้สึก  
เป็นเจ้าของ ศรัทธาต่อเครือข่าย เชื่อใจผู้นำเครือข่าย และมีความรู้สึกเชื่อมั่นต่อความสำเร็จและ  
ความก้าวหน้าในอนาคตของเครือข่าย

- 2.2 การให้เกียรติยศและชื่อเสียงเป็นสิ่งจูงใจ ซึ่งเป็นการสร้างสัญลักษณ์  
บางอย่างที่มีความหมายในการให้เกียรติยกย่องและมีคุณค่าทางสังคม เช่น มีการมอบประกาศนียบัตร  
รางวัล แก่ผู้ทำงานอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

3. การจัดหาทรัพยากรสนับสนุนเพียงพอ เนื่องจากการขาดงบประมาณสนับสนุนที่ไม่เพียงพอทำให้หลายเครือข่ายต้องยุบเลิกไป จากสภาพปัญหาดังกล่าว การจัดทำโรงเรียนเครือข่ายมักส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องมีน้อยลง หรืออาจขาดความต่อเนื่องจนในที่สุด การจัดทำโรงเรียนเครือข่ายจึงมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จในสังคมไทยเท่าที่ควร

4. การให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา สิ่งที่เครือข่ายต้องทำเพื่อการแก้ไขปัญหาและธำรงรักษาเครือข่ายให้ยั่งยืนนั้น ต้องเกิดหน่วยงานใหม่ โดยการที่รัฐบาลต้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานร่วมกัน มีหน้าที่ ดังนี้

ทำหน้าที่เป็นศูนย์ช่วยเหลือ เช่น การติดตามความคืบหน้าในการปฏิรูปการศึกษา ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ ให้ความรู้ในการบริหารเครือข่าย ด้านการเงิน ด้านการศึกษา ด้านการระดมทุน รวมทั้งทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ย

ทำหน้าที่เป็นศูนย์ความรู้ โดยทำหน้าที่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัยองค์ความรู้ เกี่ยวกับการจัดการเครือข่าย

ทำหน้าที่เป็นศูนย์สร้างผู้นำโดยทำการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่ผู้นำเครือข่าย เพื่อนำไปพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถการทำงานภายในเครือข่าย

การสร้างผู้นำรุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง การทำให้เครือข่ายดำรงอยู่อย่างยั่งยืนต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เข้ามาทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้ ในการสร้างเครือข่ายในอดีตที่ผ่านมา เรายังมักเลือกผู้นำที่เป็นการยอมรับจากในกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น บุคคลเหล่านั้น มักมีความรู้ในวงที่ค่อนข้างจำกัด อาจเนื่องมาจาก การให้รูปแบบการทำงานเดิมพอเครือข่ายเข้าสู่ระยะถดถอย วิธีการทำงานเดิมๆ จึงไม่สามารถทำให้เครือข่ายฟื้นตัวได้อีก การสร้างผู้นำรุ่นใหม่ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา โดยเครือข่ายต้องรู้จักสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์การทำงานกับเครือข่ายและเป็นที่ยอมรับ บุคคลให้เข้ารับการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นผู้นำใหม่ที่สามารถธำรงรักษาเครือข่ายได้

### การใช้ประโยชน์เครือข่าย

1. การใช้เครือข่ายเพื่อเป็นเวทีการประสานงานร่วมมือ ซึ่งบุคคลอาจมีเป้าหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกัน แต่อาจมีการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป จนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันได้ ดังนั้น เครือข่ายจึงเป็นช่องทางที่ช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ ทั้งการประสานงานในส่วนของความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ขอบข่าย แผนการทำงาน วิธีการทำงาน ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติให้ไปในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

2. การใช้เครือข่ายเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ การแลกเปลี่ยนความรู้สารสนเทศมากเพียงใดเครือข่ายเกิดการเรียนรู้มากขึ้นเท่านั้น เพราะการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ใหม่ๆ ที่ค้นพบขึ้นมาช่วยให้เกิดการพัฒนาต่อยอดความคิด อัตราการหมุนเวียนของการแลกเปลี่ยนขึ้นอยู่กับความสะดวกของการพบปะกันระหว่างสมาชิก ดังนั้นความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศและระบบสารสนเทศของเครือข่าย มีส่วนทำให้เครือข่ายมีการพัฒนามากขึ้น

3. การใช้เครือข่ายเพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนและการระดมทรัพยากร สมาชิกของเครือข่ายสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันได้ หรืออาจเป็นการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร เงินทุน สถานที่ หรือวัสดุอุปกรณ์ เช่น การแลกเปลี่ยนครูอาจารย์หรือนักเรียนระหว่างโรงเรียน เพื่อเป็นการพัฒนาร่วมกันระหว่างสถาบัน

4. การใช้เครือข่ายเพื่อเป็นเวทีสร้างสรรค์และพัฒนาความรู้ใหม่ องค์ความรู้ใหม่เกิดจากเครือข่าย หากมีการแลกเปลี่ยนความรู้และมีการศึกษาความรู้ระหว่างสถาบัน

5. เวทีที่กระแสดักตันประเด็นใหม่ๆ เครือข่ายสามารถสร้างกระแสบางเรื่องเพื่อปลุกให้สังคมตื่นตัวในเรื่องนั้นๆ และอาจรวมถึงขยายผลกว้างขึ้นไปด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความกว้างขวางและความเข้มแข็งของเครือข่ายอีกด้วย ซึ่งอิทธิพลของเครือข่ายนั้น มีส่วนในการช่วยผลักดันประเด็นใหม่ๆ สู่อำนาจได้ ประโยชน์ของเครือข่าย มักเกิดขึ้นกับผลงานที่สมาชิกสร้างขึ้นร่วมกัน ใช้ระยะเวลาดำเนินงานที่ยาวนาน แต่คงไว้ด้วยความยั่งยืน ทั้งนี้ประโยชน์ของเครือข่ายมีหลายประการ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ สมาชิกและกิจกรรมเครือข่าย

6. เครือข่ายช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ เครื่องมือ และสื่อ ผ่านการประชุม การทดลองปฏิบัติการ การประชาสัมพันธ์ และการให้ความร่วมมือกันในการดำเนินโครงการ การแบ่งปันความรู้ ทักษะและประสบการณ์ให้แก่กันเป็นการเสริมความสมบูรณ์ให้กับสมาชิกเครือข่ายทั้งหมด ไม่ว่าเป็นบุคคลหรือองค์กร

7. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการประสานงานในเครือข่ายช่วยลดการทำงานและการใช้ทรัพยากรซ้ำซ้อน ทำให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปได้ก้าวหน้า รวดเร็ว และส่งผลต่อสังคมในวงกว้างยิ่งขึ้น

8. เครือข่ายสามารถเชื่อมโยงคนที่อยู่ในระดับต่างกัน มีวิธีการทำงาน การจัดองค์การ และมีภูมิหลังต่างกันไปที่ไม่มีโอกาสติดต่อกัน เข้าด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้น นำไปสู่การทำงานร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย

9. เครือข่ายสามารถทำให้คนและองค์กรที่ไม่มีความสัมพันธ์กันได้ทราบว่า ยังมีบุคคลหรือหน่วยงานอื่นอีกมากที่สนใจทำงานในเรื่องเดียวกัน และเผชิญปัญหาเหมือนกัน

10. เครือข่ายสามารถทำให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล

11. เครือข่ายช่วยชี้ให้เห็นปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่ซับซ้อนและท่วมทับในหมู่บ้าน
12. เครือข่ายช่วยเชื่อมหน่วยงานวิชาการและแหล่งทุนกับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ
13. เครือข่ายทำให้คนและองค์กรได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อนได้รับกำลังใจ การจูงใจ และการยอมรับ ซึ่งมีความสำคัญต่อหน่วยเล็กๆ ที่อยู่นอกกระบวนการ

### ปัญหาและอุปสรรคของเครือข่าย

ซึ่งจากการศึกษาของ ชนิษฐา กาญจนรังสีนนท์ (2549: 250) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นไม่มีความเป็นเอกภาพ หรือเกิดความเสื่อมสลายไปนั้นมีหลายปัจจัยทั้งจากอุปสรรคภายนอก หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรล้วนแต่มีความสำคัญและต้องรีบเร่งหาทางแก้ไข เพื่อให้เครือข่ายสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคม มีดังนี้

1. การขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนโดยทั่วไปเครือข่ายเกิดขึ้นมาจากความต้องการจำเป็นบางอย่างของกลุ่มบุคคล หรือองค์การจำนวนหนึ่ง ซึ่งความต้องการจำเป็นดังกล่าวถูกนำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของเครือข่าย แต่ก็มีเครือข่ายบางแห่งไม่เคยมีการกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน บุคคลหรือองค์การสมาชิกที่มีความเข้มแข็งกว่า มีโอกาสเข้ามาครอบงำชักจูงเครือข่ายไปในทางที่เป็นประโยชน์เฉพาะกับบุคคล

2. ความไม่เท่าเทียมกันของสมาชิก เครือข่ายที่มีสมาชิกหลากหลายประเภท หรือมีความแตกต่างมากระหว่างฐานะ ขนาด ความเข้มแข็ง และสถานภาพอื่นๆ ของสมาชิก ยากที่จะทำให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายโดยเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะความแตกต่างในลักษณะของการมีอำนาจเหนือลำดับชั้น องค์กรใหญ่ที่มีทุนมาก และมีผู้นำองค์กรที่มีความรู้สูง มีความเชื่อมั่นในตัวเอง มีแนวโน้มที่ครอบงำองค์กรที่มีขนาดเล็กกว่า ทำให้สมาชิกที่มีอำนาจน้อยกว่าเกิดความเบื่อหน่าย จนในที่สุดต้องละทิ้งเครือข่ายออกไป

3. การครอบงำเครือข่ายสามารถถูกครอบงำได้โดยง่ายจากองค์กร กลุ่มผลประโยชน์ หัวคะแนนนักการเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ นักวิชาการ หรือผู้มีอิทธิพลอื่นๆ บ่อยครั้งที่เครือข่ายเริ่มจากคนกลุ่มน้อยที่ต้องการหาคนที่ใจตรงกันมาเป็นพวก สถานภาพสมาชิก และกิจกรรมเครือข่ายจึงเป็นไปตามความพอใจของกลุ่มผู้ที่ก่อตั้งหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลครอบงำเครือข่าย และยังคงสร้างความไม่พอใจกันระหว่างบุคคลหรือองค์การอาจนำไปสู่การแยกตัวออกมาอย่างเด็ดขาดของบางคนหรือบางองค์การ

4. การรวมศูนย์ และระบบราชการเกิดขึ้นเมื่อผู้ประสานงานเครือข่าย เลขานุการ คณะทำงาน และคณะกรรมการ เริ่มควบคุมและดำเนินการเครือข่ายในนามของตนเองมากกว่าการประสานงาน และอำนาจความสะดวกให้กับกิจกรรมของสมาชิก การตัดสินใจรวมศูนย์ และการติดต่อสื่อสารภายในเครือข่ายดำเนินการโดยเลขานุการเครือข่าย กิจกรรมเครือข่ายแบบอิสระถูกมองว่าไม่ใช่เครือข่าย และไม่ได้รับการสนับสนุน ยึดครองการติดต่อและส่งจดหมายข่าย กิจกรรมสร้างเครือข่าย

ระหว่างสมาชิกลดลง และสมาชิกที่แข็งขันของเครือข่ายก็เฉื่อยชาลง หรือผู้ประสานงานเครือข่ายเริ่มเฉื่อยชาลงเพราะทำงานมากเกินไปจึงทำให้ไม่มีสมาชิกสนใจงานในส่วนของตนดูแลรับผิดชอบ

5. การขาดทรัพยากรบ่อยครั้งที่เครือข่ายประสบปัญหาอันเนื่องมาจากขาดเงินทุนสำหรับกิจกรรมและประสานงานภายในเครือข่าย ขณะที่สมาชิกเตรียมที่สละเวลาให้กับการทำงานในนามเครือข่าย แต่มักไม่ทุ่มเทเพียงพอ สมาชิกแต่ละคนออกค่าใช้จ่ายเอง ดังนั้น เครือข่ายต้องหาทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสมาชิกที่มาร่วมในกิจกรรมของเครือข่าย มิฉะนั้นสมาชิกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเท่านั้นที่มาร่วมในกิจกรรมของเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ สมาชิกที่ไม่มีทุนหมดสิทธิ์ทำได้

6. การจัดการทรัพยากรของเครือข่าย เครือข่ายที่ได้รับเงินอุดหนุนมีแนวโน้มที่บริหารเงินอุดหนุนตามรูปแบบที่แหล่งทุนต้องการ อย่างไรก็ตามการกระจายเงินต้องทำอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน และความไม่พอใจระหว่างสมาชิกได้ สมาชิกเครือข่ายทั้งที่มีฐานะดีและไม่ดีต่างก็ขอเงินอุดหนุนเพื่อการอุดหนุนโครงการ คำร้องจากคนที่อยู่ส่วนกลาง เช่น ผู้ประสานงานหรือเลขานุการ มักได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นอันดับต้น ตามด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลในเครือข่าย สมาชิกที่ติดต่อกันได้ง่ายเหล่านี้ อาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันในเครือข่าย

7. ข้อมูลข่าวสารผิดๆ ในเครือข่ายการกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคคลไปยังบุคคลต่างๆ สามารถดำเนินการได้อย่างเสรี แต่ข้อมูลข่าวสารบางเรื่องอาจเชื่อถือไม่ได้ และบางเรื่องก็อาจผิดไปจากความเป็นจริง ข้อมูลที่ถูกส่งผิดพลาดมักไม่คนซักถาม หรือวิพากษ์วิจารณ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารภายในเครือข่ายอาจทำให้ข่าวสารผิดๆ ถูกๆ และการประชาสัมพันธ์ไปทั่วเป็นการยากที่สมาชิกเครือข่ายและผู้ประสานงานแยกแยะความแตกต่างระหว่างรายงานที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องบางครั้งก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในการทำงานได้

8. การแข่งขันเครือข่ายสามารถถูกกระทบจากการแข่งขันทางเครือข่าย/องค์กรอื่นที่มีงานคาบเกี่ยวกับซึ่งอาจนำไปสู่การร่วมมือกัน แต่อาจนำไปสู่การแข่งขันเพื่อให้ได้รับการยอมรับการสนับสนุนทรัพยากรและการเพิ่มจำนวนสมาชิกได้เช่นกัน แหล่งทุนสามารถใช้จำนวนเครือข่ายที่มีให้เลือกเป็นข้ออ้างที่ไม่ให้การสนับสนุนกิจกรรมของเครือข่ายที่คล้ายคลึงกัน หรือแหล่งทุนไม่ชอบในบางเครือข่าย จึงไปสนับสนุนเครือข่ายที่น่าใจกว่าโดยการให้ทุนกับเครือข่ายที่มีลักษณะกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน การแข่งขันจึงเป็นตัวกลางสำคัญในการทำลายเครือข่ายเล็กๆ ที่มีทุนน้อยๆ อีกด้วย

9. การแทรกแซงของแหล่งทุน แหล่งทุนมักใช้พลังทางการเงินของตนมาที่มีอิทธิพลเหนือนโยบายเครือข่ายซึ่งทำได้โดยง่ายโดยใช้อคติในการวิจารณ์ผลการดำเนินงานของเครือข่าย การร่วมประชุม และการตรวจสอบตัดตอนแก้ไขเอกสารประชาสัมพันธ์ของเครือข่าย สมาชิกเครือข่ายมักถูกแทรกแซงโดยแหล่งเงินทุน และตัวแทนของสถาบันเจ้าของทุน แกนนำของเครือข่ายมักไม่ค่อยโต้แย้งกับคนเหล่านั้นนัก ทั้งนี้ไม่เพียงแต่มุ่งให้เครือข่ายได้รับการอุดหนุนเท่านั้นแต่ยังหวังความ

ช่วยเหลือในอาชีพและในโครงการของตัวเองอีกด้วย ตัวแทนสถาบันชอบแสดงอำนาจ และทำลาย ศักยภาพในการทำงานของเครือข่าย ในกรณีร้ายแรงคือ แหล่งทุนสามารถปิดเครือข่ายได้โดยสิ้นเชิง โดยการตัดความช่วยเหลือ อิทธิพลของแหล่งทุนประเภทบุคคล ถ้าเครือข่ายเปิดรับการช่วยเหลือจาก แหล่งทุนหลายๆ แห่ง

10. การติดตามและประเมินผลของเครือข่ายมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากธรรมชาติของ เครือข่าย คือ ความเป็นระบบ และมีโครงสร้างหลวมที่มุ่งเน้นความก้าวหน้าในอนาคตไม่ใช่ ประสบการณ์ในอดีต เครือข่ายที่มีการเคลื่อนไหว แข่งขันมักมุ่งที่สร้างเครือข่าย และสร้างงานมากกว่า สละเวลาและทรัพยากรมาร่วมกันคิด เครือข่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพมักหลีกเลี่ยงต่อการเปิดโอกาส ให้กับการวิพากษ์วิจารณ์ ดังนั้น จึงมีกระบวนการประเมินตนเองแบบไม่เป็นทางการเป็นเพียงการ ตรวจสอบและวิพากษ์ตนเองเท่านั้น แต่เครือข่ายที่ประสบความสำเร็จสูงก็ยิ่งรู้สึกที่ไม่จำเป็นนัก สำหรับการตรวจสอบ ติดตามประเมินผล

เครือข่ายที่มีการจัดตั้งแบบรวมศูนย์บางแห่งทำการประเมินผล โดยสำรวจความ คิดเห็นของสมาชิก ทบทวนข้อมูลข่าวสารที่มีและหลักฐานการเปลี่ยนแปลง การตรวจสอบข้อมูลจาก กลุ่มเพื่อน และบันทึกการตีพิมพ์เผยแพร่ และการอ้างอิง บางแห่งใช้การประเมินภายในแบบมีส่วนร่วม และการวิเคราะห์ข้อจำกัด และโครงการจากบุคคลภายนอกเครือข่าย อย่างไรก็ตาม การประเมินผล ส่วนมากตัวชี้วัดยังขาดความเที่ยงตรง และใช้ความรู้สึกเป็นตัวตัดสินใจ เช่น การวัดกิจกรรมที่มองเห็น ไม่สามารถทราบถึงผลที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ซึ่งความต้องการของเครือข่ายเกี่ยวกับติดตามผล และประเมินผลควรจะมีการทำ เป็นประจำสม่ำเสมอและถี่ถ้วน ไม่เพียงแต่ประเมินความสอดคล้องของแผนการทำงานกับวัตถุประสงค์ อย่างต่อเนื่องเท่านั้น แต่ควรมีการประเมินความก้าวหน้า และความสำเร็จของเครือข่ายเป็นระยะๆ ด้วย จากเหตุผลหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น การติดตามและประเมินผลเครือข่ายจึงเป็นเรื่อง ที่สมาชิกทั้งหมดต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้และกำหนด

ในการเข้าร่วมเป็นองค์กรเครือข่าย แม้ว่าองค์กรเหล่านี้มีบางสิ่งบางอย่างร่วมกันอยู่ เช่น มีเป้าหมายการทำงานร่วมกันมีผลประโยชน์ร่วมกัน องค์กรเหล่านี้ยังคงความเป็นเอกเทศอยู่เพราะ การเข้าร่วมไม่ใช่การนำมารวมกัน เครือข่ายลักษณะนี้เป็นการเข้ามาร่วมเพียงบางส่วนขององค์กร เท่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มโรงเรียนที่ต้องใช้การบริหารจัดการร่วมกัน ใช้ระบบเดียวกันซึ่งทำให้สามารถ ตรวจสอบติดตามและประเมินผลได้ง่าย แต่โรงเรียนแต่ละแห่งยังคงความเป็นเอกเทศตามกฎหมาย

11. ข้อจำกัดทางการเมือง เครือข่ายระดับชาติและเครือข่ายระหว่างประเทศต้อง ดำเนินการภายใต้ขอบเขตทางการเมืองของประเทศหรือภูมิภาคนั้น ความไม่มั่นคงและถูกควบคุม จึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นทั่วไปในการทำงานของเครือข่าย ในบางประเทศการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ระหว่างบุคคลถูกมองด้วยความเคลือบแคลงสงสัย และติดต่อกัน การแจกจ่ายข้อมูลข่าวสาร การร่วมประชุมเชิงปฏิบัติต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลจึงเป็นเรื่องยากที่เครือข่ายกำหนดนโยบายของตนโดยปราศจากการขัดขวางจากรัฐบาล

### การจัดตั้งเครือข่ายสถานศึกษา

ในปัจจุบันแนวความคิดในการสร้างเครือข่ายในการจัดการศึกษาทำในหลายรูปแบบ เพื่อสร้างความร่วมมือในการพัฒนาสถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันจากการรวบรวมลักษณะของการสร้างเครือข่ายสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

ตั้งแต่ปีการศึกษา 2542 เป็นต้นมา โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา เริ่มแบ่งกลุ่มโรงเรียนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการศึกษาที่ยึดหลักความร่วมมือเป็นเครือข่ายระหว่างสถานศึกษาและแหล่งบริการทางการศึกษาในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งนั่นก็คือต้นความคิดของการจัดการศึกษาแบบ “สหวิทยาเขต” ในการกำหนดสหวิทยาเขต พนม พงษ์ไพบูลย์ (2541) ได้กล่าวว่า สหวิทยาเขต คือ การกำหนดกรอบของขอบเขตบริการทางการศึกษานั้นเอง การมีกรอบพื้นที่บริการที่ชัดเจนจะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการวางแผนจัดการศึกษาเพื่อให้ทุกคนได้เรียนอย่างทั่วถึง กรอบพื้นที่บริการควรมีขนาดเหมาะสม ไม่เล็กหรือใหญ่เกินไป การกำหนดพื้นที่บริการที่เล็กจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการมาก แต่ถ้าพื้นที่บริการกว้างเกินไปก็จะทำให้ไม่สะดวกต่อการมาเรียนของนักเรียนและมีความยุ่งยากซับซ้อนในการบริการมาก ที่จริงขนาดพื้นที่บริการคงต้องคำนึงถึงลักษณะของชุมชนด้วย ถ้าชุมชนนั้นมีลักษณะเป็นชุมชนเอกพันธ์ ก็ควรจัดให้อยู่ร่วมในเขตบริการเดียวกันในหนึ่งสหวิทยาเขต คือ หนึ่งกลุ่มของสถานศึกษาที่จะต้องวางแผนจัดบริการทางการศึกษาร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนในพื้นที่ได้มีที่เรียนได้อย่างทั่วถึงทุกคน ในการวางแผนบริหารจัดการศึกษาของสหวิทยาเขตนั้นมีข้อควรคำนึงในการนำไปกำหนดรูปแบบและวิธีการเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์ใน 5 กลุ่มสาระการเรียนรู้หลักในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงรูปแบบการจัดประสบการณ์/กระบวนการเรียนการสอน
2. การปรับปรุงรูปแบบการบริหารโรงเรียน
3. การจัดทำและพัฒนาสื่อวัตกรรมการเรียนการสอน
4. มีส่วนร่วมในการประเมินพัฒนาการนักเรียน
5. มีส่วนร่วมในการแนะนำ ติดตาม ดูแลพัฒนาโรงเรียนตามระบบประกันคุณภาพ

การศึกษา

6. การพัฒนาครู ผู้บริหารโรงเรียนและเครือข่ายครูในสหวิทยาเขต
7. การหมุนเวียนแลกเปลี่ยนครูจากโรงเรียนภายในสหวิทยาเขตในการจัดการเรียน

การสอน

ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญมากที่สุดในการวางแผนบริหารจัดการศึกษาของสหวิทยาเขต คือ การปรับปรุงรูปแบบการจัดประสบการณ์/กระบวนการเรียนการสอน ซึ่งเน้น 3 ประการ คือ ประการแรก คือ การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกันด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ประการที่สอง คือ ร่วมกันผลิต จัดหา และใช้สื่อการเรียนการสอนร่วมกัน และประการที่สาม คือ การร่วมกันวางแผนในการจัดหลักสูตรสถานศึกษาและการจัดการเรียนการสอนที่สามารถยืดหยุ่นและช่วยเหลือแลกเปลี่ยนครูผู้สอน จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 ประการดังกล่าว สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 (พ.ศ. 2552-2561) ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่อง การพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผลที่ปรากฏอยู่ในแผนการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้ยุทธศาสตร์การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีนโยบายเพื่อรองรับ ด้วยการขับเคลื่อนหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ และการวัดผลและประเมินผลสู่การเพิ่มคุณภาพ

การบริหารจัดการในรูปแบบของสหวิทยาเขต จะประสบความสำเร็จได้และสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาผู้เรียนตามจุดเน้นให้ได้ผลดี จะต้องอาศัยความร่วมมือ เสียสละ และการมีแผนงานโครงการ ร่วมกันของทุกฝ่าย บวกกับต้นทุนด้านประสบการณ์และผลงานที่ปรากฏในรูปแบบสหวิทยาเขตในอดีตที่ผ่านมา ถ้ามุ่งมั่นตั้งใจ เด็กไทยย่อมได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกันได้อย่างแน่นอน

การจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 37 ให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการ และจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา
3. รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

จากพระราชบัญญัติดังกล่าวสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษานำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาตามระเบียบว่าด้วยกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา โดยมีโครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา ดังนี้

1. กลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาเป็นศูนย์การดำเนินงานเพื่อให้เกิดการประสานและความร่วมมือในการพัฒนางานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาภายในกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา

2. ในการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาโดยรวมสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เข้าเป็นกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา โดยคำนึงถึงสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ การปกครอง หรือความสะดวกในการคมนาคมภายในท้องถิ่นระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกันหลายระดับขนาดของสถานศึกษาที่ใกล้เคียงกัน หรือจัดการเรียนการสอนในระดับหรือช่วงชั้นเดียวกัน ประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการรวมกัน

3. ในการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายให้มีคณะกรรมการกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาประธานคณะกรรมการโดยเลือกจากคณะกรรมการกลุ่มเครือข่าย

หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา

1. ให้บริการ ส่งเสริม สนับสนุนประสานงานการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้กลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. กำหนดแนวทางเพื่อประสานการดำเนินงานด้านวิชาการ และการจัดกิจกรรมอื่นๆ ของสถานศึกษาในกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา บุคคล ครอบครัวยุติธรรม องค์กร หน่วยงานสถาบันอื่นๆ

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการ ประจำปีของกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาเพื่อพัฒนางานด้านวิชาการ

4. กำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาของสถานศึกษาภายในกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษาร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา

5. ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ และมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

6. ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่องผดุงเกียรติข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาภายในกลุ่มเครือข่ายสถานศึกษา

7. ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ เจตคติที่ดี และให้การสนับสนุนจัดการศึกษา

8. ให้คำแนะนำ หรือเสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

9. พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

มอบหมาย

## การประเมินผลกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน

เพื่อให้ประสบความสำเร็จและมีผลกำไรสูง องค์กรเอกชนต่างๆ จึงต้องพยายามปรับปรุงองค์กรอย่างต่อเนื่องเพื่อทำให้เกิดการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโดยใช้ระบบยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ล้วนมีการประเมินผลเป็นองค์ประกอบสำคัญ เช่น ระบบQC ระบบTQM Baldrige Award และระบบISO ซึ่งเป็นระบบที่เป็นที่รู้จักและแพร่หลายทั่วโลก โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ระบบการควบคุมคุณภาพ (Quality Control)

#### ความเป็นมา

สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) หรือ QC ขึ้นมา โดยในปี พ.ศ. 2467 Dr.Shewhart แห่งบริษัท Bell Telephone ได้เขียนตำราเรื่อง “การควบคุมคุณภาพสินค้าอุตสาหกรรมอย่างมีระบบ” ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้จัดทำเอกสาร “การควบคุมคุณภาพการผลิตอาวุธสงคราม” โดยได้นำหลักสถิติมาใช้ในการบริหารให้เกิดคุณภาพ จนกระทั่งมีการนำเทคนิคการควบคุมคุณภาพไปใช้กันแพร่หลายทั่วสหรัฐอเมริกา

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนให้มีการนำแนวคิดเรื่องการควบคุมคุณภาพเข้าไปพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2493 Dr. W.E. Deming เป็นผู้นำวิธีการควบคุมดูแลคุณภาพเชิงสถิติที่เรียกว่า SQC (Statistical Quality Control) ไปเผยแพร่แก่สหพันธ์นักวิทยาศาสตร์และวิศวกรแห่งญี่ปุ่น (JUSE) โดยเน้นการตรวจสอบคุณภาพสินค้าขั้นสุดท้าย (สุรศักดิ์ นานานุกูล; และคณะ)

การควบคุมคุณภาพโดยการตรวจสอบประเมินผลสินค้าขั้นสุดท้ายนั้น พบว่ามีปัญหาอย่างมาก จากประสบการณ์ที่พบในการควบคุมคุณภาพของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น Deming จึงชี้ให้เห็นว่าการควบคุมคุณภาพโดยการตรวจสอบสินค้าขั้นสุดท้ายเป็นสิ่งที่ล้าสมัยแล้ว การสร้างคุณภาพต้องกระทำในทุกกระบวนการผลิต นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2497 Dr. J.M.Juran เห็นว่าการบริหารคุณภาพ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ในองค์กรที่จัดขึ้นเพื่อให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพตามที่กำหนด (อุทัย หิรัญโต. 2532)

จากประสบการณ์และแนวคิดดังกล่าว ญี่ปุ่นได้ปรับปรุงควบคุมคุณภาพเสียใหม่จนเป็นผลสำเร็จในช่วงปี พ.ศ. 2505 โดยถือหลักว่าการควบคุมคุณภาพเป็นกระบวนการที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เน้นความร่วมมือในกลุ่มพนักงานระดับล่าง เปิดโอกาสให้มีการตั้งกลุ่มกันทำงาน ร่วมกันคิดและหาวิธีแก้ปัญหาโดยใช้กลุ่มเป็นหลัก เรียกว่ากิจกรรมคิวซี (QC circle)

#### เทคนิคกระบวนการควบคุมด้วยระบบ QC

การควบคุมคุณภาพ หรือการบริหารคุณภาพ คือ การจัดระบบการทำงานและการนำวิธีการต่างๆ มาใช้เอทำให้สินค้าและบริการมีคุณภาพ

เทคนิคสำคัญ คือ มีกลุ่มสร้างคุณภาพงานหรือคิวิซี หมายถึง กลุ่มเล็กๆ ซึ่งเป็นพนักงานในระดับล่างในที่ทำงานเดียวกัน ที่รวมตัวกันอย่างอิสระ โดยการชี้แนะและส่งเสริมของผู้บังคับบัญชา เพื่อทำกิจกรรมในด้านการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในหน่วยงาน กลุ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในทุกหน่วยงานและในทุกระดับขององค์กร กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการทำโครงการปรับปรุงในเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงาน คุณภาพสถานที่ทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน คุณภาพบริการลูกค้า คุณภาพและความพอใจของลูกค้า

อุดมการณ์พื้นฐานของกลุ่มคุณภาพ มี 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและพัฒนาสถานประกอบการของตน
2. เพื่อสร้างสถานประกอบการให้น่าอยู่ และเคารพในความเป็นมนุษย์ด้วยกัน
3. เพื่อแสดงออกและเปิดเผยความสามารถของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

วิธีการควบคุมคุณภาพ โดยกลุ่มคุณภาพ

1. เลือกรายงานในการทำงานที่กลุ่มสนใจและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน
2. ร่วมกันประเมินผลและวิเคราะห์ปัญหาแล้วหาแนวทางแก้ไขด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์
3. ร่วมมือกันแก้ไขโดนเน้นที่กลุ่มจะแก้ไขได้เองและแก้ไขอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ โดยมีผู้บังคับและฝ่ายบริหารให้มีความสนับสนุนอย่างจริงจัง และต่อเนื่องในรูปของการให้โอกาสกลุ่มคุณภาพได้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ให้ความรู้ที่จำเป็นในการทำกิจกรรมแก่สมาชิกของกลุ่มให้เวลาสำหรับกลุ่มได้ประชุมอย่างสม่ำเสมอ และให้กำลังใจเมื่อกลุ่มกระทำกิจกรรมสำเร็จ

องค์กรจำนวนมากที่นำกิจกรรมคิวิซีมาใช้จะเริ่มต้นด้วยอุดมการณ์พื้นฐานข้อที่สาม คือ มุ่งพัฒนาคนก่อน ในระหว่างการพัฒนาคนและการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันเป็นทีม จะทำให้เกิดความเคารพในเพื่อนร่วมงาน ทำให้บรรยากาศในที่ทำงานอบอุ่น และช่วยกันทำให้ที่ทำงานนั้นน่าอยู่น่าทำงาน ซึ่งเท่ากับบรรลุอุดมการณ์ข้อสองและเมื่อทำกิจกรรมคิวิซีต่อเนื่องไประยะหนึ่ง กิจกรรมที่กลุ่มทำก็เริ่มส่งผลต่อการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยเห็นได้ชัดว่า แม้แต่พนักงานระดับล่างก็สามารถมีส่วนร่วมในการปรับปรุงกิจการที่ทำงานของตนได้ เท่ากับบรรลุอุดมการณ์หนึ่งในที่สุด

ผลกระทบของ QC

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองประเทศญี่ปุ่นแทบไม่มีการควบคุมคุณภาพเลย สินค้าของญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำ ราคาถูก ไม่สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ หลังจากที่ญี่ปุ่นพัฒนากิจกรรมคิวิซีและมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนา

อุตสาหกรรมและส่งผลให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นฟื้นฟูเจริญรุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว การควบคุมคุณภาพ ได้ผลดี ทำให้ต้นทุนของการผลิตต่ำลง สินค้าของญี่ปุ่นจึงสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้เป็นอย่างดี Deming ได้กล่าวว่กิจกรรมคิวิซีได้ส่งผลต่อความก้าวหน้าในด้านคุณภาพของสินค้าญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก และทำให้ระดับความอยู่ของญี่ปุ่นดีขึ้น Juran กล่าวว่ ทั่วโลกควรหันมาเลียนแบบญี่ปุ่น เนื่องจากกิจกรรมคิวิซีในญี่ปุ่นไม่มีที่ใดมาเทียบได้เพราะสามารถดึงเอาความคิดริเริ่มและพลังของพนักงาน แสดงออกมาใช้แก้ปัญหาคุณภาพ นอกจากนี้ยังกล่าวว่กิจกรรมคิวิซีทำให้ญี่ปุ่นเป็นผู้นำของโลก ในด้านคุณภาพ

สำหรับประเทศไทยได้มีการริเริ่มกิจกรรมคิวิซีขึ้นประมาณปี 2518 โดยบริษัทในเครือของ ญี่ปุ่นและประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับ และได้มีการพิมพ์ผลงานในวารสารของญี่ปุ่น ซึ่งทำให้วง ฎุรกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทยตื่นตัวและเข้าร่วมกิจกรรมคิวิซีเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีหน่วยงาน ราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่งเข้าร่วมกิจกรรมนี้ด้วย จนกระทั่งมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมคิวิซี แห่งประเทศไทยขึ้น (สุรศักดิ์ นานานุกูล; และคณะ)

### การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management)

#### ความเป็นมา

การบริหารคุณภาพทั้งองค์กรหรือเรียกย่อ ๆ ว่า TQM ได้ริเริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 โดย Dr. A. Feigenbaum ได้นำแนวคิดของ Juran ไปพัฒนาและเสนอให้มีการควบคุมคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Control หรือ TQC) โดยมีหลักการสำคัญคือ เน้นให้สมาชิกทุกคนในองค์กร นับตั้งแต่ ผู้บริหารระดับสูงจนถึงพนักงานระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงชีวิตการทำงานและกระบวนการ ทำงานให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทั้งนี้ Feigenbaum ได้บันทึกไว้ว่า สินค้าใหม่ทุกชนิด จะเคลื่อนไปตามลำดับขั้นของกิจกรรม 3 ขั้นตอน คือ การควบคุมการออกแบบ การควบคุมวัสดุที่จะ นำมาใช้ และควบคุมในแผนการผลิตหรือการควบคุมสินค้า การพัฒนาคุณภาพเป็นกลยุทธ์การ บริหารงานที่จะป้องกันหรือลดความสูญเสียของผลงานหรือชิ้นงานก่อนที่จะส่งผลต่อให้บุคลากร หรือ หน่วยงานอื่นที่จะต้องรับผิดชอบในขั้นตอนต่อไป หากพนักงานทุกคนสามารถผลิตผลงานที่ตรงตาม คุณสมบัติที่ลูกค้าของแต่ละคนต้องการแล้ว ความสูญเสียทั้งเวลา ค่าใช้จ่ายและอื่นๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น นั่นหมายถึงต้นทุนการผลิตที่ลดน้อยลง ความสามารถในการยืดหยุ่นและการแข่งขันกันในเชิงธุรกิจจะ เพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น

การบริหารคุณภาพทั้งองค์กรหรือ TQM นี้ เมื่อนำไปพัฒนาใช้อย่างเผยแพร่หลายใน ญี่ปุ่น เรียกว่า Company Wide Control (CWQC) ซึ่งเป็นการบริหารคุณภาพแบบญี่ปุ่น หรือที่เรียนว่า ไคเซ็น (Kaizen) อันเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จของการแข่งขันแบบญี่ปุ่น ไคเซ็น แปลว่า การปรับปรุง ซึ่ง จะปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาและเป็นหน้าที่ของทุกๆ คนตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการ และคนงาน ไคเซ็น

แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการบริหารแบบญี่ปุ่นและบริหารแบบตะวันตกในด้านความคิด ไคเซ็นของญี่ปุ่นมีแนวคิดที่มุ่งเกี่ยวกับกระบวนการทำงานในขณะที่แนวคิดทางตะวันตกมุ่งที่ผลสำเร็จของงาน ไคเซ็น หมายถึง การปรับปรุงทุกด้าน ทั้งชีวิตในการทำงาน ชีวิตในสังคมและชีวิตภายในบ้าน ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างสม่ำเสมอโดยทุกคนที่เกี่ยวข้อง ถนนสู่ไคเซ็นคือการควบคุมคุณภาพ ทั้งองค์กร และมุ่งการปรับปรุงการบริหารทุกๆ ระดับเกี่ยวกับ 1) การประกันคุณภาพ 2) การลดต้นทุน 3) การผลิตให้ได้ตามเป้าหมาย 4) ความปลอดภัย 5) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ 6) ความมั่นคงในการผลิต 7) การเพิ่มผลผลิต และ 8) การบริหารผู้จัดหา (supplier management)

#### เทคนิคกระบวนการของ TQM

เทคนิคกระบวนการการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรมีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เจตจำนงอันมุ่งมั่นและความผูกพันที่มีต่อคุณภาพ (Commitment) หมายถึง องค์กรต้องผูกพันตัวเองในการปรับปรุงคุณภาพด้วยความมุ่งมั่นจริงจัง ยาวนาน และทั่วทั้งองค์กร การผูกพันในที่นี้หมายถึงรวมถึงการเสียสละทรัพยากร เช่น เวลา กำลังคน และงบประมาณด้วย ทั้งนี้ โดยเริ่มต้นที่ผู้บริหารระดับสูงด้วยการกำหนดนโยบายมุ่งสู่คุณภาพที่ชัดเจน ชี้นำแนวคิดและสร้างบรรยากาศของการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างทั่วถ้วน
2. ธรณรงค์ให้เกิดการรับรู้และเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งจนเกิดจิตสำนึกทั่วทั้งองค์กร (Awareness) หมายถึง การถ่ายทอดนโยบายให้พนักงานทุกระดับรับทราบ ชี้แจงจำเป็นและเจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายบริหารในการพัฒนาคุณภาพทั่วทั้งองค์กร
3. ตั้งเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ (results) การตั้งเป้าหมาย คือ การกำหนดผลสำเร็จของกิจกรรมซึ่งควรจะได้ให้
4. จัดโครงสร้างองค์กร (organization) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์กรด้านพัฒนาคุณภาพเพื่อให้ทุกคนมีบทบาทและมีส่วนร่วม จัดทำหน้าที่และรับผิดชอบของคณะทำงานและหน่วยงาน
5. วางแผนปฏิบัติการ (planning) หมายถึง การวางแผนปฏิบัติการเพื่อให้ระบบการพัฒนาคุณภาพปรากฏเป็นจริงในองค์กร 8 ประการนี้ มาแตกเป็นกิจกรรมย่อยๆ เพื่อนำไปปฏิบัติ โดยระบุผู้รับผิดชอบและเวลาที่จะดำเนินการให้สำเร็จไว้ด้วย และสามารถทำขนานกันไปทั้ง 8 องค์ประกอบเลยก็ได้แต่อาจจัดลำดับก่อนหลังและความยากง่ายของกิจกรรม
6. ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผล (accountability) เมื่อพนักงานมีความผูกพันและความรับผิดชอบต่อเป้าหมายของแต่ละกลุ่มแล้ว คณะทำงานพัฒนาคุณภาพจะต้องมีระบบการติดตามความก้าวหน้า ควบคุมดูแล สนับสนุนชี้นำ วัดผลงาน และประเมินความสำเร็จ

7. แสดงความชื่นชมต่อพนักงานในความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพ (recognition) หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงแสดงความชื่นชมต่อความก้าวหน้าหรือความสำเร็จ หรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของพนักงาน ขณะเดียวกันก็เป็นการรณรงค์กระตุ้นให้พนักงานที่ยังไม่ได้เข้าร่วมหันมาเข้าร่วม หรือสนับสนุนกิจกรรมคุณภาพด้วยความสมัครใจ

8. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบพัฒนาคุณภาพ (renewal) ระบบพัฒนาคุณภาพจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับประสบการณ์ของพนักงานที่เพิ่มพูนขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบการพัฒนาคุณภาพกลายเป็นวิถีหรือวัฒนธรรมของพนักงานในองค์กรในระยะยาว

#### ผลกระทบของการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร

##### 1. การใช้ TQM ในการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรม

ผลของการนำ TQM ไปใช้ในการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมจะเห็นได้จากประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ TQM เป็นแนวคิดของสหรัฐอเมริกาที่นำมาถ่ายทอดให้ญี่ปุ่นซึ่ง 30 ปี ต่อมา ญี่ปุ่นก็ประสบชัยชนะในตลาดรถยนต์ในสหรัฐอเมริกา ความสำเร็จของญี่ปุ่นไม่ใช่สิ่งมหัศจรรย์ แต่เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างชาญฉลาด เพราะได้นำเอาความช่วยเหลือจากผู้บริหารหัวหน้างาน ตลอดจนพนักงานระดับล่างทุกคนเข้ามาแก้ไขปัญหาและปรับปรุงคุณภาพ โดยให้ความรู้และโอกาสในการเข้าปรับปรุง ส่งผลให้สินค้าของญี่ปุ่นมีคุณภาพ และมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ดังจะเห็นได้จากรายงานของผู้อำนวยการหน่วยระบบข้อมูลของบริษัท Hewlett-Packard เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ว่าหลังจากการทดสอบ 16K RAM 300,000 ชิ้น จากผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกา 3 ราย และผู้ผลิตของญี่ปุ่น 3 ราย พบว่า มีคุณภาพแตกต่างกันมาก 16K Ram ของญี่ปุ่นมีอัตราความล้มเหลวเป็นศูนย์ อัตราความล้มเหลวที่นำมาเปรียบเทียบกันในบรรดาผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกา 3 ราย อยู่ระหว่าง 11-19 ชิ้น จากจำนวน 1,000 ชิ้น และถ้าหากมีการใช้เกิน 1,000 ชั่วโมง อัตราความล้มเหลวของ 16K RAM ของญี่ปุ่นอยู่ระหว่าง 1-2 ชิ้น จากจำนวน 1,000 ชิ้น ส่วนของสหรัฐอเมริกาจะล้มเหลวมากขึ้นถึง 27 เท่า ผลจากการตรวจสอบคุณภาพดังกล่าวทำให้ผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกาต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าเพื่อให้สามารถแข่งขันกับญี่ปุ่นได้ (เศรษฐศาสตร์ 2535)

สำหรับญี่ปุ่นนั้น ความสำเร็จของสินค้าญี่ปุ่นในตลาดโลกทำให้การควบคุมคุณภาพทั้งองค์กรได้รับการสนับสนุนและตอกย้ำมากขึ้นจนกระทั่งในปัจจุบันกลายเป็นวิธีการบริหารในองค์กรตามปกติ

##### 2. การนำ TQM ไปใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา มีการนำ TQM ไปใช้ใน 3 ระดับ ดังนี้

2.1 ระดับล่างสุด คือ ในกระบวนการบริหารของโรงเรียน ประโยชน์สำคัญที่ได้รับก็คือ ประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายลดลง

2.2 ระดับที่สอง คือ การสอนเกี่ยวกับคุณภาพทั้งองค์กรแก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งครอบคลุมถึงปรัชญาด้านคุณภาพและวิธีการ/เครื่องมือ

2.3 ระดับสูงสุด คือ คุณภาพทั้งองค์กรในการเรียนรู้ ซึ่งเป็นปรัชญาการเรียนรู้ที่มีชุดเครื่องมือที่ครอบคลุมกว้างขวาง และได้รับการผลักดันจากนักเรียน นักศึกษา และอาจารย์ในการระบุ วิเคราะห์ และจัดอุปสรรคในการเรียนรู้

นักเรียนมีความต้องการให้โรงเรียนเตรียมพวกเขาให้พร้อมสำหรับอนาคตที่ไม่แน่นอน ผู้ปกครองต้องการที่จะมีโอกาสในการเลือกและมีส่วนร่วมในการศึกษาของเด็กมากขึ้น ส่วนนายจ้างก็ต้องการได้ผู้ที่มีทักษะการเรียนรู้ มีการทำงานเป็นทีม และแรงจูงใจในตัวเองมากขึ้น

รัฐบาลเองนั้นตกอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างหนักที่ต้องการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในสถานการณ์เช่นนี้คุณภาพคือคำตอบ เนื่องจากเป็นวิธีเดียวที่จะเพิ่มผลผลิตและลดค่าใช้จ่าย ดังเช่น นักอุตสาหกรรมได้ค้นพบเมื่อประมาณ 20 ปีมาแล้ว

ตัวอย่างเด่นในเรื่องของคุณภาพการศึกษาในระดับสูงก็คือ Mt. Edgecumbe High School ซึ่งอยู่ในเขตชนบทของอลาสก้า การริเริ่มด้านคุณภาพของโรงเรียนนี้ซึ่งมีนักเรียน 300 คน เริ่มขึ้นในปี 2531 พวกเขาเชื่อว่าหลักสูตรที่มีคุณภาพเป็นหัวใจของโรงเรียนที่มีคุณภาพ นักเรียนที่เข้ามาเรียนทุกคนต้องเรียนปรัชญาด้านคุณภาพ เครื่องมือและเทคนิควิธี ทฤษฎีการเรียนรู้ และจิตวิทยาในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากนักเรียนต้องมีความเข้าใจว่าทำไมจึงต้องเรียนเรื่องต่างๆ และมีส่วนร่วมในการอ่านบททวนหลักสูตรอยู่เสมอ นักเรียนจึงมีอิทธิพลโดยตรงต่อหลักสูตรในอนาคตและวิธีการเรียนการสอน จากผลการดำเนินงานปรากฏว่าผู้สำเร็จการศึกษาร้อยละ 68 ศึกษาต่อในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยและร้อยละ 28 ไปศึกษาต่อในโรงเรียนเทคนิค/พาณิชย หรือเป็นทหาร อัตราออกกลางคันอยู่ระหว่างร้อยละ 0-0.5 นักเรียนร้อยละ 97 เชื่อว่าคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับดีกว่าการศึกษาในชุมชนของตนเอง ร้อยละ 92 ของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาปี 2535 อยากให้ลูกของตนเข้าเรียนที่ Mt. Edgecumbe เหตุผลสำคัญคือ ความท้าทายด้านวิชาการ ผู้สำเร็จการศึกษาร้อยละ 75 รู้สึกว่าโรงเรียนสามารถเตรียมพวกเขาเพื่อการเรียนต่อได้เป็นอย่างดี ปัญหาเรื่องยาเสพติดและแอลกอฮอล์ลดลงมาก และความพึงพอใจของผู้ปกครองเพิ่มสูงขึ้น

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันนี้ ความสนใจที่จะนำ TQM ไปใช้ในการพัฒนาการศึกษาได้เพิ่มสูงขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการ นิยามพื้นฐานของคุณภาพมาจากการตอบสนองความต้องการของลูกค้า สำหรับสถาบันการศึกษานั้น ลูกค้าคือนายจ้างซึ่งเป็นการกำหนดความต้องการของสินค้าหรือผู้สำเร็จการศึกษา สถาบันการศึกษาจึงควรสำรวจความต้องการของลูกค้า (นายจ้าง) เพื่อที่จะแยก

ออกแบบหลักสูตรและปรับปรุงความต้องการของลูกค้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวสถาบันการศึกษาจึงควรผนวก TQM เข้าไปในหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้และการบริหารงานของตน

### The Malcolm Baldrige National Quality Award (Baldrige Award)

Baldrige Award เป็นสถาบันเกี่ยวกับมาตรฐานและเทคโนโลยีในการควบคุมคุณภาพหน่วยงาน/องค์กรในระดับชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อตั้งขึ้นเพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงผลผลิตและสินค้าด้านธุรกิจอุตสาหกรรมให้มีคุณภาพทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง สามารถแข่งขันในตลาดการค้าโลกได้ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อส่งเสริมให้เห็นความสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของแต่ละหน่วยงาน เพื่อเศรษฐกิจโดยรวมชาติ 2) เพื่อให้มีการรับรององค์กรหรือหน่วยงานที่มีการปรับปรุงผลผลิต/การบริหารและการดำเนินงานให้ได้รับรางวัล 3) เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหรือวิธีดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

1. สร้างเกณฑ์ (criteria) ที่มีมาตรฐานสูงและเป็นที่ยอมรับจากส่วนร่วม เกณฑ์ดังกล่าวมีเป้าหมายที่ชัดเจนโดยกำหนดขึ้นมาจากพื้นฐานของแนวความคิดและค่านิยมหลัก ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นนั้นจะส่งผลให้องค์กร/หน่วยงานมีคุณภาพ โดยแบ่งเป็นปัจจัยใหญ่ 7 ประการ คือ 1) นำผู้นำ 2) งานสารสนเทศ 3) ยุทธศาสตร์และการวางแผนปฏิบัติงาน 4) พัฒนาศักยภาพมนุษย์และการจัดการ 5) กระบวนการบริหารจัดการ 6) ผลการดำเนินงานทางธุรกิจ และ 7) ความพึงพอใจของลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผลประโยชน์

2. กำหนดวิธีการประเมินผลการพัฒนาคุณภาพของหน่วยงานโดยใช้เกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแบ่งเป็น 28 ข้อย่อยใน 7 ปัจจัยใหญ่นั้นเป็นตัวแปรหรือตัวชี้วัดในการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติของหน่วยงาน และมีคู่มือการให้คะแนนซึ่งในแต่ละปัจจัยจะมีการประเมินผลใน 3 มิติ คือ ในด้านวิธีที่ใช้ การปฏิบัติและผลที่ได้รับ แล้วแต่ว่าข้อใดจะต้องประเมินในมิติใด ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคู่มือ โดยให้หน่วยงานนั้นๆ เป็นผู้ประเมินเอง แล้วสถาบันจะมีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นมีการรายงานผลเป็นข้อมูลย้อนกลับซึ่งเป็นเสมือนรายงานที่ชี้ให้เห็นถึงจุดที่ต้องส่งเสริมหรือจุดที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานนั้นๆ รับทราบ

3. กำหนดหลักการในการติดต่อสื่อสารกันทั้งภายในหน่วยงานเองระหว่างหน่วยงานกับสถาบัน และระหว่างหน่วยงานต่างๆ การติดต่อสื่อสารดังกล่าวจะกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือและขยายการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดเครือข่ายที่มีการแลกเปลี่ยนและข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ Baldrige Award อันเป็นวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ข้อนี้

องค์ประกอบในการวัดผลการปฏิบัติงานของ The Malcolm Baldrige National Quality Award  
องค์ประกอบที่พิจารณา

1. ภาวะผู้นำ	90 คะแนน
1.1 ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง	45 คะแนน
1.2 ระบบภาวะผู้นำและการจัดองค์การ	25 คะแนน
1.3 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชน	20 คะแนน
2. งานสารสนเทศ	75 คะแนน
2.1 การบริหารข้อมูลสารสนเทศ	20 คะแนน
2.2 การใช้ข้อมูลเปรียบเทียบแข่งขันกับหน่วยงานที่ดีที่สุด	15 คะแนน
2.3 การวิเคราะห์และการใช้ข้อมูลระดับบริษัท	40 คะแนน
3. การวางแผนยุทธศาสตร์	55 คะแนน
3.1 การพัฒนายุทธศาสตร์	35 คะแนน
3.2 การนำยุทธศาสตร์ไปใช้	20 คะแนน
4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการ	140 คะแนน
4.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการประเมินผล	20 คะแนน
4.2 ระบบส่งเสริมการปฏิบัติงานที่สูง	45 คะแนน
4.3 การให้การศึกษาแก่ลูกจ้าง การฝึกอบรมและการพัฒนา	50 คะแนน
4.4 ความเป็นอยู่ที่ดีและความพึงพอใจของพนักงาน	25 คะแนน
5. การบริหารกระบวนการ	140 คะแนน
5.1 การออกแบบและแนะนำผลิตภัณฑ์และบริการของบริษัท	40 คะแนน
5.2 การบริหารกระบวนการ การผลิตสินค้าและบริการ และการส่งมอบ	40 คะแนน
5.3 การบริหารกระบวนการและการบริการที่สนับสนุน	30 คะแนน
5.4 การบริหารประสิทธิภาพของเครือข่ายผู้จัดส่ง	30 คะแนน
6. ผลการดำเนินงานทางธุรกิจ	250 คะแนน
6.1 คุณภาพของสินค้าและบริการ	75 คะแนน
6.2 ผลการดำเนินงานของบริษัทและผลทางการเงิน	110 คะแนน
6.3 ผลทางทรัพยากรมนุษย์	35 คะแนน
6.4 ผลการปฏิบัติงานของเครือข่ายผู้จัดส่ง	320 คะแนน
7. การเน้นลูกค้าและความพึงพอใจของลูกค้า	250 คะแนน
7.1 ความรู้เกี่ยวกับลูกค้าและการตลาด	30 คะแนน
7.2 การจัดการด้านความสัมพันธ์ของลูกค้า	30 คะแนน
7.3 การวัดความพึงพอใจของลูกค้า	30 คะแนน
7.4 ผลของความพึงพอใจของลูกค้า	160 คะแนน

ที่มา: (Malcolm Baldrige National Quality Award 1996 Award Criteria)

### ผลกระทบ

รางวัล Baldrige Award และยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ประการนี้ ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาที่สำคัญในหน่วยงานและองค์กรต่างๆ คือ 1) ทำให้เกิดการประเมินผลภายในหน่วยงาน 2) มีการนำรูปแบบการให้รางวัลนี้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการปฏิบัติงาน และ 3) ทำให้เกิดโปรแกรมการฝึกอบรมที่เป็นประโยชน์ต่อบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ

ในระยะแรกที่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2530 สถาบัน Baldrige Award จะรับผู้สมัครเป็นสมาชิกและเข้ารับการคัดเลือกให้ได้รับรางวัลเฉพาะหน่วยงาน/องค์กรทางธุรกิจ คือ เป็นหน่วยงานที่แสวงหาผลกำไรเท่านั้น ต่อมาจึงได้เริ่มขยายการดำเนินงานเข้าสู่หน่วยงานที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไร เช่น หน่วยงานด้านการศึกษา และสาธารณสุข โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการศึกษาได้เริ่มโปรแกรมนำร่องในปี พ.ศ. 2536 โดยมีแนวคิดหลักดังนี้

เป้าหมายหลักของการศึกษา คือ จะต้องให้ความสำคัญที่สุดกับเรื่องการเรียนรู้ของผู้เรียน ปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมของสถานศึกษา โดยใช้มีการใช้ทรัพยากรและบุคลากรให้เป็นประโยชน์สูงสุด มีภาวะผู้นำมีการเรียนรู้และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงาน การแสวงหาความผู้ร่วมดำเนินการทั้งภายในและภายนอกวงการ การบริหารจัดการโดยใช้ข้อมูลและข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการที่รวดเร็วและเน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา และ/หรือพิจารณาผลการปฏิบัติงานโดยเทียบกับสถานศึกษาที่ผลการปฏิบัติงานดีเด่น

ทั้งนี้ โดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรทางธุรกิจ คือ มีการประเมินผลทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา โดยใช้เกณฑ์ประเมินผลการศึกษาแบ่งตามปัจจัยที่จำเป็น 7 ประการ รวม 28 หัวข้อย่อย เช่นเดียวกับเกณฑ์ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่เกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นข้อกำหนดตายตัว เป็นเพียงปัจจัยสำคัญที่โรงเรียนทั่วไปควรมี และควรจะต้องมีการประเมินในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา เป็นกลไกที่จะทำให้โรงเรียนได้รับการส่งเสริมปรับปรุงและเป็นการสร้างสรรค์ สำหรับเทคนิควิธี รูปแบบหรือระบบที่ใช้ในการปฏิบัตินั้น อาจปรับเปลี่ยนยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็นและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับหลายตัวแปร เช่น ขนาดและประเภทของโรงเรียน ศักยภาพใจการพัฒนาของโรงเรียนและของบุคลากร อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจ การติดต่อสื่อสารที่ดี และการร่วมมือกันน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมมากกว่าเทคนิควิธีพิเศษหรือเทคโนโลยีใดๆ (National Institute of standards and Technology. 1995)

จากแนวคิดของการกำหนดรางวัล Baldrige Award โดยมีเกณฑ์มาตรฐานเป็นเครื่องมือวัดที่เป็นรูปธรรม อภิสิทธิ์ ทรวงบัณฑิตย์ (2550: บทคัดย่อ) ได้นำหลักการดังกล่าวทำการวิจัยและพัฒนาแบบประเมินสถานศึกษาตามแนวการประกันคุณภาพการศึกษาระบบ มัลคอม บัลดริจ สำหรับ

สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการศึกษาทำให้ได้แบบประเมินสถานศึกษาตามแนวการประกันคุณภาพการศึกษาระบบ มัลติคอม บัลดริจ สำหรับสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 7 ด้าน ซึ่งมีองค์ประกอบย่อย 19 ด้าน ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มผลงานหลักออกเป็น 19 ด้าน และสร้างตัวชี้วัดการดำเนินงานหลักตามผลงานหลักได้ 33 ตัวชี้วัด ซึ่งแบ่งเป็นตัวชี้วัดย่อยได้ 101 ตัวชี้วัด ลักษณะแบบประเมินมีข้อคำถามทั้งหมด 101 ข้อ ระบบการประเมินมี 2 มิติ คือ มิติกระบวนการ ใช้การประเมินตามหลักการ Approach Deployment Learning and Integration -A-D-L-I และมิติผลลัพธ์ ใช้การประเมินตามหลักการประเมินผลลัพธ์ แบบประเมินสถานศึกษา มีการแปลผลและให้คะแนน 6 ระดับ โดยมีเกณฑ์การแปลผลตามค่าของคะแนน (Point Values) ของระบบคะแนน (Scoring System) ตามเกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินงานที่เป็นเลิศ ปี 2005 การตรวจสอบคุณภาพของแบบประเมินสถานศึกษาพบว่า แบบประเมินมีคุณภาพ โดยผลการเปรียบเทียบคะแนนจากการทดลองใช้แบบประเมิน พบว่า ผลการประเมินสถานศึกษามีความแตกต่างกัน และมีความสอดคล้องกับผลการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และผู้ใช้แบบประเมินมีความพึงพอใจในการใช้แบบประเมินอยู่ในระดับมาก

#### มาตรฐานระบบคุณภาพ ISO

ในช่วงเวลาที่ผ่านมากระแวกการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการค้าของโลกมีแนวโน้มแข่งขันในเรื่องคุณภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการค้าระหว่างประเทศหรือที่ต้องการตรวจสอบด้านการประกันคุณภาพของผู้ขายสินค้าหรือบริการ เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถรักษาคุณภาพของสินค้าหรือบริการได้สม่ำเสมอตลอดไป

แนวคิดเรื่องคุณภาพเป็นเรื่องที่ปฏิบัติกันมาช้านาน แต่ยังไม่มีการจัดทำให้เป็นระบบที่แน่นอน ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่พัฒนามาตรฐานระบบคุณภาพหรือที่รู้จักกันคือ BS 5750 ซึ่งเป็นมาตรฐานที่กล่าวถึงการจัดการ การวางระบบบริหารภายในองค์กรให้เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเมื่อประกอบการอุตสาหกรรมนำไปปฏิบัติก็เกิดผลดี คือ สามารถลดค่าใช้จ่ายและเวลาในการตรวจสอบคุณภาพของสินค้า ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นคุณภาพ ISO โดยองค์กร The International Organization for Standardization แนวความคิดเรื่องระบบคุณภาพนี้ได้ขยายกว้างขวางเพื่อการรักษาภาพพจน์ด้านคุณภาพ รักษาตลาดและการเตรียมตัวเข้าสู่ตลาดร่วมยุโรป

The International Organization for Standardization (ISO) เป็นองค์กรมาตรฐานระหว่างประเทศ ตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างองค์กรอุตสาหกรรมของนานาประเทศโดยมีพันธะสัญญาที่จะพัฒนามาตรฐานอุตสาหกรรมซึ่งช่วยสนับสนุนการค้าระหว่างชาติ และสามารถใช้ได้กับการค้าทั่วโลก องค์กรในประเทศต่างๆ สามารถนำไปใช้ได้ คำว่า “ISO” เป็นคำภาษากรีก แปลว่า “เท่ากัน” ชื่อนี้เป็นกุญแจนำไปสู่ความเข้าใจถึงลักษณะและ

วัตถุประสงค์ขององค์กร กล่าวคือ ISO เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งสามารถใช้ได้กับการค้าทั่วโลก มาตรฐานนี้จะช่วยให้สามารถให้ทดแทนสับเปลี่ยนกันได้อย่างง่ายดาย ระหว่างชิ้นส่วนที่ผลิตจากบริษัทหนึ่งกับของบริษัทอื่น ๆ ทั่วโลกที่ผลิตด้วยมาตรฐานระบบคุณภาพงานคุณภาพในระดับที่เท่ากัน (วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2542: 10)

ISO ได้กำหนดมาตรฐานของระบบคุณภาพไว้หลายด้าน เช่น ISO 8402 (คำศัพท์ทางคุณภาพมาตรฐานสากล) ISO 9000 (มาตรฐานระบบบริหารงานคุณภาพ) และ ISO 14000 (มาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม) เป็นต้น มาตรฐานที่มีการนำไปใช้กันแพร่หลายทั่วโลกก็คือ ISO 9000 ประเทศต่างๆ ประมาณ 90 ประเทศ ได้รับเอามาตรฐานดังกล่าวเป็นมาตรฐานของตน และนำไปใช้รับรองระบบคุณภาพของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในบางประเทศอาจนำ ISO 9000 ไปใช้ในชื่อที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ แต่ยังคงมีลักษณะและเนื้อหาที่สำคัญ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติที่คล้ายกัน

#### ลักษณะสำคัญของ ISO 9000

ISO 9000 ไม่ใช่มาตรฐานสำหรับแผนประกันคุณภาพ แต่เป็นมาตรฐานสำหรับระบบการบริหารจัดการ จุดเน้นอยู่ที่วิธีการที่ระบบบริหารจะประกันคุณภาพของชิ้นส่วนและบริการขององค์กรนั้นว่าจะทำได้อย่างไร ระบบนี้ยังมองไปถึงวิธีการที่ระบบบริหารจะเก็บข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพและนำไปใช้อย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน ราคา ความเชื่อถือและลักษณะทางคุณภาพอื่นๆ ได้อย่างไรด้วย ดังนั้น เมื่อองค์กรใดได้รับการรับรองด้าน ISO 9000 หมายความว่าระบบการบริหารได้รับการรับรองมิใช่คุณภาพของสินค้าที่ผลิต ISO 9000 ไม่ได้เกี่ยวกับผลงานด้านคุณภาพขององค์กรโดยตรง แต่ถ้ากระบวนการประกันคุณภาพได้รับการจัดตั้งหรือวางระบบอย่างถูกต้องแล้ว คุณภาพที่ดีก็จะตามมา (วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2542: 12)

ISO 9000 เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับงาน มุ่งให้การทำงานเป็นระบบเน้นการป้องกันปัญหา มากกว่าการแก้ปัญหา ให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผนและมาตรฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ทุกแผนงานและบุคคลทุกระดับ รวมทั้งให้ความสำคัญในเรื่องของเอกสารการปฏิบัติงานโดยใช้เอกสารเป็นหลักฐานในการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน เน้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเอกสาร เป็นระบบงานที่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีปฏิบัติ ขั้นตอนในการปฏิบัติและมาตรฐานการทำงานได้ตลอดเวลา ทั้งระบบมาตรฐานสากลที่กำหนดให้มีการตรวจประเมินตลอดเวลา ทั้งการติดตามประเมินผลภายในหน่วยงานและการตรวจประเมินให้การรับรองจากสำนักงานมาตรฐาน เพื่อให้มีการรักษาระบบให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งเป็นการประกันคุณภาพ

## เนื้อหาหลักของ ISO 9000

เนื้อหาหลักที่สำคัญของ ISO 9000 คือ ข้อกำหนดต่างๆ ที่เน้นให้มีหารจัดทำขั้นตอนการดำเนินงานและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะทำให้สินค้าหรือบริการเป็นไปตามความต้องการของลูกค้า ตั้งแต่ครั้งแรกที่ได้รับ ทุกครั้งและตลอดเวลา โดยข้อกำหนดต่างๆ นั้นเป็นการเอาสามัญสำนึกหรือสิ่งที่ทุกๆ หน่วยงานได้มีการปฏิบัติอยู่แล้วมาจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยจัดทำเป็นระบบ เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สามารถนำไปใช้งานได้สะดวกและตรวจสอบได้ แล้วนำข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนมาแก้ไขปรับปรุง หรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ

ISO 9000 Series: Quality System เป็นอนุกรมมาตรฐาน มีทั้งหมด 5 เรื่อง (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. 2539)

1. ISO 9000 เป็นแนวทางในการเลือก และกรอบการเลือกและใช้มาตรฐานชุดนี้ (ISO 9001, 9002, 9003) ให้เหมาะสมโดยมีการแยกย่อยเป็น

ISO 9000-1 เป็นข้อแนะนำการเลือกใช้

ISO 9000-2 เป็นแนวทางทั่วไปในการเลือกและการประยุกต์ใช้มาตรฐานในชุดนี้ให้เหมาะสม

ISO 9000-3 เป็นแนวทางในการนำ ISO 9001 ไปพัฒนาประยุกต์ใช้

ISO 9000-4 เป็นข้อเสนอแนะในเรื่องการจัดการที่นำเชื่อถือ

2. ISO 9001 เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งกำกับดูแลทั้งการออกแบบและพัฒนา การผลิต การติดตั้ง และการบริการ

3. ISO 9002 เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งกำกับดูแลเฉพาะการผลิต การติดตั้ง และการบริการ

4. ISO 9003 เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพซึ่งกำกับดูแลเรื่องตรวจ และทดสอบครั้งสุดท้าย

5. ISO 9004 เป็นแนวทางในการบริหารงานคุณภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเป็นข้อแนะนำในการจัดการในระบบคุณภาพมีการกำหนดย่อยเป็นแต่ละประเภทธุรกิจ เช่น

ISO 9004-1 ข้อแนะนำการใช้มาตรฐาน

ISO 9004-2 ข้อแนะนำการใช้สำหรับธุรกิจบริการ

ISO 9004-3 ข้อแนะนำกระบวนการผลิต เป็นต้น

ในการนำมาตรฐาน ISO 9000 ไปใช้นั้น ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการสามารถเลือกมาตรฐาน ISO 9001 ISO 9002 หรือ ISO 9003 ตามลักษณะของกิจการของตน แล้วขอรับการจดทะเบียนรับรองแบบใดแบบหนึ่ง

### ขั้นตอนการปฏิบัติ

ขั้นตอนการปฏิบัติที่ใช้เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดมี 9 ขั้นตอน (กรมอาชีวศึกษา. 2538) คือ

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาและเตรียมการ

ขั้นตอนที่ 2 ทบทวนเปรียบเทียบระบบงานปัจจุบันกับ ISO 9000

ขั้นตอนที่ 3 วางรูปแบบระบบคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำระบบเอกสารและควบคุมเอกสาร

ขั้นตอนที่ 5 เขียนคู่มือคุณภาพ ขั้นตอนการทำงาน วิธีการทำงาน และแบบบันทึก

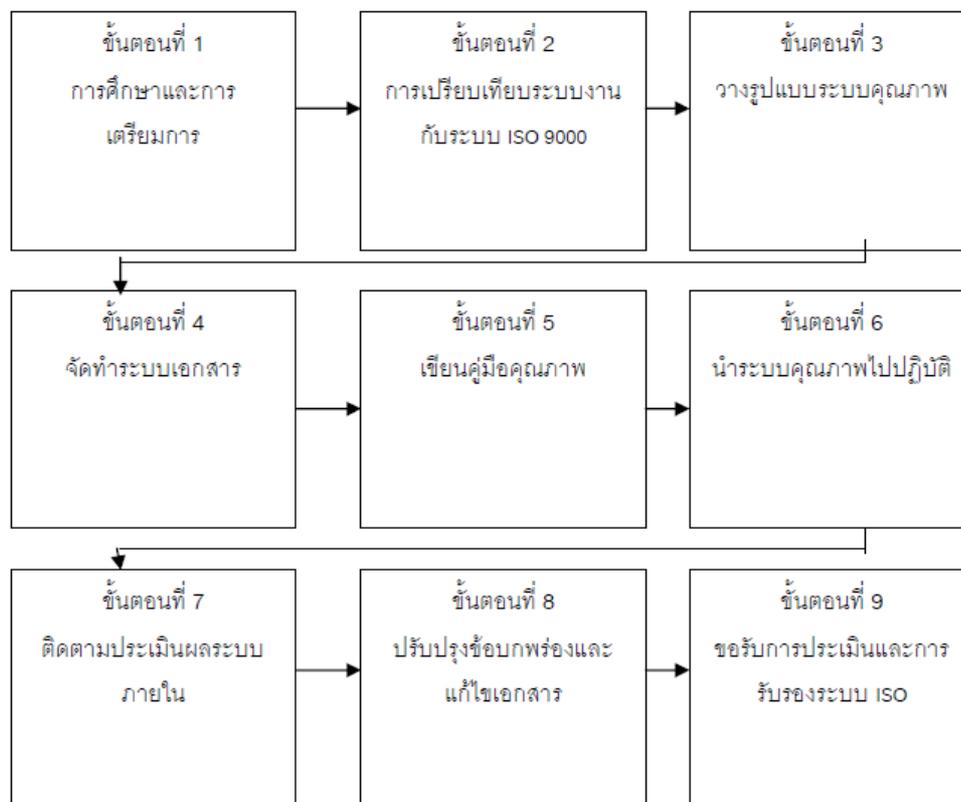
ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 6 นำระบบคุณภาพที่เขียนไว้ไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 7 ติดตามประเมินผลระบบภายในหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 8 ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องพร้อมแก้ไขเอกสาร

ขั้นตอนที่ 9 ขอรับการตรวจประเมินและการรับรองระบบจากสำนักงานมาตรฐาน



ภาพประกอบ 5 ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ISO 9000

รายละเอียดการดำเนินงานนี้ (จรินทร์ นิตยานุภาพ; และประสิทธิ์ ทีชะพุฒ. 2539: 27)

1. พันธะสัญญาจากผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความร่วมมือ รับผิดชอบ และสนับสนุน ต้องที่ความกระตือรือร้นติดตามประจำวัน และร่วมอยู่ในกระบวนการ

2. การก่อตั้งทีมดำเนินงาน มีการสร้างทีมงานของผู้บริหารระดับสูง เรียกว่า สภาจัดการคุณภาพ (Quality Action Council) ซึ่งมักจะประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการส่วนหลัก และตัวแทนสหภาพ เป็นกลุ่มนโยบายหลักที่จะกำหนดเป้าหมายคุณภาพในการดำเนินงาน อนุมัติ แผนการประเมินรายงาน ให้คำอธิบายการเปลี่ยนแปลงถ้าจำเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับเอกสารในระบบคุณภาพด้วย

ต่อจากนั้นจะมีการสร้างเครือข่ายทีมจัดการคุณภาพ ซึ่งสมาชิกของทีมเป็นผู้ที่รอบรู้เกี่ยวกับกระบวนการทำงานที่ตนเองทำอยู่เป็นอย่างดีในแต่ละแผนก/ฝ่าย และอยู่ภายใต้การนำของหัวหน้าแต่ละแผนกหรือฝ่ายซึ่งอยู่ในสภาจัดการคุณภาพ

3. การตรวจสอบสถานภาพของระบบคุณภาพในปัจจุบัน มรการเปรียบเทียบระบบคุณภาพในปัจจุบันขององค์กรกับข้อกำหนดของมาตรฐาน การตรวจสอบระบบอาจทำโดยบุคลากรภายในองค์กรหากมีการตรวจสอบส่วนใหญ่มักจะพบว่าระบบที่มีอยู่เป็นไปตามข้อกำหนดของ ISO อยู่บ้างข้อ

การตรวจสอบจะทำในหลายระดับ สภาจัดการคุณภาพมุ่งเน้นที่หัวข้อใหญ่ๆ ของ ISO 9000 รวมทั้งเรื่องความรับผิดชอบของผู้บริหารระบบคุณภาพ ต้นทุนคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ บุคลากรและการอบรม ส่วนทีมจัดการคุณภาพจะเปรียบเทียบมาตรฐานระเบียบปฏิบัติในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ เมื่อตรวจสอบเรียบร้อยแล้วควรชี้แนะระบบที่จำเป็นต้องพัฒนาต่อไปเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานระบบ ISO 9000 และจุดที่พบข้อบกพร่อง ข่าวสารข้อมูลที่รวบรวมได้ใน การตรวจสอบนั้น ควรบันทึกไว้และส่งถึงสภาจัดการคุณภาพ

4. การสร้างแผนการดำเนินงานด้านเอกสาร เมื่อเห็นภาพชัดเจนแล้วว่าระบบคุณภาพขององค์กรเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานแล้วเป็นอย่างไร จะต้องนำข้อบกพร่องทั้งหมดมาวางเป็นแนวทางแก้ไขต่อไป แผนการนี้อาจสร้างขึ้นโดยคณะกรรมการภายใต้การอนุมัติของสภาจัดการคุณภาพ แผนการดำเนินงานต้องละเอียด โดยเฉพาะเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติที่จะต้องทำ จุดประสงค์ของระบบ หัวข้อของ ISO 9000 บุคคลหรือทีมที่ได้รับมอบ การอนุมัติที่ต้องการ การอบรมที่ต้องการ บุคลากรที่ต้องการ และประมาณกำหนดการแล้วเสร็จ โดยจัดเตรียมไว้ในแผนผังดำเนินการ (gantt chart) ต้องการทบทวนและอนุมัติโดยสภาจัดการคุณภาพแผนเหล่านี้จะถูกทบทวนและปฏิบัติตามเหตุการณ์ในการประชุมสภาแต่ละครั้งเพื่อแสดงความคืบหน้าของการดำเนินการ

5. การให้การอบรม การอบรมที่จำเป็นจริงๆ จะขึ้นอยู่กับข้อบกพร่องที่พบ ทีมจัดการคุณภาพเป็นผู้รับผิดชอบในการให้การอบรมเฉพาะทางในส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรมีการอบรมทั่วไปให้แก่ทุกๆ คนในองค์กร การอบรมควรเน้นถึงประโยชน์ที่องค์กรคาดหวังว่าจะเกิดในระบบคุณภาพ ISO 9000 และย้ำถึงความร่วมมือทุกระดับตามพันธะสัญญา

6. การสร้างระบบเอกสาร เอกสารเป็นสิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการขึ้นทะเบียนรับรองระบบ ISO 9000 เพราะเป็นหลักฐานในการแสดงสถานภาพของระบบคุณภาพ กฎพื้นฐานของระบบเอกสารคือ เขียนในสิ่งที่ทำและทำตามสิ่งที่เขียน

เอกสารหลัก คือ ระเบียบปฏิบัติ (Procedures) ภายใต้ระบบคุณภาพ ISO 9000 งานทุกอย่างที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพจะต้องมีการวางแผนควบคุม และเขียนเป็นเอกสาร ผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำรายงานละเอียดของระเบียบการปฏิบัติและคู่มือการทำงาน (work instructions) ในจุดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพ โดยผู้บริหารระดับกลางควรมีส่วนร่วมด้วย เอกสารระบบคุณภาพนี้จะบังคับให้บุคคลทุกระดับในองค์กรมีการคิดอย่างรอบคอบว่าที่ผ่านมามีการทำงานอะไรบ้างและทำอย่างไร เอกสารนี้เป็นหลักฐานที่ถ่ายทอดความคิดออกมาเป็นระเบียบปฏิบัติ เป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้ตรวจสอบจากภายนอก และเป็นเครื่องในการอบรมและปรับปรุงงานที่หาค่ามิได้

ระบบเอกสารนอกจากระเบียบและคู่มือการทำงานแล้ว จะต้องจัดทำคู่มือคุณภาพซึ่งมักไม่มีรายละเอียดหรือวิธีปฏิบัติโดยเฉพาะเช่นในระเบียบปฏิบัติ แต่เป็นเอกสารทั่วไปเป็นปรัชญามากกว่าระเบียบปฏิบัติ แสดงข้อความเกี่ยวกับนโยบายคุณภาพขององค์กร ความเป็นมาขององค์กร โดยสังเขป ข้อความแสดงพันธะสัญญาขององค์กร รายการแจกจ่าย (เพื่อควบคุมการเวียนเอกสาร) และแสดงรายการรวมระเบียบปฏิบัติขององค์กร คู่มือคุณภาพมีประโยชน์สำหรับช่วยในการสร้างสรรค์และดำเนินระบบคุณภาพ อธิบายจุดประสงค์และโครงสร้างระบบคุณภาพแสดงพันธะสัญญาของผู้บริหารต่อระบบคุณภาพ เป็นเอกสารอ้างอิงและใช้อธิบายรายละเอียดของระบบคุณภาพอย่างเพียงพอ

7. การควบคุมเอกสาร มีความหมายในการจัดการเกี่ยวกับการจัดทำ อนุมัติ แจกจ่าย แก้ไข จัดเก็บ และกำจัดเอกสารหลายๆ ประเภทระบบควบคุมเอกสารควรมีรูปแบบที่เรียบง่ายที่สุดในการทำงานและเป็นไปตามข้อกำหนด หลักการของการควบคุมคือพนักงานควรมีการตรวจสอบเอกสารและข้อมูลบันทึกที่จำเป็นในการทำตามหน้าที่ของตนเอง

8. การตรวจสอบกระบวนการ การนำระบบไปใช้งานให้เกิดผล ผู้บริหารต้องใส่ใจต่อผลที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าหัวข้อต่างๆ ในระบบคุณภาพเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างสมเหตุสมผลและมีประสิทธิภาพ การตรวจติดตาม (monitoring) เป็นสิ่งจำเป็นที่ใช้วัดผลของการบริหารงานขององค์กรว่ายังมีความรับผิดชอบต่ออยู่หรือไม่ตามที่ได้กล่าวไว้ ผู้บริหารระดับสูงควรทบทวนหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรฐานและเอกสารระเบียบ รวมถึงการตรวจสอบภายใน (internal audits)

การแก้ไขปัญหายังเป็นทางการ (corrective action) และการทบทวนของฝ่ายบริหาร (management reviews) ซึ่งจะช่วยในการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน

9. การขอรับรองคุณภาพ เมื่อองค์กรนำมาตรฐานระบบคุณภาพไปปฏิบัติและพัฒนาจนได้ผลเป็นที่พอใจแล้ว สามารถขอการรับรองในมาตรฐานที่ต้องการสำนักงานมาตรฐาน โดยองค์กรต้องติดต่อสอบถามข้อมูลจากสำนักงานมาตรฐาน และยื่นคำขอการรับรองพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง สำนักงานมาตรฐานจะทำการประเมินเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณภาพว่าสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐานและสะท้อนให้เห็นถึงระบบคุณภาพเพียงใด จากนั้นจึงไปตรวจประเมิน ณ สถานที่ขององค์กรเพื่อประเมินประสิทธิผลของการดำเนินงานตามระบบคุณภาพที่กำหนดไว้ หากพบว่ามีข้อบกพร่องจะแจ้งให้แก้ไข และเมื่อทุกอย่างเป็นไปตามข้อกำหนดก็เสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาออกใบรับรอง หลังจากนั้น สำนักงานมาตรฐานจะตรวจสอบติดตามผลเป็นระยะเพื่อยืนยันว่าองค์กรยังคงรักษาระบบคุณภาพไว้ได้ตลอดไป หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดก็สามารถเพิกถอนการรับรองได้ องค์กรต้องเตรียมพร้อมให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

#### ผลกระทบของระบบ ISO 9000

เนื่องจากมาตรฐานนี้ได้กลายเป็นข้อกำหนดทางการค้าระหว่างประเทศโดยเริ่มจากประชาคมยุโรป ซึ่งกำหนดให้ ISO 9000 เป็นมาตรฐานสำหรับผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ จึงทำให้ประเทศคู่ค้าของประชาคมยุโรป เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน และอาเซียน ต้องตื่นตัวจัดทำระบบ ISO 9000 ภายในประเทศของตนให้สอดคล้องกันและนำมาเป็นข้อกำหนดหรือใช้สำหรับผู้ส่งสินค้าไปจำหน่ายยังประเทศของตนด้วย และเมื่อต่างๆ ได้นำ ISO 9000 ไปใช้เพื่อพัฒนาระบบคุณภาพของภาคอุตสาหกรรมผลิต การบริการ พาณิชยกรรมในประเทศของตนให้ทัดเทียมและเป็นที่ยอมรับของสากลแล้ว ยังพบว่าทำให้องค์กรมีระบบบริหารงานที่มีคุณภาพ ประหยัดค่าใช้จ่าย เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และคุณภาพตรงตามความต้องการของลูกค้า จึงเป็นผลให้ ISO 9000 เป็นที่แพร่หลายและทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอาเซียน ล้วนเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องนำ ISO 9000 มาเป็นมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ได้ดำเนินการรับมาตรฐาน ISO 9000 เป็นมาตรฐานระบบงานคุณภาพของประเทศโดยประกาศในพระราชกฤษฎีกาฯ ให้หมายเลข มอก. ISO 9000 ซึ่งมีความเหมือนกันทุกประการกับ ISO 9000 โดยประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2534 และให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการรับรองระบบคุณภาพของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ ISO 9000 เป็นกลไกในการ

จัดระบบคุณภาพของประเทศให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งมั่นคง เป็นที่ยอมรับของสากล และสามารถแข่งแกร่งมั่นคง เป็นที่ยอมรับของสากล และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

ISO 9000 สำหรับประเทศไทยยังเป็นเรื่องใหม่แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้ว ISO 9000 ไม่ใช่ข้อกำหนดที่ต้องทำอะไรขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการนำสิ่งที่ทำให้เป็นหมวดหมู่และระบบตามหลักเกณฑ์ของมาตรฐาน และรักษาระบบไว้ให้ได้ ISO 9000 นอกจากนำไปใช้ในภัตตาคาร การท่องเที่ยว โรงพยาบาล สาธารณูปโภค บุคลากรและบริการในสำนักงาน การวิจัยและพัฒนา และหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. 2539)

หน่วยงานในประเทศไทยได้นำมาตรฐาน ISO 9000 มาใช้เพื่อปรับปรุงระบบงานเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่ได้รับการรับรอง ISO 9000 แล้วประมาณ 350 แห่ง และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในภาคเอกชนสาขาการผลิตอุตสาหกรรมและการบริการ รวมทั้งได้มีการนำไปใช้กับองค์กรที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้จะมีการนำ ISO มาใช้ในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมแล้ว ในด้านการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย พยายามนำ ISO 9000 เข้าสู่ระบบอุดมศึกษาในสังกัด โดยกำหนดไว้ทั้งในระบบงานและกำหนดเป็นหลักสูตร เพื่อให้ระบบคุณภาพเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้ริเริ่มและผลักดันให้มีการนำ ISO 9000 เข้าสู่ระบบของสถานศึกษาทุกแห่งในสังกัดกองวิทยาลัยเทคนิค นอกจากนี้ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทาก็ได้เริ่มพยายามที่จะนำ ISO 9000 มาปรับใช้ในระบบงานของสถาบันด้วย

## การบริหารสถานศึกษา

### การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management)

ความเป็นมาและแนวคิดพื้นฐานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการปฏิรูปการศึกษาเมื่อประมาณสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้ ได้มีการนำแนวคิดทฤษฎีหลักการจัดการศึกษาจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่การปฏิบัติในประเทศไทยอย่างหลากหลาย ทั้งด้านการบริหารจัดการศึกษา การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลการจัดการศึกษาแนวคิดหนึ่งที่ถูกขับเคลื่อนมาใช้ในการบริหารสถานศึกษาของประเทศไทยในยุคปฏิรูปการศึกษา คือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based Management) รู้จักกันโดยทั่วไปว่า SBM เป็นแนวคิดในการบริหารสถานศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี 1980 เป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่เน้นสถานศึกษาหรือโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง การบริหารจัดการยึดหลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้มีอำนาจในการดูแลบริหารจัดการและตัดสินใจได้ด้วยตนเองในทุกด้าน ภายใต้แนวคิดที่ว่าการบริหารแบบดั้งเดิมที่มีการบริหารและการตัดสินใจแบบ

รวมอำนาจ โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานหรือตัวแทนของส่วนกลาง มักไม่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาแต่ละแห่งอย่างแท้จริง สมาชิกในโรงเรียนหรือในชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544) อีกทั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งนั้นมีบริบทที่แตกต่างกันไป การกำหนดนโยบายการบริหารจากส่วนกลางจึงไม่สามารถพัฒนาคุณภาพของการศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ ดังนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นแนวทางที่จะช่วยสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการของโรงเรียนแต่ละแห่งตามความเหมาะสม

ในประเทศไทยได้ขับเคลื่อนการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวทางการบริหารสถานศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยได้มีความพยายามที่จะนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้รูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีตัวอย่างของสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จ และประสบปัญหาแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักการศึกษา ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงควรที่จะศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา หลักการ แนวคิด ทฤษฎีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ

#### ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เดวิด (David, 1989: 45-53) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น ซึ่งมีสมมติฐานว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

ออสวาลด์ (Oswald, 1995: 1-6) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโดยการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในการบริหารการจัดการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ หลักสูตร และบุคคลไปยังสถานศึกษาหรือโรงเรียน

เซง (Cheng, 1996b: 68) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง และชุมชน ซึ่งมารวมตัวกันเป็น

คณะกรรมการโรงเรียนได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิผลสูงขึ้น

อุทัย บุญประเสริฐ (2545: 204) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบการบริหารที่มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปจากส่วนกลาง หรือจากเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนทั้งโรงเรียน ในแบบเบ็ดเสร็จ ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ ในการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของโรงเรียนทั้งด้านหลักสูตร การเงิน งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการ (2550) ได้สรุปความหมายของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละสถานศึกษาโดยให้คณะกรรมการสถานศึกษา (Scholl council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารสถานศึกษา (บางสถานศึกษามีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษามีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

จากความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่นักวิชาการและองค์กรต่างๆ ได้นิยามไว้ สรุปได้ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) เป็นการบริหารสถานศึกษารูปแบบหนึ่งที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนโดยตรงให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจและบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยอาจทำในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเกิดความคล่องตัว มีอิสระ มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ได้อย่างแท้จริง

### **ปรัชญาเสรีนิยมพื้นฐานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะพบว่ามาจากแนวคิดปรัชญาทางการศึกษากลุ่มเสรีนิยม (Liberal view) ซึ่งเป็นปรัชญาการศึกษาที่ไม่ยึดมั่นถือมั่นตายตัว ในเนื้อหาหรือมรดกทางวัฒนธรรมมากเกินไป เน้นประเด็นที่ว่าการศึกษาควรคำนึงถึงความรู้ใหม่ๆ ประสบการณ์ของผู้เรียน และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยปรัชญากลุ่มนี้จำแนกเป็น 2 สาขาใหญ่ๆ คือ พิพัฒนานิยม (Progressive) และปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) (ไพฑูรย์ สีนลาร์ตน์. 2552) แนวคิดการบริหารการศึกษาของปรัชญากลุ่มเสรีนิยม คือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการบริหารจัดการ โดยสาขาพิพัฒนานิยม (Progressive) ยึดหลักการบริหารโดยการมีส่วนร่วมของ

คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายมาร่วมกันวางนโยบายและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของโรงเรียน ผู้บริหารจะดำเนินงาน ตามข้อตกลงของคณะกรรมการ ส่วนสาขาปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) มีแนวทางการบริหารแบบประชาธิปไตย การบริหารสถานศึกษาต้องกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนอย่างแท้จริง ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยเชื่อว่าการปฏิรูปนั้นคนในท้องถิ่นจะรู้และเข้าใจสภาพของท้องถิ่นดีที่สุด ในการบริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองต้องมีบทบาทในการวางนโยบายการบริหารให้มากที่สุด

จะเห็นได้ว่าจากรากฐานปรัชญาเสรีนิยมนี้จึงนำไปสู่แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งหากผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจถึงรากฐานทางปรัชญาเหล่านี้แล้วจะนำไปสู่การปฏิบัติให้สำเร็จผลได้ไม่ยากนัก

### หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแต่ละแห่งอาจไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละโรงเรียน แต่อย่างไรก็ดีควรจะต้องอยู่บนหลักการเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการ (2550) ได้สรุปหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยทั่วไป ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน (Return Power to people) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันอย่างหลากหลาย บางแห่งมีวัดและองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปยังกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษาแต่เมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น การจัดการศึกษาเริ่มมีข้อจำกัดในเรื่องความล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self-managing) โดยมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ทำได้หลายวิธีการที่ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายและปล่อยให้โรงเรียนมีระบบบริหารด้วยตนเอง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์

ของสถานศึกษาผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามที่กำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าวทำให้ทุกฝ่ายเกิดความเชื่อมั่นได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

### หลักการมาภิบาลกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปรัชญาเสรีนิยมที่เป็นแนวคิดไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นอาจมีข้อจำกัดอยู่ในส่วนที่ความมีอิสระมากเกินไปอาจไม่เอื้อต่อการบริหารโรงเรียน เพราะโรงเรียนเป็นสถาบันที่สังคมตั้งขึ้นให้ทำงานตามที่สังคมมอบหมาย การที่โรงเรียนจะเปลี่ยนไปเป็นระบบค่านิยมของตนเองจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก เว้นแต่สังคมนั้นจะมีเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงอยู่แล้ว บทบาทสำคัญจึงไปอยู่ที่ผู้นำทางสถาบันการศึกษาและครูในโรงเรียนเสียมาก แต่อย่างไรก็ดีลักษณะของสถาบันการศึกษามีลักษณะพิเศษ คือ เป็นสถาบันที่แนวคิดใหม่ได้รับการท้าทายและความคิดเก่าได้รับการทบทวนการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเกิดขึ้นได้ถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้นเหมาะสมกับสภาพและปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม (ไพฑูริย์ สนิลวรัตน์. 2552)

นอกจากนี้การบริหารตามแนวทางของเสรีนิยมนั้นอาจมีข้อจำกัดในเรื่องของอำนาจการบริหาร หากบริหารและบุคลากรในโรงเรียนขาดคุณธรรม ขาดแนวคิด ทฤษฎีและหลักการในการบริหารจัดการที่ถูกต้องอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้ เนื่องจากอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดอยู่ที่โรงเรียน การขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการพัฒนาการศึกษาจะเป็นไปในทิศทางใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียน ดังนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงต้องอาศัยหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จึงจะนำไปสู่ความสำเร็จได้ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนั้นประกอบด้วยหลักการ 6 ประการที่สำคัญ (ธีระ รุญเจริญ. 2550: 166) ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การนำกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ มาใช้ในการบริหารจัดการอย่างถูกต้องและเหมาะสมเพื่อให้เกิดความสงบ เป็นระเบียบเรียบร้อย

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การบริหารบนพื้นฐานของความถูกต้องตามครรลองคลองธรรม วัฒนธรรมประเพณีและใช้หลักธรรมทางศาสนาในการบริหารงาน มีความยุติธรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ ความจริงใจในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) รับรู้ข้อมูลหรือกิจการภายในสถานศึกษาโดยตรงไปตรงมาไม่ปกปิดหรือบิดเบือนความจริง สามารถตรวจสอบงบประมาณและการดำเนินกิจการต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา อาทิเช่น ผู้บริหาร ครู บุคลากร นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน เข้าร่วมกิจกรรมหรือให้การสนับสนุน และประเมินผลการดำเนินงานต่างๆ ด้วยความเต็มใจ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของตนเองอย่างเต็มที่ มุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการอื่นได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนด้วยความเต็มใจ

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความตระหนักในความสำคัญของทรัพยากรต่างๆ ว่า มีอยู่อย่างจำกัดรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ผู้บริหารและทุกฝ่ายต้องศึกษาเรียนรู้ มีการประยุกต์ใช้ทั้งหลักการ แนวคิด ทฤษฎี รวมไปถึงคุณธรรมในการบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

### รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (2550) พบว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานที่สำคัญมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก (Administration Control SMB) ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครูและชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SMB) เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุด คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารยังคงเป็นประธานคณะกรรมการสถานศึกษา บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control SMB) แนวคิดสำคัญคือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการสถานศึกษามากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional Community Control SMB) แนวคิดนี้เชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้งสองกลุ่มต่างอยู่ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาจะมีเท่าๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่นๆ ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการบริหาร

ดังนั้น สถานศึกษาจึงสามารถนำรูปแบบการบริหารแต่ละแบบไปใช้ตามความเหมาะสมของตนเอง

### **ปัจจัยในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ**

คอตตอน (Cotton, 2001) ได้เสนอแนวทางการนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารและครูควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. สร้างความเข้าใจแก่ครู และผู้ปกครองและชุมชนว่า SBM คืออะไร ทำไมต้องนำมาใช้แทนรูปแบบการบริหารแบบเดิม
2. ศึกษาจุดเด่น จุดด้อยของ SBM ที่มีการทดลองใช้ที่อื่นแล้วนำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน
3. ในสถานศึกษาที่ใช้ SBM ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารและครูต้องทำงานหนักเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะต้องชักชวนให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง
4. ผู้บริหารโรงเรียนต้องสื่อสารกับผู้ปกครองและชุมชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ให้เข้าใจว่าจะมีการแบ่งอำนาจการตัดสินใจกันอย่างไร
5. ผู้บริหารต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทใหม่ของครู บุคลากรในโรงเรียนและชุมชน ทำให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ใหม่ได้อย่างมีความสุข
6. ผู้บริหารต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจให้คณะกรรมการสถานศึกษาอย่างแท้จริง นอกเหนือจากการทำหน้าที่เพียงคอยให้คำปรึกษา
7. ผู้บริหารต้องสร้างความตระหนักให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนไม่ใช่จะทำให้เพิ่มขึ้นได้เพียงชั่วข้ามคืน แต่ต้องอาศัยเวลานานอาจมากกว่า 5 ปี การบริหารแบบ SBM จึงต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่การปฏิวัติแต่เป็นการปฏิรูป
8. กิจกรรมที่เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษา เช่น หลักสูตร การเรียนการสอน ต้องจัดให้ครูมีบทบาทสำคัญในเรื่องดังกล่าว

9. ให้ครูมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในกิจกรรมที่เกี่ยวกับห้องเรียน เช่น การจัดนักเรียนเข้าชั้นเรียน การจัดครูเข้าสอน การดูแลความประพฤติ การประเมินผล การเลื่อนชั้นนักเรียน ฯลฯ

10. ผู้บริหารต้องสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานในโรงเรียน แบ่งเวลาให้กิจกรรม การวางแผน และการเรียนการสอนของโรงเรียน

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการ (2550) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีดังนี้

1. การกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างแท้จริง

2. ได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในสถานศึกษา ผู้ปกครองและชุมชน

3. มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน

4. บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและในสถานศึกษาจะต้องได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

5. ทำการฝึกอบรมคณะกรรมการสถานศึกษา เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจสั่งการ นโยบาย การวางแผนปฏิบัติ การบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล เป็นต้น

6. ได้ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ทักษะและภาวะผู้นำให้ผู้บริหาร เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี

7. ผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษา รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองและของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

8. มีการให้รางวัลสำหรับสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบความสำเร็จ หรือการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ได้แก่ การพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหาร ครู บุคลากร นักเรียน ผู้ปกครอง เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน หากทุกฝ่ายมีเจตคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง ได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะที่เหมาะสมในการเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลงแล้วยอมส่งผลให้การ

นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่ความสำเร็จได้ง่าย นอกจากนี้ควรมีการสนับสนุนโรงเรียนที่มีความพร้อมในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้เป็นโรงเรียนต้นแบบและเป็นโรงเรียนพี่เลี้ยงให้กับโรงเรียนอื่นๆ ต่อไป ซึ่งหากมีการพัฒนาอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ ย่อมส่งผลให้การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในประเทศไทยประสบความสำเร็จมากขึ้น

### **อุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่จะส่งผลให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสถานศึกษา หากจะพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นยังไม่เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง อันเนื่องมาจากความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมการบริหารแบบดั้งเดิมที่รวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง โรงเรียนมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางการดำเนินการจากส่วนกลาง สำหรับประเด็นที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจที่แท้จริงที่เห็นได้ชัด คือ การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคลากร ปัจจุบันโรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่มีอิสระในการบริหารงบประมาณ การสรรหาคัดเลือก แต่งตั้ง และโยกย้ายบุคลากรด้วยตนเอง ยังคงรอการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยเหนือ เหมือนกับการบริหารแบบดั้งเดิม

2. การขาดภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ ผู้บริหารและครูขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารการศึกษา ขาดทักษะทางวิชาการ ตัวอย่างเช่น ด้านการบริหารงานวิชาการที่กำหนดให้โรงเรียนได้พัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและความต้องการของผู้เรียน ยังพบปัญหาในการพัฒนาหลักสูตรด้วยตนเองของโรงเรียนหลายแห่งที่ไม่ประสบผลสำเร็จ อันเนื่องมาจากการขาด ความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนและการสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องนั่นเอง

### **ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

ในช่วงปีการศึกษา 2543-2544 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้จัดให้มีโครงการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยคัดเลือกโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเข้าร่วมโครงการจำนวน 250 โรงเรียน ได้พัฒนาผู้บริหารและครูให้มีความรู้และนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เมื่อเสร็จสิ้นโครงการมีโรงเรียนจำนวนหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จ ในการนำ SBM ไปใช้ในระดัที่นำพอใจ โครงการนี้เป็นโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดย

ได้พยายามจำลองสถานการณ์การกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ให้โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ โดยพบว่า หลังจากการดำเนินโครงการไปได้ 1 ปี โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการมีการกระจายอำนาจในการบริหารงานมากขึ้นกว่าเดิม บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้นกว่าเดิม มีการสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานต่างๆมากขึ้น โรงเรียนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับระบบฐานข้อมูล นำคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการและการเรียนการสอนมากขึ้น มีแผนกลยุทธ์ในการพัฒนา มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนมีการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ผู้บริหารและครูมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ แต่ระดับความสำเร็จในการบริหารงานแต่ละด้านของสถานศึกษาแต่ละแห่งนั้นอาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของสถานศึกษา (อรพวรรณ พรสีมา, 2546: ก-ง) และจากรายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดย อุทัย บุญประเสริฐ (2542: จ) ได้กล่าวถึงประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศต่างๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ อิสราเอล และสหราชอาณาจักร พบว่าในประเทศต่างๆ เหล่านี้ประสบปัญหาความไม่พึงพอใจในคุณภาพการศึกษา จึงได้หาทางปรับปรุงและพัฒนา และต่างใช้วิธีการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ในการดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษา ได้ลดบทบาทในส่วนกลาง คือ รัฐบาลกลาง กระทรวงศึกษาธิการ หรือมลรัฐ ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการสนับสนุนทรัพยากร กำหนดมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพการศึกษา โดยมอบอำนาจเกือบทั้งหมดไปให้โรงเรียนดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา โดยในบางประเทศมีเขตการศึกษาเป็นหน่วยงานเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับ สถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน มีความพึงพอใจในการศึกษามากขึ้น เนื่องจากได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษามีขวัญกำลังใจดีขึ้น มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบต่องานมากขึ้น ยังไม่ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่พบว่าการบริหารรูปแบบนี้ไม่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนลดลง สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ อัตราการออกกลางคันของนักเรียนลดลง อัตราการเรียนต่อสูงขึ้น ความสำเร็จของการกระจายอำนาจการศึกษาอยู่ที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง บางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย และทุกประเทศล้วนแต่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

ส่วนการบริหารโดยใช้นโยบายโรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประสบการณ์การบริหารในประเทศไทยที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับการ

บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวง-ศึกษาธิการ ได้แก่ 1) มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง 2) ขาดเอกสารในการบริหาร 3) ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา 4) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน 5) ขาดการพัฒนานโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง 6) ขาดความเชื่อมโยงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความคิดในการปฏิรูปการศึกษาโดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก ในความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 และในระยะต่อมาอีกหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนในที่สุดได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บรรจุสาระสำคัญในมาตรา 81 ให้การออกกฎหมายทางการศึกษา จึงเป็นความพยายามของกระทรวง-ศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมดำเนินการจนมีการดำเนินการตรา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญในการลดบทบาทและอำนาจ และอำนาจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน ทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 31) โดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มากที่สุด (มาตรา 39) โดยให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี บริหารงานโดยคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40) จากอดีตที่ผ่านมาพบว่า ผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมากส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา มีส่วนร่วมในการบริจาคและหาทรัพยากรสนับสนุนโรงเรียน ทำการประชาสัมพันธ์ และร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น คณะกรรมการศึกษา หรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่เริ่มประกาศให้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระยะต่อมาก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาด้วย แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา ส่วนอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา อาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการเมืองการปกครอง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์การ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ งบประมาณ การต่อต้านของผู้เสียอำนาจ ความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรในส่วนกลางระดับกระทรวง ความพร้อมของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา การเชื่อมโยงสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ

คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาระงานของครูและผู้บริหาร การตรวจสอบ เวลา การเรียนการสอน และผลการเรียน

### การบริหารการเปลี่ยนแปลง

นับจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 การใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านหลักสูตร การสอน เทคโนโลยี การศึกษา และการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม จากผลการประเมินการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า ยังมีอีกหลายเรื่องที่มีปัญหาต้องเร่งพัฒนา ปรับปรุง และต่อยอด โดยเฉพาะด้านคุณภาพผู้เรียน ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องรับการเปลี่ยนแปลงและต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเชื่อมโยงไปสู่การปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สอง ด้วยวิสัยทัศน์ที่ว่า “คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ” ด้วยการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาใหม่ การพัฒนาครูพันธุ์ใหม่ การพัฒนาสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ใหม่ และการบริหารจัดการใหม่

หลักการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้กำหนดว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับครู และผู้เรียนมากที่สุด ผู้บริหารสถานศึกษานอกจากจะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ คุณธรรม จริยธรรม มีทักษะในการบริหารแล้ว จำเป็นต้องเป็นผู้นำทางวิชาการ มีศักยภาพในการบริหารการเปลี่ยนแปลงในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ และสังคมฐานความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สภาพการจัดการศึกษาในรอบการปฏิรูปการศึกษารั้งแรกที่ผ่านมา ผู้บริหารสถานศึกษาย่อมประสบกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการด้านต่างๆ การที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะผลักดันให้วิสัยทัศน์ การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองเป็นจริงและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติย่อมต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานของผลการดำเนินงานและปัญหาการดำเนินงานที่ผ่านมา

แนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ศาสตราจารย์ John P. Kotter แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้ทำการวิจัยศึกษาถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงในองค์กรต่างๆ และนำเสนอแปดขั้นตอนในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงในองค์กรต่างๆ

หัวใจของการเปลี่ยนแปลง มีด้วยกัน 8 ขั้นตอน ได้แก่

1. สร้างความรู้สึกถึงความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร (Establishing a sense of urgency) หรือเรียกว่า ปลุกให้ตื่น โดยปกติแล้วมนุษย์เราทุกคนมักจะชอบอยู่ในอาณาเขตสุขสบายของตนเอง (comfort zone) ดังนั้น ผู้บริหารที่จะนำการเปลี่ยนแปลงได้ ต้องศึกษาสภาพแวดล้อมขององค์กรที่จะเปลี่ยนแปลง และหาทางกระตุ้นให้ทุกคนในองค์กรตื่นตัว ด้วยการสื่อสารถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร อาจะยกตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงที่หน่วยงานอื่นทำแล้วได้ผล และหันมาปลุกคนในองค์กร เพื่อให้เริ่มบอกต่อกันและกันว่า “ลงมือกันเถอะ เราจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแล้ว”

พฤติกรรม 4 อย่างที่ขัดขวางมิให้คนเกิดความรู้สึกว่าจำเป็นจะต้องลงมือเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วน พฤติกรรมทั้งสี่ ได้แก่ ความหลงลำพอง ซึ่งมีที่มาจากความภาคภูมิใจอย่างผิดๆ หรือความหยิ่งยโสความกลัวที่จะเปลี่ยนแปลงและการปกป้องตนเองซึ่งเกิดจากความกลัวหรือความตื่นตระหนก การแสดงท่าที “อย่าหวังว่าคุณจะเปลี่ยนฉันได้” ซึ่งมีที่มาจากความโกรธ และพฤติกรรมสุดท้าย คือ การคิดลบซึ่งทำให้คนคนนั้นลังเลอยู่ตลอดเวลาจนไม่สามารถลงมือทำได้ พฤติกรรมทั้งสี่อย่างนี้ขัดขวางมิให้คนลงมือเปลี่ยนแปลง และทำให้พวกเขาถอยหลังกลับหรือเอาแต่บ่นว่าเมื่อมีคนเริ่มทำสิ่งใหม่ๆ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ทุกคนรู้สึกถึงเวลาแล้วที่จะต้องเปลี่ยนแปลง ตัวอย่าง บริษัทหนึ่งซึ่งสามารถแสดงให้ผู้บริหารเกิดความรู้สึกว่าจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงทันที บริษัทดังกล่าวปล่อยให้โรงงานแต่ละแห่งของตน ดำเนินการจัดซื้อถูงมือตามอำเภอใจ ผลก็คือ บริษัทได้จัดซื้อถูงมือที่แตกต่างกันถึง 424 แบบ ยิ่งกว่านั้น การที่โรงงานแต่ละแห่งต่างคนต่างเจรจาต่อรองราคาโดยลำพัง ทำให้โรงงานบางแห่งซื้อถูงมือในราคาแค่ 5 ดอลลาร์ แต่โรงงาน อีกแห่งซื้อถูงมือที่เหมือนกันทุกอย่างในราคาแพงถึง 17 ดอลลาร์ เพื่อกระตุ้นให้ผู้บริหารรู้สึกว่าจะต้องลงมือทำอะไรสักอย่างกับปัญหานี้ ผู้จัดการคนหนึ่ง จึงรวบรวมถูงมือทั้ง 424 แบบ มาอย่างละคู่ ตีราคาทีซื้อมาแล้วนำไปวางเรียงรายบนโต๊ะในห้องประชุมผู้บริหาร บรรดาผู้บริหารถึงกับช็อกกับภาพที่เห็นและลงมือผ่าตัดระบบการจัดซื้อทันที ดังนั้น การจูงใจคนให้ลงมือทำอะไรสักอย่างจะต้องแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงด้วยการใช้วัตถุที่จับต้องมองเห็นและสามารถสร้างความรู้สึกได้เหมือนอย่างในตัวอย่างข้างต้น แสดงหลักฐานที่หนักแน่นเชื่อถือได้และน่าสนใจที่ได้มาจากภายนอกองค์กร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และมองหาวิธีที่ง่ายและประหยัดในการลดความหลงลำพอง และอย่าดูแคลนความหลงลำพอง ความกลัว และความโกรธของคนในองค์กร

2. สร้างทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดี (Pick a good team) ผู้บริหารระดับสูงเพียงคนเดียวคงไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ผู้บริหารจะต้องสร้างทีมหรือคณะทำงานที่พร้อมจะทำงานร่วมกันในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรซึ่งการตั้งทีมงานจะต้องมี

ความเหมาะสมทั้งในด้านตัวสมาชิกในทีมงานขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของทีมงาน ความกว้างขวางในหมู่บุคลากรของทีมงานและที่สำคัญบุคคลในทีมจะต้องเป็นผู้ที่พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงด้วยทีมที่จะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีคุณลักษณะ 2 ประการ คือ ประกอบด้วยคนที่มีคุณสมบัติถูกต้องเหมาะสม และมีความสามารถทำงานเป็นทีม คนที่ "ใช่" คือ คนที่มีทักษะที่เหมาะสม มีความเป็นผู้นำ มีความน่าเชื่อถือในสายตาของคนอื่นๆ ในองค์กร และมีอำนาจมากพอที่จะจัดการกับการเปลี่ยนแปลง คนที่ "ใช่" นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บริหาร คนที่รู้สึก ว่าจะมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเปลี่ยนแปลงองค์กร มักจะเป็นคนที่รวบรวมคนอื่นๆ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามารวมกันจนสามารถสร้างทีมที่มีความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นและเป็นไปภายนอกองค์กร (จำเป็นต่อการกำหนดวิสัยทัศน์) มีความน่าเชื่อถือ มีอำนาจมากพอ และมีชื่อเสียงดีงามในสายตาของคนอื่นๆ ในองค์กร (จำเป็นสำหรับการสื่อสารวิสัยทัศน์ให้คนยอมรับ) มีข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับระบบการทำงานต่างๆ ภายในองค์กร (จำเป็นสำหรับการจัดอุปสรรคที่ขัดขวางไม่ให้องค์กรลงมือทำตามวิสัยทัศน์) มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ และมีทักษะการบริหารในด้านการวางแผน การจัดระบบ และการควบคุม (จำเป็นสำหรับการสร้างชัยชนะระยะสั้น) มีความเป็นผู้นำในแง่การกำหนดวิสัยทัศน์ การเป็นผู้นำกลุ่ม และการสร้างแรงจูงใจ (จำเป็นในเกือบทุกขั้นตอนของกระบวนการเปลี่ยนแปลง) เมื่อการเปลี่ยนแปลงเริ่มเกิดขึ้นทั่วทั้งองค์กร จะมีการจัดตั้งกลุ่มในระดับพนักงานเพิ่มขึ้น กลุ่มเหล่านี้ จะช่วยผลักดันการเปลี่ยนแปลงภายในแผนงานของพวกเขา

3. การสร้างวิสัยทัศน์ที่ถูกต้อง (Creating a vision) องค์กรทุกแห่งต่างก็มีวิสัยทัศน์ อยู่แล้ว แต่วิสัยทัศน์ในที่นี้หมายถึง ภาพในอนาคตขององค์กรที่ผู้บริหารอยากจะทำให้เป็นภายหลังการเปลี่ยนแปลง เป็นการทำให้ทุกคนภายในองค์กรมองเห็นภาพร่วมกันว่าองค์กรจะมีสภาพหรือหน้าตาเป็นอย่างไรในอนาคต (ภายหลังการเปลี่ยนแปลง) แม้จะได้ทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ประกอบด้วยคนที่มีคุณสมบัติถูกต้องเหมาะสมแล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงก็ยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากยังขาดทิศทางที่ถูกต้อง สิ่งที่จะช่วยให้สามารถกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้องได้มี 4 ประการ คือ งบประมาณ แผนการ กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง และวิสัยทัศน์ "งบประมาณ" คือ ส่วนที่เป็นเรื่องการเงินของแผนการ "แผนการ" ระบุขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง แผนการจึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน "กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง" คือ วิธีที่จะทำให้วิสัยทัศน์กลายเป็นจริง ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำเกี่ยวกับลูกค้าและคู่แข่งมาช่วยในการกำหนดกลยุทธ์ ส่วน "วิสัยทัศน์" คือ จุดหมายปลายทางที่แผนการและกลยุทธ์ทั้งหมดจะนำพาคุณไปถึง การจะกำหนดวิสัยทัศน์ได้อย่างถูกต้อง จำเป็นต้องมีความสามารถในการมองเห็นอนาคตที่เป็นไปได้ วิสัยทัศน์ของคุณควรสามารถเขียนจบในหน้าเดียว ส่วนกลยุทธ์อาจมีความยาวได้ถึง 10 หน้า สำหรับแผนการควรใช้สมุด 1 เล่ม ส่วนงบประมาณอาจต้องใช้สมุดจดเล่มโตกว่านั้นและการประชุมหลายๆ ครั้ง

ความสำคัญของทักษะการประชุม หากขาดทักษะการดำเนินการประชุม โดยเฉพาะในกลุ่มที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่อย่างที่มีผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผลเสียที่จะเกิดขึ้นคือ เกิดความอึดอัดคับข้องใจ และสูญเสียความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกของกลุ่ม วิธีหลีกเลี่ยงการประชุมที่ไร้ประโยชน์ คือ กำหนดให้มีเพียงหัวข้อเดียวต่อการประชุมแต่ละครั้ง ตั้งคนที่ทุกคนเชื่อถือเป็นผู้ควบคุมการประชุม และคนที่เป็นหัวหน้าของหน่วยงานที่ต้องการเปลี่ยนแปลง จะต้องเป็นศูนย์กลางของที่มีผู้นำการเปลี่ยนแปลง สิ่งสำคัญของกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้วิสัยทัศน์กลายเป็นจริงคือการเน้นที่ความเร็ว การกำหนดตารางการเปลี่ยนแปลงที่เชิงซ้ำอาจหมายถึงในที่สุดแล้วคุณจะไม่อาจทำอะไรสำเร็จได้เลย อย่าลืมว่าขณะนี้เราอยู่ในโลกของศตวรรษที่ 21 แล้ว การเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นภายนอกองค์กรนับวันแต่จะรวดเร็วยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ก็จะต้องเร่งระดับความเร็วยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน เพื่อตามให้ทันการเปลี่ยนแปลงภายนอก

การกำหนดวิสัยทัศน์ ประกาศวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน และมีความยาวเพียงหนึ่งหน้า และสามารถสื่อให้คนอื่นเข้าใจได้ในเวลารวดเร็ว โดยกำหนดวิสัยทัศน์ที่น่าศรัทธา กำหนดกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงที่เด็ดเดี่ยวมั่นคงและดำเนินกลยุทธ์นั้นด้วยความรวดเร็ว อย่าคิดว่าเพียงแต่วางแผนและจัดทำงานประมาณก็เพียงพอแล้ว โดยขาดการกำหนดกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและวิสัยทัศน์ อย่ากำหนดวิสัยทัศน์โดยอิงตัวเลข และการวิเคราะห์มากเกินไป อย่ากำหนดวิสัยทัศน์ประเภทที่มีเป้าหมายเพื่อลดค่าใช้จ่ายเท่านั้น เพราะจะก่อให้เกิดความกังวลและความเครียด แทนที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลง

4. การสื่อสารและการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ (Communicating the vision) เพื่อให้ทุกคนรับทราบและเข้าใจถึงวิสัยทัศน์ขององค์กร รวมทั้งก่อให้เกิดความเชื่อที่ว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่จำเป็นและเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแล้วย่อมจะทำให้องค์กรดีขึ้น การสื่อสารจะต้องใช้ทุกช่องทางและแฝงอยู่ในกิจกรรมที่ดำเนินการ และสำคัญที่สุดคือผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีพฤติกรรมสอดคล้องกับสิ่งที่จะสื่อด้วยหรือที่มักจะเรียกกันว่า Walk the Talk คือ พูดอะไรแล้วทำตามด้วย ในขั้นของกระบวนการเปลี่ยนแปลงขั้นนี้ จะต้องสื่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงให้คนอื่นรับรู้เป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีเป้าหมายคือ เพื่อให้คนจำนวนมากที่สุดยอมรับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์นั้น และลงมือทำเพื่อทำให้วิสัยทัศน์นั้นเป็นจริง ในการสื่อสารกับคนหมู่มากอย่างคนทั่วทั้งองค์กร เพื่อหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่นั้น ปฏิบัติการที่มักพบเสมอคือ พวกเขาจะพูดว่า "ผม/ฉันไม่เห็นที่เราจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงขนาดนั้น" "เราไม่มีวันจะเปลี่ยนมันได้หรอก" หรือ "พูดจริงหรือพูดเล่นนี่" ทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องไม่ได้เถียงขัดแย้งกับปฏิบัติการเหล่านี้ แต่ควรจะรับฟังความวิตกกังวล ความโกรธ และพยายามกระตุ้นศรัทธาต่อวิสัยทัศน์ให้เกิดขึ้นให้ได้ วิธีสื่อความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก่คนในองค์กรด้วยการจัดให้มีการถาม-ตอบ เป็นวิธีการหนึ่งที่ได้ผล ถ้าหากสามารถทำให้พนักงานที่เข้าร่วมการถาม-ตอบรู้สึกได้ว่า พวกเขาสามารถจะถามคำถามได้ทุกข้อ ทั้งนี้ ผู้นำเสนอข้อมูล

จะต้องตอบคำถามทุกคำถามอย่างรวดเร็วและชัดเจน ด้วยความเชื่อมั่นอย่างเต็มเปี่ยมโดยไม่พยายามปกป้องตัวเอง ท่าทีเช่นนี้จะทำให้ทุกคนรู้สึกว่าคุณวิสัยทัศน์ชัดเจนไม่สับสน และผู้นำเสนอมีความศรัทธาต่อวิสัยทัศน์นั้น ทั้งคิดว่าการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ดีต่อทุกคนในองค์กร เนื้อหาและภาษาที่ใช้ในการสื่อสารแห่งการเปลี่ยนแปลงจะต้องเข้าใจง่ายและตรงไปตรงมา ไม่ซับซ้อนหรือเต็มไปด้วยศัพท์เทคนิค ถ้าทำเช่นนี้ได้ ความกลัว ความโกรธ ความไม่ไว้วางใจ และการคิดลบจะลดน้อยลง และการมองในแง่ดีจะเพิ่มขึ้น พนักงานจะเริ่มยอมรับการเปลี่ยนแปลง และเสียเวลากับการโกรธหรือความกังวลน้อยลง แต่จะเริ่มลงมือทำเพื่อทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

5. การกำจัดอุปสรรคที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง (Removing Obstacles) ส่วนใหญ่แล้วอุปสรรคที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงจะหนีไม่พ้น ผู้บริหารหรือบุคลากรบางกลุ่มที่ต่อต้านหรือไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง การขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัยที่ช่วยให้สามารถตัดสินใจได้เร็วขึ้น หรือแม้กระทั่งการขาดความมั่นใจในหมู่ผู้บริหารและพนักงานต่อผลของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น วิธีการขจัดอุปสรรค เช่น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร การย้ายผู้บริหารที่ไม่เห็นด้วย การปรับเปลี่ยนกฎ ระเบียบ การติดตั้งระบบ IT เป็นต้น เมื่อคนในองค์กรเริ่มเข้าใจและเริ่มลงมือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ใหม่ คุณต้องขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการกระทำของพวกเขา อุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดที่ขัดขวางความพยายามเปลี่ยนแปลง คือ ผู้จัดการระดับกลางหรือแม้แต่ผู้บริหารระดับสูงกว่านั้น ถึงแม้พนักงานจะยอมรับในวิสัยทัศน์ใหม่และอยากเปลี่ยนแปลง แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เมื่อเจ้านายของเขาไม่เห็นดีเห็นงามด้วย การจะเอาชนะผู้จัดการที่ทำตัวขัดขวางการเปลี่ยนแปลงต้องใช้วิธีที่สร้างสรรค์ ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะสำหรับคนที่มีความรู้สึกเปราะบางและไม่มั่นคง พวกเขาจะเกิดความกลัว ซึ่งทำให้พวกเขาไม่กล้าทำอะไรที่แปลกใหม่ไปจากสิ่งที่เขาเคยทำอยู่ แต่เมื่อการเปลี่ยนแปลงเริ่มเกิดขึ้นจริงๆ ผู้จัดการที่ทำตัวเป็นคนไม่ยอมเปลี่ยนแปลง จะเริ่มรู้สึกถึงความจำเป็นที่ตนจะต้องเปลี่ยนแปลง พวกเขาจะเริ่มสร้างความศรัทธาในตัวคนที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และ เข้าใจวิสัยทัศน์ใหม่อย่างชัดเจน และในที่สุดพวกเขาก็จะสามารถยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้

6. การวางแผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จในระยะสั้น (Planning for Short-term Wins) ผู้นำที่จะบริหารการเปลี่ยนแปลงได้ดีจะต้องรู้จักที่จะวางแผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น โดยความสำเร็จนี้อาจจะเป็นเพียงความสำเร็จในขั้นแรกๆ ของการเปลี่ยนแปลงก็ได้ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดกำลังใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงและยังเป็นการรักษาระดับของความเร่งด่วนที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Urgency Level) ถ้าไม่มีความสำเร็จในระยะสั้นเกิดขึ้น ในบางกรณีผู้ที่สนับสนุนอาจจะเปลี่ยนใจไปต่อต้านการเปลี่ยนแปลงก็ได้ การสร้างชัยชนะระยะสั้นหมายถึงชัยชนะที่ได้มาอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยเหลือเลี้ยงศรัทธาที่มีต่อความพยายามเปลี่ยนแปลง เป็นการให้รางวัล

ทางใจแก่ผู้ทำงานหนักเพื่อการเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่ทำให้พวกที่คอยเยาะเย้ยถากถางต้องปิดปากเงียบ และสามารถสร้างแรงเหวี่ยงของการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้ หากปราศจากชัยชนะระยะสั้นที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน ได้มาอย่างรวดเร็ว ไม่คลุมเครือและมีคุณค่าความหมายแล้ว แสดงว่าความพยายามเปลี่ยนแปลงนั้นกำลังประสบปัญหาหนัก เพื่อสร้างชัยชนะระยะสั้น ทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงที่สามารถทำได้สำเร็จในเวลารวดเร็ว เพราะชัยชนะระยะสั้นจะช่วยยืนยันแก่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่า วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ของพวกเขาถูกต้องเหมาะสมแล้ว เหมือนเป็นการตบไหล่ให้กำลังใจแก่ผู้ทำงานหนักเพื่อทำให้วิสัยทัศน์เป็นจริง สร้างศรัทธาให้เกิด ดึงดูดใจผู้ที่ยังไม่ลงมือทำ ปิดปากผู้ที่คอยเยาะเย้ยถากถางหากการเปลี่ยนแปลงล้มเหลว ถ้าไม่มีชัยชนะระยะสั้น การเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ขององค์กรจะเกิดขึ้นไม่ได้ ไม่ว่าวิสัยทัศน์จะดีเลิศเพียงใด หรือการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการให้เกิดขึ้นมีความจำเป็นมากเพียงใด

#### 7. อย่าเพิ่งยินดีกับความสำเร็จในเบื้องต้น (Avoid Declaring Victory too Soon)

อย่าหลงยินดีกับความสำเร็จเพียงเล็กๆ น้อยๆ ที่เกิดขึ้น เพราะจะทำให้ผู้บริหารและพนักงานที่เกี่ยวข้องมัวแต่เฉลิมฉลองในชัยชนะเล็กๆ จนลืมนึกถึงความสำเร็จหลักที่รออยู่ข้างหน้า เมื่อมีความสำเร็จขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงยังจำเป็นต้องดำเนินต่อไป อย่าหยุดกลางคัน หลังจากได้ชัยชนะระยะสั้นครั้งแรกๆ แล้ว ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงก็จะเริ่มมีทิศทางที่ชัดเจนและมีแรงเหวี่ยงที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระลอกแล้วระลอกเล่า จนกว่าวิสัยทัศน์จะกลายเป็นจริง หากสามารถรักษาระดับความรู้สึกเร่งด่วนให้เพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลา พร้อมทั้งลดระดับความหลงลำพองลงเรื่อยๆ และสามารถกำจัดงานที่ไม่จำเป็นซึ่งทำให้ต้องทำงานหนักเกินไปหรือเป็นงานที่บั่นทอนขวัญกำลังใจทิ้งไปได้ รวมทั้งไม่ประกาศชัยชนะเร็วเกินไป แต่ปัญหาที่พบบ่อยที่สุดในขั้นของกระบวนการเปลี่ยนแปลงขั้นนี้คือ การชะลอตัวของระดับความรู้สึกเร่งด่วน เพราะชัยชนะระยะสั้นที่ได้รับในช่วงแรกๆ กลับกลายเป็นตัวถ่วง ด้วยความรู้สึกว่า “เราชนะแล้ว” ซึ่งทำให้เรากลับไปสู่การมีพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงในขั้นที่ 1 นั่นคือความหลงลำพอง อุปสรรคที่สำคัญอีกประการเกิดขึ้นเมื่อคุณเผชิญกับปัญหาใหญ่ ถ้าต้องการประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง อย่าหยุดความพยายามแต่กลางคัน แต่ต้องใช้ความกล้าและความเพียรพยายามเข้าจัดการกับปัญหาหยากรุนั้น การจำลองสถานการณ์ปัญหาเพื่อให้คนในองค์กรได้ลองจัดการกับปัญหาต่างๆ โดยไม่มีความเสี่ยงใดๆ เป็นวิธีการที่ดีที่จะขจัดอุปสรรคนี้อสถานการณ์จำลองยังจะช่วยฝึกให้คนในองค์กรมีอำนาจเพิ่มขึ้น และสามารถเอาชนะปัญหาที่ยากที่สุดได้ อำนาจในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าความเพียงแค่อำนาจหน้าที่ แต่หมายรวมถึงการมีเวลาและมีทรัพยากรที่จะจัดการกับปัญหานั้นได้ด้วย

#### 8. ทำให้ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคงอยู่กับองค์กร (Make Change Stick)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงแล้วจะต้องทำให้ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นคงอยู่กับองค์กร วิธีการที่

เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นคงอยู่กับองค์กรก็คือ ทำให้ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงนั้นแปลงเป็นวัฒนธรรมองค์กรหรือเป็นค่านิยม พฤติกรรมที่ผู้คนภายในองค์กรประพฤติปฏิบัติ เนื่องจากถ้าไม่สามารถนำผลของการเปลี่ยนแปลงเป็นวิธีประพฤติปฏิบัติภายในองค์กรได้ เมื่อหมดสิ้นช่วงของการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์นั้นก็เลยไปเอง ในที่สุดก็สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จ ขั้นสุดท้ายของกระบวนการเปลี่ยนแปลงคือการรักษาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นให้คงอยู่ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่แข็งแกร่งขึ้นมาสนับสนุนค่านิยมการเปลี่ยนแปลงนั้น หากคุณไม่สามารถสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ขึ้นได้ในขั้นสุดท้ายของกระบวนการเปลี่ยนแปลง ความพยายามเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีผลอย่างไรบ้าง วัฒนธรรมหมายถึงบรรทัดฐานพฤติกรรมของกลุ่มและคุณค่าที่กลุ่มยึดถือร่วมกัน เป็นความรู้สึกร่วมกันของกลุ่มเกี่ยวกับการตัดสินใจอะไรที่มีคุณค่าและพฤติกรรมใดที่ควรกระทำ การสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่เป็นเรื่องยาก เพราะการสร้างบรรทัดฐานใหม่หมายถึงคุณต้องเปลี่ยนบรรทัดฐานเดิมที่ฝังรากลึกในความคิดของกลุ่ม

ในส่วนของ การปฏิรูปการศึกษาเพื่อคนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพจึงมีการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบ 4 ใหม่ โดยวิสัยทัศน์ของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองได้กำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่า “คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ” ภายใต้แนวทางที่เรียกว่า 4 ใหม่ ซึ่งประกอบด้วย

1. การพัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ เด็กไทยและคนไทยในอนาคตเป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข ดำรงรักษาความเป็นไทยและรู้เท่าทันกับสถานการณ์ของโลก
2. การพัฒนาครูยุคใหม่ โครงการครูพันธุ์ใหม่ ด้วยกระบวนการผลิตการอบรมครูประจำการให้มีความพร้อมมากยิ่งขึ้นให้มีจิตวิญญาณ แห่งความเป็นครูและเป็นวิชาชีพชั้นสูง
3. การพัฒนาสถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ โดยสถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภทต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และพัฒนาแหล่งเรียนรู้อื่นๆ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสัตว์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ให้เป็นศูนย์เรียนรู้สำหรับประชาชนทั่วไป
4. การพัฒนาการบริหารจัดการใหม่ ที่มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อที่ให้การบริหารสถานศึกษามีความคล่องตัว และเป็นอิสระมากที่สุดควบคู่ไปกับการเน้นธรรมาภิบาล

เหตุผลที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง

เนื่องจากองค์การดำเนินการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สภาพแวดล้อมในการดำเนินการที่เปลี่ยนแปลงไปนี้เองที่ทำให้องค์การจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม สอดคล้อง และอยู่รอดได้ในสภาพแวดล้อมใหม่ ซึ่งสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้องค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองสิ่งเหล่านี้ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเมื่อมีเหตุการณ์ต่างๆ ดังนี้

1. องค์การมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
2. องค์การมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่และบริการใหม่
3. องค์การมีการเปลี่ยนผู้บริหาร
4. องค์การต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อองค์การ

1. เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ
2. เกิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องบุคลากรในองค์การ
3. เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน
4. เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมองค์การ

ดังนั้น เมื่อต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในองค์การ จะต้องคำนึงว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นกระทบกับองค์การ หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้าง คน กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์การอย่างไรบ้างเพื่อให้สามารถเตรียมการวางแผนได้อย่างครบถ้วน

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลง

1. ผู้อุปถัมภ์การเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงนี้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากขาดการสนับสนุนของผู้อุปถัมภ์การเปลี่ยนแปลง ผู้อุปถัมภ์การเปลี่ยนแปลงมีบทบาท คือ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่ตนให้การสนับสนุนว่ามีความสำคัญอย่างไร จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง และจะมีอะไรที่เปลี่ยนแปลงไปบ้าง จัดการและจัดสรรเรื่องทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ เช่น งบประมาณ บุคลากร เวลา ทำงานร่วมกับคนที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลง สื่อสาร และช่วยแก้ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น
2. ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่ให้การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเป็นรูปธรรมด้วยการสื่อสารความสำคัญ และเนื้อหาการเปลี่ยนแปลงนั้นไปยังส่วนต่างๆ ขององค์การเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีที่จะช่วยเพิ่มแรงสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งช่วยในการรับข้อมูลและข้อคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง และสื่อสารกลับไปให้ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงทราบ ดังนั้น ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีคุณสมบัติ คือ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นผู้ที่คนในองค์การรับฟัง น่าเชื่อถือมีความสามารถในการโน้มน้าวจิตใจคนฟัง และสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้
3. ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่วางแผนและทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้น เป็นผู้ที่มีบทบาทดำเนินการต่างๆ ที่เป็นไปเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นผลสำเร็จ รวมถึงการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ของการเปลี่ยนแปลงนั้นให้ดำเนินไปได้ด้วยดี สอดคล้องกัน เป็นผู้ประสานงาน และตัวกลางในกาสื่อสารระหว่างผู้อุปถัมภ์การเปลี่ยนแปลง ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

และผู้ถูกเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้ว่าผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงเป็นเสมือนคนกลางที่ต้องทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทั้งการวางแผน ปรับแผน และดำเนินการ

ทั้งนี้ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงสำหรับการเปลี่ยนแปลงหนึ่งๆ จะมีได้หลายคน โดยทำงานในลักษณะประสานงานกัน หัวหน้าทีมงานต่างๆ ที่ดูแลงานย่อยๆ ก็จัดเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน สิ่งที่ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงต้องมี คือ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงนั้น มีความสามารถในการวางแผน บริหารจัดการเปลี่ยนแปลงนั้นในด้านต่างๆ ทำงานร่วมกับผู้อื่นในการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหา และมีความสามารถในการประสานงานทั้งกับระดับบน และระดับล่าง

4. ผู้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่ต้องถูกเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เช่น อาจต้องเปลี่ยนตำแหน่งงาน หน้าที่รับผิดชอบ เปลี่ยนกระบวนการในการทำงาน หรือเปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน เป็นต้น เป็นกลุ่มคนที่อาจยินดีจะเปลี่ยนแปลง หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงต้องบริหารจัดการให้ผู้ที่ต้องเปลี่ยนแปลงมีการเปลี่ยนแปลงตามคาดหวัง

ทั้งนี้ สรุปได้ว่า บุคคลหนึ่งๆ ในองค์กรอาจมีสถานะได้หลายอย่างในการเปลี่ยนแปลง เช่น ผู้อุปถัมภ์การเปลี่ยนแปลงที่ทำหน้าที่ในการวางแผนดำเนินการเปลี่ยนแปลงจะมีสถานะเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงด้วย หรือหากผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงจะต้องย้ายไปทำงานส่วนอื่น หรือต้องมีการเปลี่ยนตำแหน่งงานจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ด้วย ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง และผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงนั้นก็จะมีสถานะเป็นผู้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน ถ้าผู้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงให้การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม ก็จะมีสถานะเป็นผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้วย

#### การบริหารตามวงจรคุณภาพ PDCA

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาประเด็นเรื่องคุณภาพเป็นสิ่งที่มีการพูดถึงกันมาก ทั้งในวงการอุตสาหกรรมและวงการการศึกษา ในวงการอุตสาหกรรมนั้นคุณภาพของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกิดขึ้นเพราะมีการขยายตัวของการผลิตสินค้าต่างๆ อย่างกว้างขวางและมีผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันหรือคล้ายๆ กันมากขึ้นทั้งในประเทศเดียวกันและในต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้การแข่งขันในตลาดจึงเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น บริษัทผู้ผลิตสินค้าต่างก็คิดหายุทธศาสตร์ในการแข่งขันกันในตลาดด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งในแง่ของราคาและการให้บริการ แต่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งที่บริษัทผู้ผลิตนำมาใช้ คือ การพัฒนาคุณภาพและบริการของผลิตภัณฑ์ให้ดีขึ้นและดีกว่าผลิตภัณฑ์ของคู่แข่ง (อุทัย คุลยเกษม. 2552: 1) ด้วยเทคนิคและเครื่องมือหลากหลายประเภท Deming Cycle เป็นหนึ่งในเครื่องมือพื้นฐานที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการนำมาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพภายในองค์กรทุกองค์กรด้วย PDCA ที่ประกอบด้วยการวางแผน ปฏิบัติ เรียนรู้ และปฏิบัติตามความเหมาะสม หรือ PDCA ที่

ประกอบด้วยการวางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ และปฏิบัติตามความเหมาะสม (Carpenter Group LLC. 2009)

### คุณภาพ (Quality)

คุณภาพ หมายถึง สินค้าหรือบริการที่มีความเป็นเลิศในทุกด้าน สินค้าหรือบริการที่เป็นไปตามข้อกำหนดหรือมาตรฐาน สินค้าหรือบริการที่เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า สินค้าหรือบริการที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า สินค้าหรือบริการที่ปราศจากการชำรุดหรือข้อบกพร่อง ดังนั้นคุณภาพ จึงมีความหมายต่างกันไปตามความรู้สึกหรือความต้องการของผู้ใช้ หรือลูกค้า ซึ่งมักจะวัดกันด้วย “ความพึงพอใจ” หรือ “ความประทับใจ” ของลูกค้าเป็นสำคัญ กรณีตรงตามความต้องการที่เปิดเผยชัดเจน ลูกค้าเกิดความพอใจ แต่ถ้าหากได้มากกว่าความต้องการ (เกินความคาดหวัง) หรือตรงกับความต้องการที่แฝงเร้น ลูกค้าเกิดความประทับใจ

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพ แบ่งเป็น 4 ประเด็น (วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2542: 7) คือ

1. ตรงตามมาตรฐาน (Fitness to Standard) คือ ตรงตามที่ออกแบบไว้หรือกำหนดไว้ หรือตรงตามมาตรฐานที่ยอมรับกัน
2. ตรงกับประโยชน์ใช้สอย (Fitness to Use) คือ ตรงตามที่ลูกค้าต้องการใช้
3. ราคาเหมาะสมหรือราคาถูก (Fitness to Cost) คือ มีคุณภาพสูงแต่ต้นทุนต่ำทุกคนต้องการ
4. ตรงตามความต้องการที่แฝงเร้น (Fitness to Latent Requirement) คือ ตรงตามที่ลูกค้าต้องการ รวมทั้งความต้องการที่แฝงเร้นของลูกค้าด้วย

### เครื่องมือแห่งคุณภาพ (Quality Tools)

ในการพัฒนาคุณภาพมีเทคนิคและเครื่องมือต่างๆ หลากหลายประเภทให้เลือกเอาไปใช้ (วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2542: 82-83) ดังนี้

1. การบริหารด้วยข้อเท็จจริง (Management by Facts)
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)
3. การระดมสมอง (Brainstorming)
4. แผนผัง “ทำไม-ทำไม” (Why-Why Diagrams)
5. แผนผัง “อย่างไร-อย่างไร” (How-How Diagrams)
6. หลักการ 5W 1H (5W 1H Principles)
7. แผนผังเคลื่อนไหล (Work Flow Diagrams)
8. หลักการ ECRS เพื่อปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน
9. การปรับปรุงงาน (Work Improvement)

10. รายการตรวจสอบเพื่อการปรับปรุงของออสบอร์น (Osborne's Check List)
11. กระบวนการแก้ปัญหา (Problem-Solving Process)
12. วงจรเดมมิ่ง (Deming Cycle): PDSA or PDCA Cycle
13. กิจกรรม QCC: กิจกรรมกลุ่มควบคุมคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC)
14. เครื่องมือ 7 แบบของ QC (7 QC Tools)
15. เครื่องมือใหม่ 7 แบบของ QC (7 New QC Tools)
16. การปรับปรุงกระบวนการ (Process Improvement)
17. การแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Deployment)

จากเครื่องมือที่กล่าวมา 17 ชนิด เครื่องมือชนิดที่ 1-13 เป็นเครื่องมือพื้นฐานแห่งคุณภาพ ชนิดที่ 14-15 เป็น QC Tools ชนิดที่ 16 เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงกระบวนการ และชนิดที่ 17 เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแปรนโยบายสู่การปฏิบัติ

#### Deming Cycle or PDSA Cycle or PDCA Cycle

William Edwards Deming เกิดวันที่ 14 ตุลาคม 1900 ที่เมือง Sioux รัฐ Iowa สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Wyoming ปริญญาโททางวิทยาศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Colorado และปริญญาเอก สาขาคณิตศาสตร์ฟิสิกส์ (Mathematical Physics) จากมหาวิทยาลัย Yale ในปี 1928 ดร.เดมมิ่ง เริ่มงานกับกระทรวงเกษตร (Department of Agriculture) ในปี 1927 ในตำแหน่งนักคณิตศาสตร์และสถิติศาสตร์ ปี 1939 ดร.เดมมิ่ง ย้ายมาเป็นที่ปรึกษาด้านการสุ่มตัวอย่างของสำนักงานสำมะโนประชากร (Bureau of the Census) ปี 1946 เริ่มสอนหนังสือที่คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย New York (N.Y.U.) และสอนหนังสือจนถึงปี 1993 ตั้งแต่ปี 1950 ดร.เดมมิ่ง เริ่มรับเชิญเป็นวิทยากรและที่ปรึกษาให้กับอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่น ผ่านสหภาพนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรญี่ปุ่น (Japanese Union of Scientists and Engineers) หรือ JUSE ทำให้อุตสาหกรรมของญี่ปุ่นพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ปี 1951 JUSE เริ่มการมอบรางวัลคุณภาพ Deming (Deming Prize of Quality) ให้แก่ธุรกิจที่ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นรางวัลที่ทรงเกียรติที่ธุรกิจต่างๆ ต้องการ และเริ่มต้นก่อนรางวัลคุณภาพ Malcolm Baldrige (Malcolm Baldrige National Quality Award) หรือ MBNQA ในสหรัฐอเมริกาหลายสิบปี จนกระทั่งปี 1980 ดร.เดมมิ่ง เริ่มเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในหมู่ชาวอเมริกัน หลังร่วมรายการ ถ้าญี่ปุ่นทำได้ ทำไมเราจะทำไม่ได้ (If Japan Can, Why Can't We?) ของสถานีโทรทัศน์ NBC

ดร.เดมมิ่ง เสนอหลักการสำคัญไว้ 14 ข้อ (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, และคณะ. 2546: 72-75) ดังนี้

1. สร้างปณิธานที่มุ่งมั่นในการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือบริการ (Constancy of Purpose) ผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่น และทุ่มเทในการพัฒนาคุณภาพ โดยกำหนดแผนการดำเนินงานทั้งระยะสั้นระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งจะพิสูจน์ความตั้งใจ อดทน และไม่ย่อท้อต่อความล้มเหลว
2. ยอมรับปรัชญาการบริหารคุณภาพใหม่ๆ (Adopt the New Philosophy) ที่เปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยผู้บริหารต้องสร้าง “วัฒนธรรมคุณภาพและการเรียนรู้ อย่างไม่หยุดยั้ง” ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกทุกคนและในทุกระดับขององค์กร
3. ยุติการควบคุมคุณภาพโดยอาศัยการตรวจสอบเพียงด้านเดียว (Cease Dependence on Mass Inspection) การให้ความสำคัญกับการควบคุมกระบวนการผลิตสินค้าและบริการให้ได้ตามมาตรฐาน ไม่ได้เป็นการดำเนินงานในเชิงรุกที่จะป้องกันความผิดพลาด ทั้งนี้การควบคุม และประกันคุณภาพเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุเท่านั้น
4. ยุติการดำเนินธุรกิจโดยการตัดสินกันที่ราคาขายเพียงอย่างเดียว (End the Practice of Awarding) เพราะราคาขายจะไม่มีจุดหมายต่ออนาคตธุรกิจ ถ้าไม่สามารถพัฒนาคุณภาพให้ก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง ธุรกิจที่แข่งขันกันลดราคา ทำสงครามราคา จนสุดท้ายต่างจะล้มเหลวในการดำเนินงานและไม่สามารถอยู่รอดได้ในระยะยาว
5. ปรับปรุงระบบการผลิตและระบบการให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continual Improvement) โดยใช้วงจร PDCA เป็นเครื่องผลักดันองค์กรให้หมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยให้ธุรกิจก้าวไปข้างหน้าอย่างสม่ำเสมอ และไม่หยุดยั้ง
6. ทำการฝึกอบรมทักษะ (Training for a Skill) ในการทำงานและการจัดการคุณภาพอย่างต่อเนื่อง โดยการทางานให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้น จัดทำการควบคุมคุณภาพเชิงสถิติ และใช้เครื่องมือการควบคุมคุณภาพต่างๆ เพื่อให้วัฒนธรรมคุณภาพแทรกเข้าสู่งานดำเนินงานทุกชั้นตอนอย่างเป็นธรรมชาติ
7. สร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้น (Leadership) กับสมาชิกทุกคนในองค์กร โดยต่างจะเป็นผู้นำและกล้าที่จะรับผิดชอบในการตัดสินใจ ในการกระทำของตนและกลุ่ม
8. กำจัดความกลัวให้หมดไป (Driver Out Fear) เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างองค์การคุณภาพ โดยส่งเสริมความกล้าถาม กล้าคิด กล้าตัดสินใจ กล้าปฏิบัติ และกล้ายอมรับในความผิดพลาดในทุกระดับของธุรกิจ
9. ทำลายสิ่งกีดขวางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ (Break Down Barriers) โดยส่งเสริมการประสานงาน และช่วยเหลือกันข้ามสายงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา และบรรลุเป้าหมายในการส่งมอบสินค้า หรือบริการที่มีคุณภาพแก่ลูกค้า

10. ยกเลิกคำขวัญ คติพจน์ และเป้าหมายที่ตั้งตามอำเภอใจ (Eliminate Slogans, Exhortations, Arbitrary Targets) โดยเฉพาะที่เขียนขึ้นมาอย่างขอไปที แต่ไม่เกิดขึ้นจากความเข้าใจในปรัชญาของคุณภาพ ซึ่งทำให้ข้อความที่กำหนดไว้เป้าหมายที่เป็นรูปธรรม ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

11. ยกเลิกการกำหนดจำนวนโควตาที่เป็นตัวเลข (Eliminate Numerical Quotas) ในการประเมินผลงานด้านปริมาณเพียงด้านเดียว เพราะพนักงานจะทำงานเพื่อเป้าหมายเท่านั้น แต่จะต้องวัดคุณภาพอย่างชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

12. ยกเลิกสิ่งกีดขวางความภาคภูมิใจของพนักงาน (Remove Barriers to Pride of Workmanship) โดยส่งเสริมให้พนักงานเกิดความภาคภูมิใจในผลงานและความสำเร็จของตน ซึ่งมีผลผลักดันให้เขาและองค์การประสบความสำเร็จร่วมกัน

13. การศึกษาและการเจริญเติบโต (Education and Growth) เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเทคโนโลยีการผลิต เทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ ตลอดจนให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่เป็นสินทรัพย์สำคัญที่สุดของทุกธุรกิจ

14. ลงมือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง (Take Action to Accomplish the Transformation) ดำเนินการให้เห็นผลที่เป็นรูปธรรมและต่อเนื่องในระยะยาว ไม่ใช่การดำเนินงานเฉพาะหน้าในการแก้ไขปัญหาเล็กน้อยเท่านั้น โดยผู้บริหารต้องเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ และผลักดันการดำเนินงานด้านคุณภาพ โดยเป็นผู้นำ ต้นแบบ และผู้สนับสนุนการดำเนินงานคุณภาพอย่างสมบูรณ์

คุณภาพเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการดำเนินงาน และอนาคตของทุกธุรกิจ โดยที่ ดร.เดมมิ่ง กล่าวถึงปฏิกิริยาลูกโซ่ (Chain Reaction) ว่าการปรับปรุงคุณภาพจะก่อให้เกิดผลต่อเนื่อง 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. ค่าใช้จ่ายลดลง เพราะความผิดพลาดลดลง ลดความล่าช้า ไม่ต้องเสียเวลาแก้ไข และของเสียลดลง

2. ผลผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้น เพราะใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยลง แต่ได้ผลลัพธ์มากขึ้นกว่าเดิม

3. ส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้น เพราะคุณภาพสูงขึ้น

คุณภาพจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ในความสำเร็จของทุกองค์การ ที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจและความสำคัญ นอกจากนี้ ระหว่างการสอนและเป็นที่ปรึกษาให้กับนักธุรกิจและนักอุตสาหกรรมชาวญี่ปุ่น ดร.เดมมิ่ง ได้นำวงจรของ Walter A. Shewhart มาปรับปรุงและอธิบายให้เห็น

เป็นรูปธรรม ซึ่ง Walter A. Shewhart เขียนเกี่ยวกับ Shewhart Cycle ไว้ในหนังสือของเขาในปี ค.ศ. 1939 โดยที่เดมมิ่งเรียกวงจรนี้ว่า Shewhart Cycle หรือ PDSA Cycle ส่วนในประเทศญี่ปุ่นรู้จักกันในนาม Deming Cycle และคนทั่วไปนิยมเรียกว่า PDCA Cycle ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักๆ ดังนี้ (SaferPak. 2009)

1. P = Plan หมายถึง การวางแผนเพื่อปรับปรุงคุณภาพ
2. D = Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติตามแผน
3. S = Study หมายถึง การประเมินผลย้อนกลับเพื่อยืนยันแผน หรือเพื่อ

ปรับแผน

4. A = Act หมายถึง ทำเป็นแผนถาวร หรือศึกษาเพื่อปรับปรุงแผน

ส่วน PDCA ที่คนทั่วไปรู้จักประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก (วีรพล บดีรัฐ. 2543: 7)

ดังนี้

P = Plan หมายถึง การวางแผน

D = Do หมายถึง การปฏิบัติตามแผน

C = Check หมายถึง การตรวจสอบ

A = Action หมายถึง การดำเนินการให้เหมาะสม

Plan การวางแผน (Plan: P) เป็นส่วนประกอบของวงจรที่มีความสำคัญ เนื่องจาก การวางแผนจะเป็นจุดเริ่มต้นของงานและเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การทำงานในส่วนอื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนในวงจรเดมมิ่ง เป็นการหาองค์ประกอบของปัญหา โดยวิธีการระดมความคิด การเลือกปัญหา การหาสาเหตุของปัญหา การหาวิธีการแก้ปัญหา การจัดทำตารางการปฏิบัติงาน การกำหนดวิธีดำเนินการ การกำหนดวิธีการตรวจสอบและประเมินผล ในขั้นตอนนี้สามารถนำเครื่องมือเบื้องต้นแห่งคุณภาพอื่นๆ มาใช้งานร่วมด้วย เช่น Flowchart, Why-Why Diagram, How-How Diagram, 5W 2H Principles, Brainstorming ฯลฯ ในขั้นนี้ดำเนินการดังนี้

1. ตระหนักและกำหนดปัญหาที่ต้องการแก้ไข หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยสมาชิกแต่ละคนร่วมมือ และประสานกันอย่างใกล้ชิดในการระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน เพื่อที่จะร่วมกันทำการศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขต่อไป

2. เก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับการวิเคราะห์และตรวจสอบการดำเนินงานหรือหาสาเหตุของปัญหา เพื่อใช้ในการปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งควรจะวางแผนและดำเนินการเก็บข้อมูลให้เป็นระบบ ระเบียบ เข้าใจง่าย และสะดวกต่อการใช้งาน เช่น ตารางตรวจสอบ แผนภูมิ แผนภาพ หรือแบบสอบถาม เป็นต้น

3. อธิบายปัญหาและกำหนดทางเลือก วิเคราะห์ปัญหา เพื่อใช้กำหนดสาเหตุของความบกพร่อง ตลอดจนแสดงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งนิยมใช้วิธีการเขียนและวิเคราะห์แผนภูมิหรือแผนภาพ เช่น แผนภูมิแกงปลา แผนภูมิพาเรโต และแผนภูมิการควบคุม เป็นต้น เพื่อให้สมาชิกทุกคนในที่ทำงานคุณภาพเกิดความเข้าใจในสาเหตุและปัญหาอย่างชัดเจน แล้วร่วมกันระดมความคิด (Brainstorm) ในการแก้ปัญหา โดยสร้างทางเลือกต่างๆ ที่เป็นไปได้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา เพื่อมาทำการวิเคราะห์และตัดสินใจเลือกที่เหมาะสมที่สุดมาดำเนินงาน

4. เลือกวิธีการแก้ไขปัญหา หรือปรับปรุงการดำเนินงาน โดยร่วมกันวิเคราะห์และวิจารณ์ทางเลือกต่างๆ ผ่านการระดมความคิด และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิก เพื่อตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุดในการดำเนินงานให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะต้องทำวิจัยและหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือกำหนดทางเลือกใหม่ที่มีความน่าจะเป็นในการแก้ปัญหาได้มากกว่าเดิม

นอกจากนี้เทคนิคการวางแผนที่ดีควรตอบคำถามต่อไปนี้ได้ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. 2552) มีอะไรบ้างที่ต้องทำ ใครทำ มีอะไรที่ต้องใช้บ้าง ระยะเวลาในการทำงานแต่ละขั้นตอนเป็นเท่าใด ลำดับการทำงานเป็นอย่างไร ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป้าหมายในการกระทำครั้งนี้คืออะไร เป้าหมายที่ดี ควรยึดหลัก SMART (อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์. 2552)

S- specific ชัดเจน เจาะจง

M- measurable วัดได้ ประเมินผลได้

A- attainable ต้องมีสิ่งสนับสนุนการบรรลุได้

R- Relevant ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์

T- time frame มีกำหนดเวลาให้แล้วเสร็จ

DO การปฏิบัติตามแผน (Do: D) เป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ในตารางการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ สมาชิกกลุ่มต้องมีความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในแผนนั้นๆ ความสำเร็จของการนำแผนมาปฏิบัติต้องอาศัยการทำงานด้วยความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสมาชิก ตลอดจนการจัดการทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามแผนนั้นๆ ในขั้นตอนนี้ขณะที่ลงมือปฏิบัติจะมีการตรวจสอบไปด้วย หากไม่เป็นไปตามแผนอาจจะต้องมีการปรับแผนใหม่ และเมื่อแผนนั้นใช้งานได้นำไปใช้เป็นแผนและถือปฏิบัติต่อไป เทคนิคขั้นตอนการปฏิบัติ ทำให้ถูกต้องตั้งแต่แรกจะได้ไม่ต้องแก้ไขหรือรับผลเสียจากการกระทำที่ผิดพลาด ตรวจสอบทุกขั้นตอน หากพบข้อบกพร่องให้รีบแก้ไขก่อนที่ความเสียหายจะขยายเป็นวงกว้าง

Check การตรวจสอบ (Check: C) หมายถึง การตรวจสอบดูว่าเมื่อปฏิบัติงานตามแผน หรือการแก้ปัญหางานตามแผนแล้ว ผลลัพธ์เป็นอย่างไร สภาพปัญหาได้รับการแก้ไขตรงตาม

เป้าหมายที่กลุ่มตั้งใจหรือไม่ การไม่ประสบผลสำเร็จอาจจะเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น ไม่ปฏิบัติตามแผน ความไม่เหมาะสมของแผนการเลือกใช้เทคนิคที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

#### เทคนิคขั้นตอนการตรวจสอบ

1. ตรวจสอบวิธีการและระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติจริง ว่าทำได้ตามแผนหรือไม่

2. ตรวจสอบผล ที่ได้ว่าได้ตามเป้าหมายหรือไม่

3. ตรวจสอบว่ามีข้อมูลอะไรใหม่ๆ เกิดขึ้นบ้าง

4. รวบรวมและบันทึกข้อมูลที่สำคัญเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

สิ่งที่จะสามารถรู้ได้ว่าผลกับแผนที่ตั้งไว้แตกต่างกันอย่างไร สิ่งสำคัญที่สุดคือการบันทึกข้อมูล ซึ่งเทคนิคการบันทึกข้อมูลมีเครื่องมืออยู่หลายชนิด และหลายเทคนิควิธี เช่น Check list, test, Questionnaires, Attitude test, Interview, Observation, Fishbone diagram, Pareto ฯลฯ

Action การดำเนินการให้เหมาะสม (Action: A) เป็นการกระทำภายหลังที่กระบวนการ 3 ขั้นตอนตามวงจรได้ดำเนินการเสร็จแล้ว ขั้นตอนนี้เป็นกรนำเอาผลจากขั้นการตรวจสอบ (C) มาดำเนินการให้เหมาะสมต่อไป (วีรพล บดีรัฐ. 2543: 15-16)

#### เทคนิคขั้นตอนการดำเนินการให้เหมาะสม

1. หลังจากตรวจสอบแล้ว ถ้าเราทำได้ตามเป้าหมาย ให้รักษาความดีนี้ไว้

2. หากตรวจสอบแล้ว พบว่ามีข้อผิดพลาดไม่ว่าในขั้นตอนใดๆ ก็ตาม ให้หาสาเหตุและแก้ไขสาเหตุ

3. หาทางปรับปรุง เพื่อให้การปฏิบัติครั้งต่อไปดีขึ้นกว่าเดิม

กรณีที่เกิดขึ้นเป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ ให้นำวิธีการหรือการปฏิบัตินั้นมาปรับใช้ให้เป็นนิสัยหรือเป็นมาตรฐานส่วนตัวสำหรับใช้กับแผนอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน เช่น ไม่ว่าจะวางแผนสำหรับการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ในโรงเรียนขนาดเล็กก็โรงเรียนก็ตาม เราสามารถบริหารได้ดีทุกครั้ง จนเรียกได้ว่าการบริหารโรงเรียนขนาดเล็กไม่ใช่ปัญหาสำหรับเรา เพราะเราใช้วิธีการหรือขั้นตอนในการทำงาน และใช้เทคนิคแบบเดิมที่เคยบริหารประสบความสำเร็จมาแล้ว นอกจากนี้เรายังจำเป็นต้องคิดหาทางปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีการที่จะทำให้แผนประสบความสำเร็จมากกว่าที่ตั้งไว้ ซึ่งอาจจะหมายถึงประสบผลสำเร็จตามแผนเร็วขึ้น หรือใช้ทรัพยากรน้อยลง หรือได้ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพมากขึ้น กรณีที่ไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ เมื่อผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ไม่ว่าจะมากหรือหรือให้เอาข้อมูลที่รวบรวมไว้มาวิเคราะห์และให้พิจารณาว่าควรทำอย่างไรต่อไป เช่น มองหาทางเลือก

ใหม่ที่น่าเป็นไปได้ ใช้ความพยายามให้มากกว่าเดิม ขอความช่วยเหลือจากผู้อื่นในกรณีที่ไม่สามารถจัดการด้วยตัวเองได้ เปลี่ยนเป้าหมายใหม่

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์จะเกิดขึ้นเมื่อเรานำผลที่ได้จากขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสม (A) มาดำเนินการให้เหมาะสมในกระบวนการวางแผนอีกครั้งหนึ่ง (P) และเป็นวงจรอย่างนี้เรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด จนกระทั่งเราสามารถใช้วงจรนี้กับทุกกิจกรรมที่คล้ายกันได้อย่างเป็นปกติธรรมดาไม่ยุ่งยากอีก จะเห็นว่าการวงจร PDCA จะไม่ได้หยุดหรือจบลง เมื่อหมุนครบรอบ แต่วงจร PDCA จะหมุนไปข้างหน้าเรื่อยๆ โดยจะทำงานในการแก้ไขปัญหาในระดับที่สูงขึ้น ซ้ำซ้อนขึ้น และยากขึ้น หรือเป็นการเรียนรู้ที่ไม่สิ้นสุด ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ปัจจุบันทั้งแรงงานปฏิบัติการ แรงงานที่มีความรู้ และผู้บริหารชาวไทย ส่วนใหญ่จะรู้จัก PDCA มากขึ้นกว่าในอดีต ถึงแม้จะไม่เข้าใจรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินงานอย่างสมบูรณ์ แต่ก็ช่วยให้การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ และเห็นผลที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของวงจร Deming ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ PDCA เท่านั้น แต่อยู่ที่คนที่มีคุณภาพ และเข้าใจคุณภาพอย่างแท้จริง หรือที่เรียกว่า คุณภาพอยู่ที่ใจ (Quality at Heart) ที่พร้อมจะเปิดใจเรียนรู้ และพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา อย่างมุ่งมั่น และไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค (ณัฐรพันธ์ เขจรันนทน์; และคณะ. 2546: 80)

นอกจากนี้ Ishikawa (2009) ได้ขยาย 4 ขั้นตอนของวงจร Deming ออกไปเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายและจุดประสงค์
2. กำหนดวิธีการที่จะไปสู่เป้าหมาย
3. ศึกษาและฝึกอบรม
4. ลงมือปฏิบัติ
5. ตรวจสอบผลของการปฏิบัติ
6. ดำเนินการตามความเหมาะสม

### ประโยชน์ของ PDCA

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2552) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของ PDCA ไว้ดังนี้

1. เพื่อป้องกัน
  - 1.1 การนำวงจร PDCA ไปใช้ ทำให้ผู้ปฏิบัติมีการวางแผน การวางแผนที่ดีช่วยป้องกันปัญหาที่ไม่ควรเกิด ช่วยลดความสับสนในการทำงาน ลดการใช้ทรัพยากรมากหรือน้อยเกินความพอดี ลดความสูญเสียในรูปแบบต่างๆ
  - 1.2 การทำงานที่มีการตรวจสอบเป็นระยะ ทำให้การปฏิบัติงานมีความรัดกุมขึ้น และแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วก่อนจะลุกลาม

1.3 การตรวจสอบที่นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่เกิดซ้ำหรือลดความรุนแรงของปัญหา ถือเป็น การนำความผิดพลาดมาใช้ให้เกิดประโยชน์

## 2. เพื่อแก้ไขปัญหา

2.1 ถ้าเราประสบสิ่งที่ไม่เหมาะสม ไม่สะอาด ไม่สะดวก ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด เราควรแก้ปัญหา

2.2 การใช้ PDCA เพื่อการแก้ปัญหา ด้วยการตรวจสอบว่ามีอะไรบ้างที่เป็น ปัญหา เมื่อหาปัญหาได้ ก็นำมาวางแผนเพื่อดำเนินการตามวงจร PDCA ต่อไป

## 3. เพื่อปรับปรุง

“ทำวันนี้ให้ดีกว่าเมื่อวานนี้ และพรุ่งนี้ต้องดีกว่าวันนี้” PDCA เพื่อการปรับปรุง คือ ไม่ต้องรอให้เกิดปัญหา แต่เราต้องเสาะแสวงหาสิ่งต่างๆ หรือวิธีการที่ดีกว่าเดิมอยู่เสมอ เพื่อ ยกกระดับคุณภาพชีวิตและสังคม เมื่อเราคิดว่าจะปรับปรุงอะไร ก็ให้ใช้วงจร PDCA เป็นขั้นตอนในการ ปรับปรุง ข้อสำคัญ ต้องเริ่ม PDCA ตัวเองก่อนมุ่งไปที่คนอื่น โดยปกติเราสามารถให้วงจร PDCA เป็น เครื่องมือในการดำเนินงาน 2 ลักษณะ (วีรพล บดีรัฐ. 2543: 7) ดังนี้

3.1 ทุกครั้งที่เริ่มต้นทำกิจกรรม PDCA จะช่วยให้กิจกรรมมีการปรับปรุง อย่างต่อเนื่อง การใช้งาน PDCA ในแนวทางนี้เริ่มจากการตั้งเป้าหมายด้วยการวางแผน (P) และนำ แผนไปสู่การปฏิบัติ (D) หลังจากนั้นก็มีการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามแผน (C) ว่าผลที่ได้ นั้น เป็นไปตามที่คิดไว้มากน้อยเพียงใด และขั้นตอนสุดท้ายคือ นำผลที่ได้จากการประเมินไปดำเนินการ ต่อตามความเหมาะสม (A) หากผลการปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ก็จะจัดทำเป็นมาตรฐานวิธีการ ดำเนินการเพื่อทำกิจกรรมลักษณะเดียวกันต่อไป แต่หากว่าผลการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ อาจจะต้องคิดปรับเปลี่ยนบางอย่างเช่น เปลี่ยนแผน เปลี่ยนวิธีดำเนินการ ฯลฯ

3.2 เมื่อต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น การใช้งาน PDCA ในแนวทางนี้เริ่มต้น จากการระบุปัญหาและคิดค้นวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดเป็นแผน (P) แล้วลงมือแก้ไขปัญหาค ตามแผน (D) ในการแก้ไขปัญหาก็อาจจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ได้ซึ่งจะทราบได้ด้วยการตรวจสอบ ผลลัพธ์และประเมินวิธีแก้ปัญหานั้นที่เลือกใช้ (C) และสุดท้ายเมื่อตรวจสอบและประเมินผลแล้วหาวิธีการ แก้ไขปัญหานั้นให้ได้ผลแก้ปัญหานั้นได้ ก็นำวิธีการนั้นมาใช้แก้ไขปัญหานั้นที่มีลักษณะเดียวกัน ในอนาคตต่อไป แต่ถ้าหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้นไม่ได้ผลก็จะมี การคิดหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้นแบบใหม่ มาใช้ต่อไป (A)

## สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

### สภาพปัจจุบันของโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนขนาดเล็กเป็นปรากฏการณ์ทางการศึกษาที่ท้าทายผู้บริหาร กระทรวงศึกษาธิการ ได้พยายามแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กตั้งแต่อดีตอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งพบว่าโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากอัตราการเกิดของประชากรมีอัตราลดลงส่งผลให้ประชากรในวัยประถมศึกษา (6-12 ปี) ลดลง ประกอบกับอัตราการย้ายของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการคมนาคมมีความสะดวกขึ้น เมื่อโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากขึ้นย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริหารอัตรากำลังครู กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการดำเนินการยุบรวม และรวมโรงเรียนขนาดเล็กอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2536-2546 สามารถยุบโรงเรียนได้ 2,288 แห่ง แต่มาตรการยุบรวมและรวมโรงเรียนขนาดเล็กมิใช่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่ประสบความสำเร็จได้ทุกกรณี ชุมชนส่วนใหญ่จะต่อต้านไม่ยอมให้ยุบโรงเรียนด้วยเกรงว่าบุตรหลานจะต้องเดินทางไกลจากบ้าน และกรณีที่โรงเรียนในชุมชนได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญของชุมชน นโยบายรัฐบาลบางสมัยมีนโยบายที่จะไม่ยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก แต่จะพัฒนาความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอนของนโยบายทำให้โรงเรียนบางแห่งที่ยุบรวมไปแล้วได้รับการฟื้นคืนเพื่อดำเนินการรับเด็กจากชุมชนในเวลาต่อมา ยิ่งไปกว่านั้นยังมีโรงเรียนจำนวนมากที่ต้องอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่มีโรงเรียนอื่นใกล้เคียงจึงจำเป็นต้องดำรงอยู่แม้จะมีนักเรียนที่เป็นตัวป้อนไม่มากนัก

ในปี 2549 มีโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ถึง 12,828 โรงเรียน หรือร้อยละ 39.78 ของโรงเรียนทั้งหมด 32,288 โรงเรียน มีนักเรียน 931,574 คน และครู 58,655 คน ซึ่งมีอัตราเฉลี่ยครู 1 คน ต่อนักเรียน 16 คน โดยประมาณ แม้ว่าโรงเรียนแต่ละแห่งจะได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการเรียนการสอนอย่างจำกัด คือ 1,100 บาท/คน ปี 2550 ได้รับเพิ่มจากรัฐบาลอีกคนละ 500 บาท จาก และที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอขอปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนรายหัวของโรงเรียนขนาดเล็ก คือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คน จำนวน 13,887 โรงเรียน และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายซึ่งมีนักเรียนต่ำกว่า 300 คน จำนวน 437 โรงเรียน โดยในระดับประถมศึกษา ปรับเพิ่มให้หัวละ 500 บาท จากเดิมอยู่ที่ 1,900 บาท/คน/ปี เป็น 2,400 บาท/คน/ปี ส่วนในระดับมัธยมฯ นั้นปรับเพิ่มให้หัวละ 1,000 บาท โดยระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จากเดิม 3,500 บาท/คน/ปี เป็น 4,500 บาท/คน/ปี ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากเดิม 3,800 บาท/คน/ปี เป็น 4,800 บาท/คน/ปี ทั้งนี้ จะเริ่มจัดสรรให้ในเดือนพฤษภาคม 2553 หรือภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2553 เป็นต้นไป

เมื่อวิเคราะห์คุณภาพทางการศึกษา พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กที่รองรับนักเรียนที่มาจากพื้นฐานครอบครัวที่ยากจนมีข้อเสียเปรียบหลายประการ จากการศึกษาที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและ

ประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เปิดเผยผลประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง พ.ศ. 2549-2551 พบว่า ระดับขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ผ่านการประเมินน้อยสุด ร้อยละ 79.5 ขณะที่สังกัดกรุงเทพฯ ผ่านการประเมินมากที่สุด ร้อยละ 94.88 รองลงมา คือ สังกัดเทศบาล สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ร้อยละ 92.31, 89.71, และ 88.89 ตามลำดับ หากพิจารณาขนาดสถานศึกษาพบ โรงเรียนขนาดเล็กผ่านการประเมินน้อยสุด ร้อยละ 76.45 ขณะที่สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษผ่านประเมินมากที่สุด ร้อยละ 98.5 รองลงมาเป็นขนาดใหญ่ ร้อยละ 95.61 สอดคล้องกับบทความของ ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้กล่าวไว้ว่า โรงเรียนที่ไม่ผ่านประเมิน ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนระดับขั้นพื้นฐาน ทุกสังกัด ทุกขนาดที่เข้ารับประเมินมี 20,184 แห่ง ส่วนใหญ่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 18,088 แห่ง (ทั้งหมด 32,256 แห่งปี 2550) ไม่ผ่านประเมิน 3,772 แห่ง เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก 3,389 แห่ง หากลงในรายละเอียดพบว่า ปีการศึกษา 2549-2550 มีโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่นักเรียนไม่เกิน 120 คน ถึงร้อยละ 40 ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งหมดแต่ละปีรัฐอุดหนุนงบประมาณจำนวนมาก แต่คุณภาพการศึกษากลับไม่เพิ่มเท่าที่ควร ฉะนั้นแล้ว รัฐบาลควรทบทวนการจัดการศึกษาของกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้ ให้มีคุณภาพและให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเสนอว่าควรรวมโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ใกล้เคียง เพราะที่ผ่านมามองต้องยอมรับว่า ความพยายามปฏิรูปการศึกษาได้พิสูจน์แล้วว่า การจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ให้มีคุณภาพทำได้ยากในสภาพที่รัฐมีงบประมาณจำกัด อีกทั้งเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### **กรอบการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก**

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ทบทวนแนวทางการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี 2551-2553 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2550 โดยได้พิจารณากำหนดนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจน และนำเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานทุกระดับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### **นโยบาย**

ภารกิจของโรงเรียนมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบการศึกษา โรงเรียนทุกแห่งแม้จะเป็นโรงเรียนขนาดเล็กย่อมต้องปฏิบัติงานพัฒนานักเรียนอย่างมีคุณภาพภายใต้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตามเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม โครงสร้างประชากร ทำให้เกิด

โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ประกอบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเพื่อนำไปสู่คุณภาพและประสิทธิภาพ กล่าวคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนต้องตระหนัก และพิจารณาวางแผนพัฒนาและบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้โรงเรียนที่ต้องดำรงอยู่ ตั้งอยู่อย่างมีคุณภาพโดยไม่ดูดัชนีทรัพยากร โรงเรียนใดที่พึ่งรวมกันได้ควรรวม และโรงเรียนใดที่พึ่งเล็ก ก็ควรเลิก เนื่องจากมีนักเรียนจำนวนน้อย และการคมนาคมสะดวก ทั้งนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีบทบาทเข้มแข็งในการดูแล ช่วยเหลือโรงเรียนเป็นรายโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้นักเรียนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา
2. เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้มีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

### เป้าหมาย

1. นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปี
2. อัตราครูต่อนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก 1: 20 ในระยะแรกภายในปี 2553 โดยปีการศึกษา 2552 มีอัตราครูต่อนักเรียน 1: 17 ปีการศึกษา 2553 มีอัตราครูต่อนักเรียน 1: 20

### กรอบความคิด

โรงเรียนเป็นองค์กรที่มีความซับซ้อนที่มีผลกระทบสำคัญต่อชีวิตและอนาคตของเยาวชน โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพมักมีทีมผู้นำมืออาชีพที่จะพัฒนาคุณภาพนักเรียน ประเมินผลงาน และนำผลประเมินนี้เป็นข้อมูลในการวางแผน เพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โรงเรียนจะกำหนดความคาดหวังอย่างสูงต่อนักเรียน และเชื่อมั่นว่านักเรียนทุกคนมีความสามารถที่จะเรียนรู้ได้ สืบเนื่องจากความแตกต่างด้านคุณภาพนักเรียน ซึ่งนักเรียนจำนวนหนึ่งที่มาจากครอบครัวยากจนหรือโรงเรียนในท้องถิ่นทุรกันดารมักมีผลการเรียนที่ไม่น่าพึงพอใจ หรือเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับประโยชน์จากการไปโรงเรียน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดช่องว่างของผลการเรียนของนักเรียนดังกล่าว โรงเรียนต้องแสดงรับผิดชอบต่อผลงาน นั่นคือ ผลการเรียนรู้ของนักเรียนทุกคน ไม่ว่านักเรียนมีพื้นฐานครอบครัวทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นอย่างไร จากแนวคิดข้างต้น จึงเป็นความรับผิดชอบของโรงเรียนและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดูแลให้นักเรียนทุกคนได้เรียนอย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานระดับสูงไม่ว่านักเรียนจะด้อยโอกาสเพียงใด โดยการปฏิบัติงานบนพื้นฐานขององค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ เป้าหมายหรือมาตรฐานการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอน การจัดทรัพยากรสนับสนุน การประเมินผลงานและการได้รับรางวัลหากทำดี หรือความช่วยเหลือแก้ไขจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหากผลงานยังต้องพัฒนาปรับปรุง ซึ่งหาก

โรงเรียนสามารถปฏิบัติงานตามกรอบได้อย่างต่อเนื่อง จริงจังย่อมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อช่วยให้ผู้บริหารโรงเรียนจัดการโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนจึงควรปฏิบัติงานตามภารกิจหลักที่เน้นเป้าหมายอย่างชัดเจน 3 ประการ นั่นคือ 1) การพัฒนาผลการเรียนของนักเรียน 2) การพัฒนาคุณลักษณะของนักเรียนด้านความมุ่งมั่น ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน และความเป็นอยู่ที่ดี และ 3) การดูแล ส่งต่อให้นักเรียนประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิต ทั้งนี้โดยจัดระบบบริหารโรงเรียนให้กระชับ เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ

### กรอบแนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก

การพัฒนาระบบโรงเรียนให้เข้มแข็งเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพนักเรียนจึงเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง กรอบการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กจึงกำหนดแนวทางสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

#### 1. กรอบวัฒนธรรมการเรียนรู้ มีแนวทางปฏิบัติสำคัญ 5 ประการ

1.1 ทักษะพื้นฐาน โดยเน้นอ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็นในชั้น ป. 1-2-3 เนื่องจากเป็นสมรรถนะพื้นฐานที่นักเรียนใช้ในการเรียนรู้กลุ่มสาระวิชาต่างๆ

1.2 จัดการห้องเรียน โดยเน้นการเรียนการสอนแบบคละชั้น หรือบูรณาการ โดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้น

1.3 ปรับเปลี่ยนการสอน โดยเน้นบทบาทหรือความเป็นมืออาชีพของครูในการออกแบบการเรียนรู้ และนวัตกรรมที่น่าสนใจ และท้าทาย เพื่อจูงใจนักเรียนให้เกิดมุ่งมั่น ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน และประสบผลสำเร็จในการเรียนอย่างแท้จริง

1.4 เอื้ออาทรต่อกัน โดยการจัดบรรยากาศห้องเรียนเสมือนบ้าน รักนักเรียนเสมือนลูก กล่าวคือ ครูและนักเรียนมีความสัมพันธ์ที่ดี เอื้ออาทรต่อกัน เพื่อส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตย ทั้งยังสามารถลดปัญหาพฤติกรรมนักเรียน

1.5 พัฒนาการเป็นรายบุคคล หมายถึง การติดตามพัฒนาการนักเรียนเป็นรายบุคคล ซึ่งถือเป็นความได้เปรียบของโรงเรียนขนาดเล็กเนื่องจากมีนักเรียนจำนวนน้อย ครูจึงดูแลและติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนได้อย่างใกล้ชิด

#### 2. กรอบวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อผลงาน มีแนวปฏิบัติสำคัญ 3 ประการ

2.1 โรงเรียนดำเนินการพัฒนาคุณภาพให้มีความยั่งยืน โดยจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ คือ โรงเรียนประเมินตนเอง และนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาตนเอง โดยกำหนดแผนพัฒนาระยะปานกลาง 4 ปี และแผนปฏิบัติการรายปี และโรงเรียนรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี

2.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาติดตามความก้าวหน้าผลการปฏิบัติงานของทุกโรงเรียนเป็นรายโรงเรียน

2.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการช่วยเหลือหรือแก้ไขเมื่อโรงเรียนปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายในกระบวนการต่างๆ ข้างต้น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีบทบาทและมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องรู้จักโรงเรียนและทบทวน ติดตามการปฏิบัติงาน หรือความก้าวหน้าของโรงเรียนเป็นรายโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของโรงเรียนพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

### 3. กรอบวัฒนธรรมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

สำนักงานการศึกษาเขตพื้นที่ควรดำเนินการร่วมกับ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) คณะกรรมการติดตามประเมิน และนิเทศการศึกษา (กตปน.) และคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ (กพท.) ในการดำเนินการสำคัญ 6 ประการ

3.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดอัตราครูต่อนักเรียนให้เหมาะสม

3.2 การพัฒนาครูและผู้บริหารโรงเรียน โดยเน้นการสร้างชุมชนวิชาชีพ (professional community) เพื่อมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการจัดการเรียนการสอนระหว่างครู การปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาความสามารถด้านการเรียนการสอนคละชั้นหรือบูรณาการ หรือการบริหารจัดการด้วย ICT เป็นต้น

3.3 การจำแนกความด้อยโอกาสของโรงเรียน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเหมาะสมกับสภาพความต้องการของโรงเรียนมากขึ้น

3.4 การจัดศูนย์เครือข่ายโรงเรียน เพื่อความร่วมมือทางวิชาการและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3.5 การรวม เลิกล้มโรงเรียนหากมีจำนวนนักเรียนน้อย และมีการคมนาคมสะดวก

3.6 โรงเรียนดำเนินการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนโดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

#### บทบาทสำคัญของหน่วยงาน

หน่วยงานแต่ละระดับมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการจัดการห้องเรียนและโรงเรียน ดังรายละเอียดกิจกรรมต่อไปนี้

## สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### 1. การพัฒนาวัฒนธรรมการเรียนรู้

1.1 พัฒนาการจัดการเรียนการสอนคละชั้นและพัฒนา และจัดหาสื่อการเรียน การสอนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน

1.2 สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาทั้งด้านการบริหารจัดการ และด้านการพัฒนา คุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก เช่น

1.2.1 การคิดค้นนวัตกรรมที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

1.2.2 การศึกษารูปแบบการพัฒนาบุคลากร และความก้าวหน้าในวิชาชีพ

1.2.3 การศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นๆ

1.2.4 การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียน ขนาดเล็ก

1.2.5 การศึกษาและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ

### 2. การพัฒนาวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อผลงาน

2.1 กำหนดนโยบายและเป้าหมายของการปฏิบัติงานทั้งด้านการเรียนการสอน และการบริหารจัดการ ซึ่งอาจนำไปสู่การคละชั้น รวมชั้น รวมโรงเรียน หรือศูนย์เครือข่ายโรงเรียนขนาด เล็ก เพื่อให้นักเรียนได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ อัตราครูต่อนักเรียนสูงขึ้น หรือขนาดของโรงเรียน มีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งสามารถสะท้อนประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการศึกษาได้

2.2 ติดตาม กำกับ และประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และรายงานผลต่อคณะกรรมการนโยบายฯ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดด้าน

2.2.1 ผลการทดสอบระดับชาติ

2.2.2 จำนวนครูต่อนักเรียน

2.2.3 การอ่านออกเขียนได้ของนักเรียน

### 3. การพัฒนาวัฒนธรรมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

3.1 สนับสนุนการดำเนินงานลักษณะศูนย์เครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก

3.2 สนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.3 ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก รวมถึงการผลิตและพัฒนาบุคลากร

3.4 ประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจและความตระหนักต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง และบุคคลทั่วไปในข้อจำกัดและผลกระทบของโรงเรียนขนาดเล็ก และการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3.5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการบริหารจัดการบุคลากรโดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษากรณีเล็กโรงเรียน และร่วมบริหารโรงเรียนหลัก

3.6 ประสานสถาบันอุดมศึกษาในการพัฒนาหลักสูตรเพื่อผลิต และพัฒนาครูในการเรียนการสอนคณะชั้น หรือบูรณาการ

### สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

#### 1. การพัฒนาวัฒนธรรมการเรียนรู้

1.1 กำหนดเป้าหมายการยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการประเมินภายใน ผลการประเมินภายนอกและผลการประเมินระดับชาติ ฯลฯ

1.2 เน้นการพัฒนาการอ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น ของนักเรียนชั้น ป.1, 2, 3 เป็นลำดับแรก

1.3 กำหนดรูปแบบการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็กอย่างหลากหลาย เช่น การเรียนการสอนแบบคณะชั้น การเรียนการสอนแบบบูรณาการ การสอนเป็นทีม การใช้สื่อทางไกลประกอบการเรียนการสอน ฯลฯ

1.4 ปรับและพัฒนาแผน และกิจกรรมการจัดการเรียนรู้ที่น่าสนใจ ทำทาสความสามารถของนักเรียน และเหมาะสมกับรูปแบบการจัดการชั้นเรียน โดยมีการผลิต พัฒนาและใช้สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน ทั้งนี้ เพื่อจูงใจนักเรียนให้เกิดความมุ่งมั่น ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน และประสบผลสำเร็จในการเรียนเต็มตามศักยภาพ

1.5 ส่งเสริม ช่วยเหลือโรงเรียนในการสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยในโรงเรียน โดยการเน้นการจัดห้องเรียนเสมือนบ้าน รักนักเรียนเสมือนลูก เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดี ความเอื้ออาทรระหว่างครูกับนักเรียน ซึ่งจะนำไปสู่การลดปัญหาพฤติกรรมนักเรียน

1.6 พัฒนาผู้บริหารและครูผู้สอนด้วยรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างชุมชนวิชาชีพ เพื่อให้ครูแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความสามารถเป็นผู้นำในการพัฒนาการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพ

1.7 นิเทศ ช่วยเหลือ และติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นรายโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

1.8 วิจัยและพัฒนา รูปแบบการจัดการเรียนรู้ คิดค้นสื่อและนวัตกรรมทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก

## 2. การพัฒนาวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อผลงาน

2.1 ส่งเสริม ช่วยเหลือ กำกับโรงเรียนจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียนระยะ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2.2 กำหนดให้โรงเรียนจัดทำพันธะสัญญาการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.3 กำหนดให้โรงเรียนรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี

2.4 ติดตามความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของโรงเรียนรายโรง

2.5 ดำเนินการช่วยเหลือหรือแก้ไข หากโรงเรียนปฏิบัติงานได้ต่ำกว่าเป้าหมายของแผนที่กำหนดไว้

## 3. การพัฒนาวัฒนธรรมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

### ด้านบุคลากร

1. ตั้งคณะกรรมการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมอบหมายรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบอย่างชัดเจน

### 2. การบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล

2.1 บริหารอัตรากำลังครูภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เอื้อต่อรูปแบบการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก หรือเกลี่ยอัตราครูให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีการจัดศูนย์เครือข่าย หรือรวมโรงเรียน หรือได้รับสนับสนุนบุคลากรอื่นๆ

2.2 สนับสนุนบุคลากร พนักงานธุรการ อัตราจ้างชั่วคราว หรือพนักงานราชการ หรือวิทยากรภายนอกในกรณีโรงเรียนขนาดเล็กขาดแคลนอัตรากำลัง

2.3 ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรให้เอื้อต่อรูปแบบการบริหารและการจัดการเรียนการสอนของแต่ละโรงเรียน โดยเฉพาะการพัฒนาครูด้านการเรียนการสอนคละชั้นในโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้น และการพัฒนาด้านการเรียนการสอนภาษาไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 การจัดระบบหมุนเวียนครูผู้สอนไปช่วยสอนในกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่ขาดแคลน

2.5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาไม่แต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียนกรณีที่โรงเรียนมีนักเรียนจำนวนต่ำกว่า 40 คน หรืออาจมากกว่า 40 คน ตามความเหมาะสมกับบริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และประชากรวัยเรียนมีแนวโน้มลดลง ยกเว้นโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร

3. สร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้นักลกรเหล่านั้นมีกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การนำผลงานการพัฒนาโรงเรียนมาประกอบการแต่งตั้งโยกย้าย การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การศึกษาดูงาน และการลาศึกษาต่อ เป็นต้น

4. พัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดการศึกษาดูงานโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จ

การอบรมสัมมนา การพบปะชี้แจงความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### ด้านบริหารจัดการทั่วไป

1. พัฒนาระบบข้อมูล สารสนเทศ เพื่อการบริหารจัดการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานที่ครอบคลุม พอเพียง ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน บุคลากรมีความรู้และเข้าถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำ Best Practice ในโรงเรียนที่ดำเนินการได้ผลแล้วมาเผยแพร่ พร้อมทั้งตั้งศูนย์ ICT ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และศูนย์เครือข่ายโรงเรียน เพื่อบริการโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้ สามารถประสานความร่วมมือกับวิทยาลัยเทคนิค หรือวิทยาลัยอาชีวศึกษา ฯลฯ เพื่อดูแลบำรุงระบบให้มีคุณภาพ

2. วางแผนและพัฒนาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กรูปแบบต่างๆ เช่น

2.1 ในกรณีโรงเรียนเดียวกัน ยึดเกณฑ์อัตราครูต่อนักเรียน 1: 20 คน (ต่อ 1 ห้องเรียน) หากมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่านี้ควรสอนคละชั้น กล่าวคือ นำนักเรียนชั้นอื่นมาเรียนร่วมด้วย โดยจัดหลักสูตรบูรณาการและแผนการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสม

2.2 ในกรณีต่างโรงเรียน ให้รวมกันเป็นศูนย์เครือข่ายประมาณ 3-5 โรงเรียน เพื่อร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนสมาชิกเครือข่าย ยึดเกณฑ์นักเรียนต่อห้องเรียน 20 คน ต่อครู 1 คน (ควรเกลี้ยครูออกหากครูเกิน) หรือหากมีนักเรียนจำนวนน้อยกว่านี้ควรมีการรวมห้องเรียนกับโรงเรียนอื่นๆ เช่น

2.2.1 โรงเรียน ก. อาจสอน ป.1-3

2.2.2 โรงเรียน ข. อาจสอน ป.4-6

2.2.3 การรวมทั้งโรงเรียน

2.2.4 การจัดครูเวียนสอนระหว่างโรงเรียนในบางกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่ขาดแคลน ฯลฯ

3. วิจัยและพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม นำเสนอ Best Practice การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมาเผยแพร่ต่อสาธารณชน

4. สร้างและพัฒนาเครือข่ายผู้ปกครองให้เข้มแข็ง พร้อมที่จะเข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพนักเรียน

5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อกคศ.) คณะกรรมการติดตาม ประเมิน และนิเทศการศึกษา (กตปน.) และคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ (กพท.) ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา สถานประกอบการ หน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

#### ด้านทรัพยากร

1. กรณีสรรพโรงเรียน และหรือศูนย์เครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนบริหารจัดการทรัพยากรด้านต่างๆ ร่วมกัน เช่น สื่อ วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ บุคลากร ฯลฯ กล่าวคือ ผู้บริหารโรงเรียนสามารถร่วมบริหารในโรงเรียนหลัก ตามเกณฑ์กำหนดจำนวนอัตรากำลังที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. จัดให้มีระบบและกลไกในการระดมทรัพยากร ที่จะเอื้อประโยชน์แก่การจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยโรงเรียนมีวิธีการระดมทรัพยากรที่เหมาะสม โปร่งใส มีแผนการดำเนินการที่ชัดเจนว่าจะนำทรัพยากรที่ได้ไปพัฒนา สนับสนุน ส่งเสริมศักยภาพผู้เรียนในด้านใดบ้าง

#### สถานศึกษา

##### 1. การพัฒนาวัฒนธรรมการเรียนรู้

1.1 โรงเรียนวางแผนจัดกิจกรรมการเรียนรู้อย่างหลากหลาย ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี และแหล่งเรียนรู้เพื่อการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 โรงเรียนจัดการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาผู้เรียนให้ได้ตามมาตรฐานที่หลักสูตรกำหนด

1.3 เน้นการดำเนินการสอดคล้องกับกรอบวัฒนธรรมการเรียนรู้

##### 2. การพัฒนาวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อผลงาน

2.1 โรงเรียนศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา อุปสรรค จุดแข็ง จุดอ่อนของโรงเรียน เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำวางแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียน

2.2 โรงเรียนจัดทำร่างแผนพัฒนาคุณภาพระยะปานกลาง 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี นำเสนอคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดเป็นแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน

2.3 โรงเรียนดำเนินการตามแผนให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 สรุป ประเมินผล และรายงานผลต่อคณะกรรมการสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเผยแพร่ต่อผู้ปกครอง และสาธารณชน

3. การพัฒนาวัฒนธรรมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

3.1 โรงเรียนดำเนินการนโยบายและกรอบการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กให้เข้าใจอย่างชัดเจน

3.2 โรงเรียนตัดสินใจดำเนินการเลือกรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน

### กิจกรรมสำคัญเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก

1. การพัฒนาโรงเรียนศูนย์การเรียนรู้รวม (Magnet School) ตามการวางแผนพัฒนาโรงเรียน (school mapping) ของ สพท.

2. การจัดทำแนวการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก และสื่อ ประชาสัมพันธ์

3. การนำเสนอกรอบแนวคิด และจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ Best Practice แก่ผู้เกี่ยวข้องในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน

4. การพัฒนาและขยายผลการจัดการเรียนการสอนแบบคละชั้น หรือบูรณาการโดยเฉพาะโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้น การเผยแพร่แผนการจัดการเรียนรู้ให้แพร่หลายกว้างขวาง เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กทั่วไป ตลอดจนการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนด้วยวิธีที่หลากหลาย เช่น การสอนทางไกลผ่านดาวเทียม ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง

5. การจัดงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนหลักที่มีการรวม และเลิกโรงเรียน

6. การจัด สพท. นวัตกรรม 20 แห่ง

- แพร่ 1 - อุทัยธานี 1 - เพชรบูรณ์ 1 - นครสวรรค์ 1 - มหาสารคามเขต 1

- ลำพูน 2 - เชียงใหม่ 2 - สมุทรสงคราม - กระบี่ - หนองบัวลำภู 1

- สุรินทร์ 1 - อ่างทอง - สุราษฎร์ธานี 1 - พังงา - ขอนแก่นเขต 4

- แม่ฮ่องสอน 2- นครนายก - เพชรบุรี 1 - นครศรีธรรมราช 3 - หนองคาย 1

7. การดำเนินการใน สพท. ทั่วไป และเน้น สพท. ที่มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีการดำเนินการโครงการยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่ปีการศึกษา 2546 โดยกำหนดนโยบาย แนวทางมาตรการดำเนินงาน

และพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตลอดจนรูปแบบการดำเนินการ คือ ศูนย์โรงเรียน การยุบรวมโรงเรียน โรงเรียนสาขา การเรียนแบบบูรณาการ และรูปแบบอื่นๆ ตามความเหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษา เพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานในระดับสถานศึกษาอย่างจริงจัง พบว่า โรงเรียนหลายแห่งได้มีการนำนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ และการเรียนการสอนที่เหมาะสมมาใช้ซึ่งทำให้สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้เป็นอย่างดี ซึ่งมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์เชิงรุก หน่วยงานทุกระดับต้องช่วยกันประชาสัมพันธ์ทั้งทางตรงถึงกลุ่มเป้าหมาย และทางอ้อมโดยผ่านสื่อในหลายลักษณะ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุท้องถิ่น เว็บไซต์ เพื่อให้สังคมโดยเฉพาะชุมชนที่มีโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในพื้นที่เกิดความตระหนักในการที่จะช่วยกันสนับสนุนเพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก

2. สำรวจข้อมูลพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนบุคลากร ซึ่งรวมไปถึงครุภัณฑ์ที่จำเป็น ซึ่งข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ต้องถูกนำมาวิเคราะห์ให้เป็นสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กต่อไป

3. จัดทำแผนที่ทางการศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องนำข้อมูลและสารสนเทศที่ได้จากข้อ 2 มาจัดทำแผนที่การศึกษาซึ่งจะแสดงที่ตั้งของโรงเรียน เส้นทางคมนาคม แหล่งทรัพยากรสนับสนุน ตัวป้อนที่เป็นทั้งนักเรียนและทรัพยากรบุคคลอื่น ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนจัดสรรโอกาสทางการศึกษาและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

4. จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กโดยจำแนกโรงเรียนขนาดเล็ก ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ โรงเรียนที่มีคุณภาพและชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โรงเรียนที่พร้อมรับการพัฒนาให้มีคุณภาพ และประเภทสุดท้าย คือ โรงเรียนที่ไม่มีคุณภาพและชุมชนไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนา ซึ่งต้องยุบรวม เลิกล้ม เพราะประชาชนขาดศรัทธา ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน และมีทางเลือกในการบริหารจัดการแบบอื่นที่ดีกว่า

5. จัดซื้อหนังสือเรียน แบบฝึกหัด ปัจจัยหลักที่สำคัญยิ่ง คือ หนังสือเรียน ซึ่งเดิมจะได้รับแจกให้ยืมเรียนซึ่งไม่เพียงพอ ต่อมาสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณสำหรับหนังสือเรียน และแบบฝึกหัดรวมไว้ในค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน ซึ่งตามปกติโรงเรียนขนาดเล็กจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวน้อย จึงจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดเพิ่มเติมให้แก่นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก

6. หน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ โรงเรียนขนาดเล็กมักจะไม่ได้รับการจัดสรรครุภัณฑ์ที่มีราคาสูง เช่น คอมพิวเตอร์ ดังนั้น จึงทำให้นักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กจะไม่มีโอกาสได้เรียนคอมพิวเตอร์ นอกจากได้รับการสนับสนุนจากท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดที่จะนำ

คอมพิวเตอร์เข้าไปให้นักเรียนตามโรงเรียนต่างๆ โดยจัดเป็นหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ซึ่งเรียนว่า Computer mobile unit

7. จัดหาสื่อการเรียนการสอน หนังสือห้องสมุด สื่อการเรียนการสอน ซึ่งเทคโนโลยี เป็นสิ่งที่จะช่วยให้ นักเรียนได้เกิดการเรียนรู้เรื่องต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. การหมุนเวียนครู โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้นเรียน ขนาดแคลนครูที่มีความสามารถเฉพาะทาง ดังนั้น จึงทำให้นักเรียนขาดโอกาสที่จะได้เรียนรู้จากกิจกรรม ที่ครูที่มีประสบการณ์จัดขึ้นอย่างเต็มที่

9. การพัฒนาครู โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่จะขาดแคลนปัจจัยด้านต่างๆ โดยเฉพาะ ปัญหาครูไม่ครบชั้นเพื่อให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ ของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งพัฒนาครูในโรงเรียนขนาดเล็ก เกี่ยวกับรูปแบบการจัดกิจกรรมการเรียนรู้แบบต่างๆ

10. การนิเทศ ติดตามผล การนิเทศเป็นกระบวนการแนะนำช่วยเหลือผู้บริหารและครู ในโรงเรียนขนาดเล็กให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

11. การซ่อมแซมอาคารสถานที่ สืบเนื่องมาจากการที่โรงเรียนขนาดเล็กได้รับ บงบประมาณค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะงบประมาณที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ซ่อมแซม เพราะเกณฑ์การ จัดสรรงบประมาณได้คำนึงความคุ้มค่าไว้เป็นเกณฑ์หนึ่ง

จากการสำรวจนวัตกรรมการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั่วประเทศ จำนวน 175 เขต ที่มีโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพ- มหานคร เขต 1-3 ไม่มีโรงเรียนขนาดเล็ก) พบว่ามีรูปแบบนวัตกรรมที่สอดคล้องกัน สามารถนำมา สังเคราะห์เป็นรูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กได้ จำนวน 7 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การจัดการเรียนรู้แบบรวมชั้นเรียน ประกอบด้วยการจัดการเรียนรู้แบบ ช่วงชั้นและการเรียนรู้แบบคละชั้น โดยวิธีการยุบชั้นเรียน ให้โรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้นสามารถจัด การเรียนการสอนได้โดยไม่ทิ้งห้องเรียน ซึ่งโรงเรียนสามารถปรับใช้ในการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน

รูปแบบที่ 2 การบูรณาการหลักสูตร เป็นการนำความรู้มารวบรวมประมวลไว้ใน หน่วยเดียวกัน สำหรับโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับ สภาพปัญหาที่เป็นอยู่ รวมทั้งการนำหลักสูตรไปใช้ให้บังเกิดผลตามที่ต้องการ สำหรับการบูรณาการ เนื้อหารายวิชา สามารถดำเนินการได้โดยศึกษาและวิเคราะห์หลักสูตร จากนั้นนำวัตถุประสงค์ตลอดจน เนื้อหาการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มวิชาที่สอดคล้องกันมาเชื่อมโยง ผู้จัดทำหน่วยการเรียนรู้แบบบูรณา แล้วนำมากำหนดกิจกรรม เพื่อให้สามารถจัดการเรียนรู้ ได้ครั้งเดียวพร้อมกันในแต่ละช่วงชั้น

รูปแบบที่ 3 ความร่วมมือจากชุมชน เพื่อแก้ปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนของทุก สพท. ในเรื่องการขาดแคลนครู งบประมาณไม่เพียงพอ และขาดสื่อเทคโนโลยี โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา องค์กรท้องถิ่น เครือข่ายสถานศึกษา ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งเป็นแรงสนับสนุนให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการพัฒนาต่อยอดทั้งในด้านการบริหารจัดการ งบประมาณ ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบที่ 4 การใช้ ICT ในการพัฒนาคุณภาพ โดย สพท. หลายแห่งได้นำเทคโนโลยีมาใช้อย่างหลากหลาย เช่น รถคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ (Mobile unit) เพื่อให้บริการนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกล การส่งเสริมการเรียนการสอนด้วยการรับสัญญาณ การสอนทางไกลจากโรงเรียนไกลกังวลหัวหิน

รูปแบบที่ 5 รูปแบบโรงเรียนเครือข่าย เป็นการร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนหลัก และโรงเรียนเครือข่ายในการวางแผนการจัดการศึกษา ตลอดจนผู้บริหารและครูได้รับ การพัฒนาจนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบที่ 6 ผสมผสานด้วยวิธีการหลากหลาย สพท. เป็นการผสมผสานรูปแบบที่ 1-5 ดังกล่าวข้างต้นมาดำเนินงาน นับว่าเป็นรูปแบบที่ทำให้โรงเรียนจำนวนมาก ประสบผลสำเร็จ

รูปแบบที่ 7 การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นรูปแบบที่มีผู้บริหารใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีความเป็นประชาธิปไตยยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีคุณธรรมจริยธรรม เป็นที่ยอมรับของทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ตลอดจนมุ่งมั่นสร้างเครือข่ายการทำงาน โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

จากหลักการแนวคิดในการสร้างเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก สุวิมล โพธิ์กลิ่น (2549: บทคัดย่อ) ได้วิจัยพัฒนารูปแบบเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก พบว่า รูปแบบที่พัฒนาขึ้น ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก คือ 1) ส่วนประกอบของเครือข่าย ประกอบด้วย แกนนำหรือผู้นำเครือข่าย สมาชิกเครือข่าย บทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วมของสมาชิก การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน 2) ขอบข่ายและภารกิจงานด้านวิชาการ 3) กระบวนการปฏิบัติงานของเครือข่าย 4) คุณลักษณะที่ดีของแกนนำ และ 5) เทคนิควิธีการพัฒนาสมาชิกเครือข่าย

ปฐมพงษ์ รินศรี (2549: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนาการบริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กเขตพื้นที่การศึกษาลำปาง เขต 1 พบว่า สภาพการทำงานของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก มีการใช้วิทยากรท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำทางศาสนาร่วมกัน และมีการจัดสร้างหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมอาชีพในชุมชน สมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้ร่วมเสนอความคิดเห็น และไม่ได้ร่วมตัดสินใจในทุกๆ เรื่อง ส่วนปัญหาและอุปสรรคการทำงานของกลุ่มโรงเรียน คือ ทรัพยากรสนับสนุนไม่เพียงพอ การจัดการ

ทรัพยากรเครือข่ายไม่เป็นไปอย่างทั่วถึง การติดตามประเมินผลไม่ต่อเนื่อง และ ข้าราชการไม่ทั่วถึงรูปแบบสำหรับการพัฒนาการบริหารงานกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก ได้แก่ ควรมีโครงสร้างการบริหารงานแบบลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ควรมีการสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจให้กับบุคลากรเพื่อทำงานในกลุ่มเครือข่ายได้ และโครงการหรือกิจกรรมบางอย่างควรมีการประสานงานกันเพื่อให้เกิดความชัดเจน และลดความคลาดเคลื่อนในการทำงาน

รูปแบบที่ได้จากการวิจัย พบว่า ด้านโครงสร้างควรมีการจัดระบบโครงสร้างย่อยให้สัมพันธ์กับงบประมาณและบุคคล รวมทั้งจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมีหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน ด้านบทบาทหน้าที่ของสมาชิกเน้นการมีส่วนร่วม แบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานโดยคำนึงถึงความเสมอภาคให้อำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบข้อกำหนดร่วมกัน และด้านการประสานงาน ควรจัดหาสถานที่เพื่อเป็นศูนย์อำนวยความสะดวกต่างๆ จัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มศักยภาพในการติดต่อประสานงานกับกลุ่มเครือข่ายต่างๆ

ในการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพมีนักการศึกษา นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ทำการศึกษา ได้ผลการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปพัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็ก ได้แก่ พิธาน พันทอง (2548: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาศักยภาพโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้ การจัดโครงสร้างระบบการบริหารงานของโรงเรียนที่มีขนาดเล็กลงจะมีโครงสร้างซึ่งยืดหยุ่นมากขึ้นแตกต่างจากโครงสร้างแบบระบบราชการ (Bureacracy) ในโรงเรียนทั่วไปที่มีขนาดใหญ่กว่า ซึ่งจะมีการมอบหมายงานให้บุคลากรตามความรู้ความสามารถ (Division of Labors) ในขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กโครงสร้างจะเป็นแบบยืดหยุ่นมากขึ้น การที่โรงเรียนมีขนาดเล็กจะทำให้ความเป็นระบบราชการจะลดลง การจัดโครงสร้างการทำงานจะแบ่งงานกันทำตามสถานการณ์ ครูจะถูกมอบหมายงานให้ทำหลายๆ อย่างและสอนหลายๆ วิชา ซึ่งงานที่ได้รับมอบหมายเป็นงานที่ท้าทายความสามารถ ถ้ามีการพัฒนาครูให้มีความรู้ความสามารถและในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอจะทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รูปแบบการบริหารจัดการในโรงเรียนขนาดเล็ก จะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบเพื่อให้เกิดศรัทธาในองค์กร ในอันที่จะสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการทุกรูปแบบทั้งนี้การบริหารงานจะต้องอาศัยระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ การจำแนกงานภายในโรงเรียน ควรแยกเป็นงานจำเป็นที่ต้องทำด้วยตนเองและงานที่ไม่สำคัญจำเป็น การบริหารจัดการงานจำเป็นต้องทำ ผู้บริหารต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการมอบหมายงาน การประสานงาน ควบคุม กำกับให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพ

ใช้เวลาน้อยที่สุด เพื่อใช้เวลาส่วนใหญ่จัดการเรียนการสอน ส่วนงานไม่สำคัญจำเป็นควรมีการประสานงาน เพื่อขอความร่วมมือ ความช่วยเหลือจากชุมชนช่วยดำเนินการ หรือให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียนใกล้เคียงเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน ส่วน อรวรรณ พันธุपाल (2550: บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนางานตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อประเมินคุณภาพภายนอกของโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษา ด้านผู้เรียน พบว่า มาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์มีปัญหาอันดับ 1 ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษา ด้านครู พบว่า มาตรฐานที่ 9 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีปัญหาอันดับสูงสุด ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐาน ด้านผู้บริหาร พบว่า มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้มีปัญหาอันดับสูงสุด

ริบเชสเตอร์ และเอ็ดเวิร์ด (Ribchester; & Edwards. 1997) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือของเครือข่ายโรงเรียนของโรงเรียนประถมศึกษานานาชาติขนาดเล็กในชนบท พบว่า ในการร่วมมือระหว่างเครือข่ายโรงเรียนผลผลิตเกิดจากการลดจำนวนฝ่ายบริหารการศึกษาของท้องถิ่น (LEA) ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุน วัฒนธรรมของการจัดกลุ่มเครือข่าย คือ การสร้างการทำงานร่วมกันและจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารการศึกษาของท้องถิ่น ผลในแง่บวกของการร่วมมือในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพนั้นเป็นที่ยอมรับทั่วไป การร่วมมือของเครือข่ายผ่านทางข้อกำหนดของทรัพยากรที่มุ่งหมายเอาไว้ ควรมีการกระตุ้นสนับสนุน โดยเฉพาะโรงเรียนที่ต้องการเผยแพร่ความชำนาญการทางหลักสูตร ด้วยการแลกเปลี่ยนครูผู้สอนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งในลักษณะของการร่วมมือแบบนี้ถูกมองว่าผู้ที่ต้องพึ่งพาผู้อื่นถูกคุกคามในเรื่องของความเป็นอิสระ เป็นมุมมองที่เป็นข้อจำกัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ประสานงาน ผู้ให้คำแนะนำ หรือเจ้าหน้าที่เสริมที่เสริมนี้มีความสำคัญอย่างมากในการเพิ่มประสิทธิภาพการร่วมมือกัน

เยทส์ (Yates. 2001) ได้ศึกษาเกี่ยวกับโรงเรียนขนาดเล็กที่ต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายกรณีศึกษาจากกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทของนิวซีแลนด์ พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กในชนบทของนิวซีแลนด์ต้องเผชิญกับความท้าทายในการดึงดูดและรักษาครูที่มีคุณภาพสูง การเปลี่ยนความคาดหวังของผู้ปกครอง การลดลงของประชากรในชนบท และผลกระทบของการปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติ โรงเรียนเหล่านี้ต้องจัดการดูแลตนเองตั้งแต่ปี 1989 มีการเปลี่ยนผู้บริหารมาตลอด 5 ปี ซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการมีมติแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือกลุ่มโรงเรียนที่มีปัญหาในการดูแลจัดการ

มหาวิทยาลัยวลาด เคมบริด และไมอามี (ปฐมพงษ์ รินศรี, 2549: 56) ได้ศึกษาเรื่อง เครือข่ายและกลุ่มการพัฒนาในชนบท พบว่า คุณสมบัติที่สำคัญของกลุ่มชนบทพัฒนาแอนเนนเบิร์ก คือ การเรียกร้องให้ทุกโครงการได้รับการจัดระเบียบสนับสนุนเครือข่าย และกลุ่มเครือข่ายและกลุ่มใน ที่นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เอาชนะการแตกแยกกันของโรงเรียนและกลุ่มในชนบทและเพิ่มความ เป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน อีกทั้งขยายงานด้านการศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 3 ชนิด คือ เครือข่าย ขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมทั้งรัฐ ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวกลางระหว่างโรงเรียนขนาดเล็ก เครือข่ายเฉพาะ เฉพาะเพื่อพัฒนา และดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนในชนบทได้เป็นอย่างดี และกลุ่มเล็กๆ ที่มีภูมิศาสตร์ ติดต่อกัน ที่อยู่ในจังหวัดใกล้เคียงกัน เครือข่ายทั้ง 3 ประเภท จะถูกพูดถึงในแง่เครื่องมือในการใช้เครือข่าย และกลยุทธ์ที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างสมาชิก วัฒนธรรมของเครือข่าย โดยเฉพาะพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาหลักสูตรเพื่อการปรับตัวตามสถานที่ การพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชน การฟื้นฟูการใช้ภาษา และวัฒนธรรม นโยบายการปฏิรูปการศึกษา และการสนับสนุนความเป็นธรรมในสังคม

จากแนวคิด การศึกษา วิจัย และพัฒนาเพื่อนำรูปแบบการรวมตัวเป็นเครือข่ายมาเพื่อใช้ ในการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก สังเกตได้ว่า การใช้หลักคิด และวิธีการของการสร้างเครือข่าย และ การดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ มาบูรณาการกันส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กทั้งในประเทศและต่างประเทศมักจะประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งควร ได้รับการแก้ปัญหอย่างถูกวิธี มีระบบ และกลไกที่สามารถนำไปใช้ได้จริง

## แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับรูปแบบ

### แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

พจนานุกรม Contemporary English ของ Longman (1987: 668) ให้ความหมายของ คำว่ารูปแบบ หรือ Model ไว้ 3 ลักษณะ คือ 1) Model ในความหมายว่าเป็นแบบย่อส่วนของของจริง ตรงกับความหมายในภาษาไทยว่า แบบจำลองของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น บ้านจำลอง หรือ เรือจำลอง เป็นต้น 2) Model ที่หมายถึง สิ่งของหรือคนที่เป็นต้นแบบ เช่น ครูต้นแบบ นักเดินต้นแบบ หรือแม่แบบในการ พิมพ์ภาพ เป็นต้น และ 3) แบบหรือรุ่นของผลิตภัณฑ์

วิลเลอร์ (Willer, 1967: 15) ได้ให้ความหมายของรูปแบบว่า เป็นการสร้างความคิดรวบยอด ของชุดปรากฏการณ์ ด้วยวิธีการของเหตุผลที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในนิยามความ สัมพันธ์และข้อเสนอของระบบรูปร่างที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของบาร์โด และฮาร์แมน (Bardo; & Harman, 1982: 70) ได้ขยายความหมายของรูปแบบว่ารูปแบบเป็นอะไรบางอย่างที่เราพัฒนาขึ้นเพื่อบรรยาย คุณลักษณะที่สำคัญๆ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รูปแบบ จึงไม่ใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุมส่วนการที่จะระบุรูปแบบหนึ่งๆ

จะต้องที่รายละเอียดมากนักน้อยเพียงใดจึงเหมาะสม และรูปแบบนั้นๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์แต่ละอย่าง และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้นๆ อย่างไร

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง แบบอย่างหรือแนวทางในการกระทำหรือดำเนินการใดๆ ที่แสดงหรืออธิบายถึงโครงสร้างทางความคิดหรือความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญของปรากฏการณ์ที่ศึกษาให้สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น สำหรับรายละเอียดและองค์ประกอบของรูปแบบจะขึ้นอยู่กับลักษณะปรากฏการณ์ และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างและพัฒนาารูปแบบ

#### ลักษณะของรูปแบบ

รูปแบบที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปมี 4 แบบ หรือ 4 ลักษณะ แคปแพลน (Kaplan. 1964; cited in Keeves. 1988: 386-387) คือ

1. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ (analogue model) ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกในลักษณะของการเปรียบเทียบสิ่งต่างๆ อย่างน้อย 2 สิ่ง ขึ้นไป รูปแบบลักษณะนี้ใช้กันมากทางด้านวิทยาศาสตร์กายภาพ สังคมศาสตร์ และพฤติกรรมศาสตร์

2. รูปแบบเชิงภาษา (semantic model) ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกผ่านทางการใช้ภาษา (พูดและเขียน) รูปแบบนี้ใช้กันมากทางด้านสังคมศาสตร์

3. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (mathematic model) ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกผ่านทางสูตรคณิตศาสตร์ ซึ่งส่วนมากจะเกิดขึ้นหลังจากใช้รูปแบบเชิงภาษาแล้ว

4. รูปแบบเชิงแผนผัง (schematic model) ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกผ่านทางแผนผัง แผนภาพ ไดอะแกรม กราฟ เป็นต้น

5. รูปแบบเชิงเหตุผล (causal model) ได้แก่ ความคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรต่างๆ ของสภาพการณ์/ปัญหาใดๆ รูปแบบด้านศึกษาศาสตร์จะเป็นแบบนี้เป็นส่วนใหญ่

โดยสรุป ลักษณะของรูปแบบที่ใช้กันอยู่ทั่วไปมี 4 แบบ หรือ 4 ลักษณะ คือ รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ รูปแบบเชิงภาษา รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ รูปแบบเชิงแผนผัง รูปแบบเชิงเหตุผล รูปแบบที่ใช้มากด้านศึกษาศาสตร์ คือ รูปแบบเชิงเหตุผล ในส่วนของการวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบเชิงเหตุผล เพื่ออธิบายถึงรูปแบบที่พัฒนาขึ้น

#### องค์ประกอบของรูปแบบ

บาร์โด และฮาร์แมน (Bardo; & Harman. 1982: 70-71) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบไว้ว่า การที่จะระบุารูปแบบหนึ่งจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดมากนัก

เพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้นควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดที่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์นั้นๆ ตัวอย่างเช่น

รูปแบบระบบที่มีลักษณะบางประการของระบบเปิด (Ivancevich; et al. 1989: 16) เป็นรูปแบบที่แสดงถึงองค์ประกอบย่อยของระบบ ซึ่งประกอบด้วย 4 ส่วน คือ 1) ปัจจัยนำเข้า 2) กระบวนการ 3) ผลผลิต และ 4) ข้อมูลป้อนกลับจากสภาพแวดล้อม การพิจารณารูปแบบในลักษณะนี้ถือว่าผลผลิตของระบบเกิดจากการที่มีปัจจัยนำเข้าส่งไปผ่านกระบวนการซึ่งจะจัดกระทำให้เกิดผลผลิตขึ้น และให้ความสนใจกับข้อมูลป้อนกลับจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งแสดงถึงการเริ่มมีลักษณะของความเป็นระบบเปิด

### คุณลักษณะของรูปแบบที่ดี

พูลสุข หิงคานนท์ (2540: 53) และคีฟส์ (Keeves. 1988: 560) กล่าวว่า รูปแบบที่ใช้ประโยชน์ได้ ควรมีข้อกำหนด (requirement) 4 ประการ คือ

1. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง (structural relationship) มากกว่าความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องแบบรวมๆ (associative relationship)
2. รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถถูกตรวจสอบได้โดยการสังเกต ซึ่งเป็นไปได้ที่จะทดสอบรูปแบบพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบควรจะต้องระบุ หรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้นนอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ควรอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
4. รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งการขยายในเรื่องที่กำลังศึกษา

จากข้อกำหนดดังกล่าว จึงสามารถสรุปคุณลักษณะของรูปแบบที่ดี มีคุณลักษณะ 4 ประการ คือ 1) ควรระบอบด้วยความสัมพันธ์ของตัวแปรอย่างมีโครงสร้าง 2) มีลักษณะที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผล และสามารถตรวจสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ 3) มีโครงสร้างหรือกลไกเพื่ออธิบายปรากฏการณ์เชิงเหตุผลได้อย่างชัดเจน และ 4) นำไปสู่การสร้างแนวความคิดใหม่หรือความสัมพันธ์ใหม่ของปรากฏการณ์ที่ศึกษา ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปประกอบการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กเพื่อความเป็นเลิศในครั้งนี้อย่าง

### การตรวจสอบรูปแบบ

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการสร้างรูปแบบก็เพื่อทดสอบหรือตรวจสอบรูปแบบนั้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ การตรวจสอบรูปแบบมีหลายวิธี ซึ่งอาจใช้การวิเคราะห์จากหลักฐานเชิงคุณลักษณะ (qualitative) และเชิงปริมาณ (quantitative) โดยที่การตรวจสอบรูปแบบจากหลักฐานเชิงคุณลักษณะ

อาจใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบโมเดลจากหลักฐานเชิงปริมาณใช้เทคนิคทางสถิติ ซึ่งการตรวจสอบรูปแบบตรวจสอบคุณลักษณะ 2 อย่าง (อุทุมพร จามรมาน. 2541: 23) คือ

1. การตรวจสอบค่ามากน้อยของความสัมพันธ์/ความเกี่ยวข้อง/เหตุผลระหว่างตัวแปร

2. การประเมินค่าพารามิเตอร์ของความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งประมาณค่านี้ สามารถประมาณค่านี้ สามารถประมาณข้ามเวลา กลุ่มตัวอย่าง หรือสถานที่ได้ (across time, sample, sites) หรืออ้างอิงจากกลุ่มตัวอย่างไปหาประชากรก็ได้ โดยผลการตรวจสอบนำไปสู่คำตอบ 2 ข้อ คือ

2.1 การสร้างรูปแบบใหม่ หรือ

2.2 การปรับปรุงหรือพัฒนารูปแบบเดิม

ไอสนเนอร์ (Eisner. 1975: 192-193) ได้เสนอแนวความคิดการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิในบางเรื่องที่ต้องการความละเอียดอ่อนมากกว่าการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยเชื่อถือว่า การรับรู้ที่เท่ากันนั้นเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้รู้ และได้เสนอแนวความคิดการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ ดังนี้

1. การประเมินโดยแนวทางนี้มีได้เน้นผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามรูปแบบการประเมินแบบอิงเป้าหมาย (goal-based model) การตอบสนองของปัญหา และความต้องการของผู้เกี่ยวข้องตามรูปแบบการประเมินแบบตอบสนอง (responsive model) หรือกระบวนการตัดสินใจ (decision making model) อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะในประเด็นที่นำมาพิจารณา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเสมอไป แต่อาจจะผสมผสานปัจจัยในการพิจารณาต่างๆ เข้าด้วยกันตามวิจรรย์านของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความเหมาะสมของสิ่งที่ทำการประเมิน

2. เป็นรูปแบบการประเมินที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (specialization) ในเรื่องที่จะประเมินโดยที่พัฒนามาจากรูปแบบการวิจารณ์งานศิลป์ (art criticism) ที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้ง และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากเป็นการวัดคุณค่าไม่อาจประเมินด้วยเครื่องวัดใดๆ ได้ และต้องใช้ความรู้ความสามารถของผู้ประเมินอย่างแท้จริง ต่อมาได้มีการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในทางการศึกษาระดับสูงในวงการอุดมศึกษามากขึ้น ดังนั้น ในสาขาเฉพาะต่างๆ ต้องอาศัยผู้รู้ ผู้เล่นในเรื่องนั้นจริงๆ มาเป็นผู้ประเมินผล ทั้งนี้เพราะองค์ความรู้เฉพาะสาขานั้น ผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้นจริงๆ จึงจะทราบและเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

3. เป็นรูปแบบที่ใช้วัดตัวบุคคล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมิน โดยให้ความเชื่อถือว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเที่ยงธรรมและมีดุลยพินิจที่ดี ทั้งนี้มาตรฐานและเกณฑ์พิจารณาต่างๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากประสบการณ์ และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒินั่นเอง

4. เป็นรูปแบบที่ยอมให้ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิตาม อรรถาศัยและความถนัดของแต่ละคน นับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่พิจารณา การบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ การเก็บรวบรวม การประมวลผล การวิจัยข้อมูล ตลอดจนวิธีนำเสนอ

ทั้งนี้ การเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจะเน้นที่สถานภาพทางวิชาชีพ ประสบการณ์ และการเป็นที่ เชื่อถือ (high credit) ของวิชาชีพนั้นเป็นสำคัญ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนารูปแบบเครือข่ายการประกัน คุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สามารถสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการ วิจัย ได้แก่ 1) การกำหนดกรอบของรูปแบบ ได้แก่ การศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาของสถานศึกษาขั้น พื้นฐานขนาดเล็ก ความต้องการในการพัฒนา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการสร้างเครือข่าย ได้แก่ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน แนวคิดการรวมพลัง กระบวนการสร้างเครือข่าย องค์ประกอบของเครือข่าย แนวคิดทฤษฎีการประกันคุณภาพ การบริหารจัดการสถานศึกษา 2) ร่างรูปแบบเครือข่ายการประกัน คุณภาพภายในสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ซึ่งประกอบด้วย ระบบ และกลไกการทำงาน ของเครือข่าย การติดตามตรวจสอบ และ การปรับปรุงพัฒนา 3) การศึกษาประสิทธิภาพของรูปแบบ และ 4) การศึกษาประสิทธิผลของรูปแบบ