บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

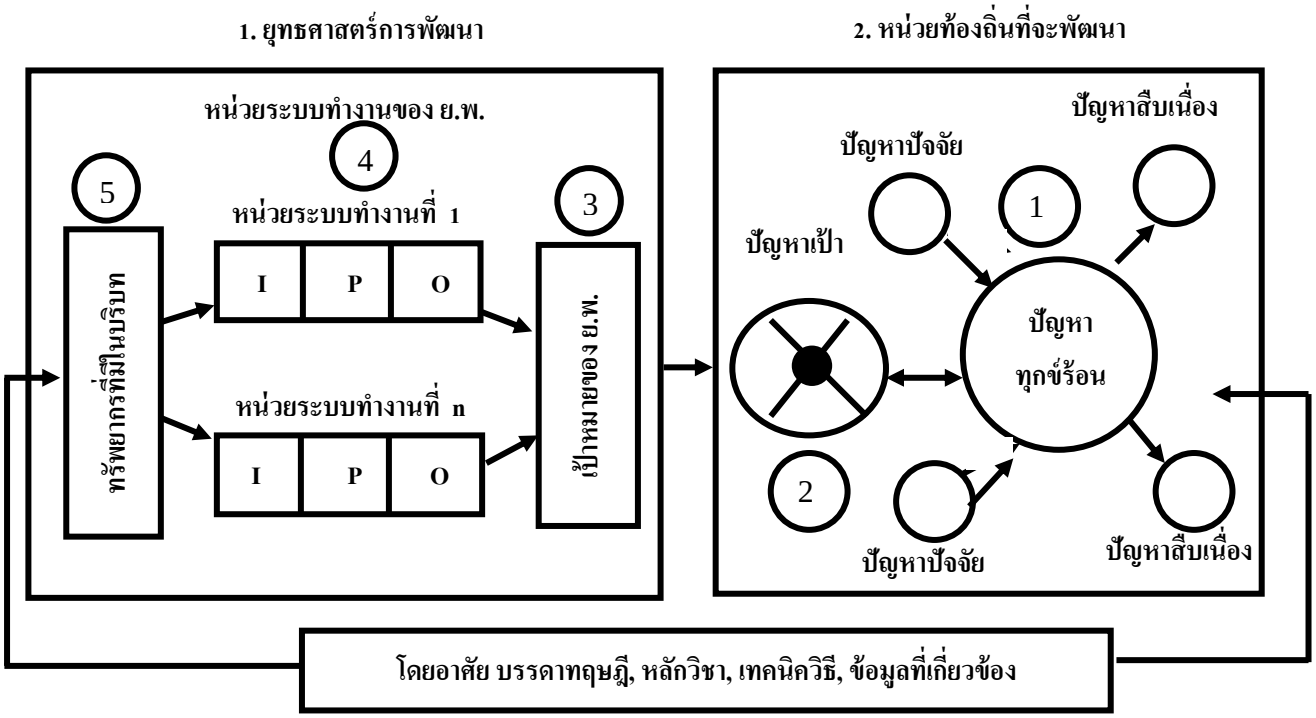
การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กโดยใช้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทุนในพื้นที่ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าหลักวิชา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย ซึ่งมีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ตัวแบบทางความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา
2. ทฤษฎีระบบ
3. แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและการบริหารจัดการเครือข่าย
4. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำและผู้นำการเปลี่ยนแปลง
5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
7. การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
8. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้
9. แนวคิดเกี่ยวกับความฉลาดทางอารมณ์
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตัวแบบทางความคิดเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนา

เฉลียว บุรีภักดี (2553 : 3-7) ได้สร้างตัวแบบทางความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยที่ตัวแบบทางความคิดนี้ได้ผ่านการทดลองใช้มาแล้วในการสอนและการทำวิจัยหลักสูตรปริญญาโท สาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเปิดสอนในสถาบันราชภัฏหลายแห่งขณะนี้ คือ ตัวแบบทางความคิดที่แสดงในภาพที่ 2.1 ต่อไปนี้

ภาพที่ 2.1 ตัวแบบทางความคิด เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนา



(เฉลียว บุรีภักดี, 2553 : 4)

ภาพที่ 2.1 ตัวแบบทางความคิดว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา แสดงให้เห็นว่า การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับปัญหาทุกข์ร้อนแต่ละครั้ง จะประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. การระบุและวิเคราะห์ปัญหาทุกข์ร้อน
2. การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหาเป้า
3. การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์
4. การสร้างหน่วยระบบทำงาน
5. การจัดทรัพยากร

คำอธิบายวิธีปฏิบัติสำหรับแต่ละขั้นมีดังนี้

1. การระบุและวิเคราะห์ปัญหาทุกข์ร้อน

ปัญหาทุกข์ร้อนในที่นี้ หมายถึง สภาพอันไม่พึงประสงค์ของผู้เป็นเจ้าทุกข์คนหนึ่งคนใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่มีตัวตนแน่นอน เจ้าทุกข์นั้นสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความทุกข์ร้อนหรือสภาวะอันไม่พึงประสงค์นั้นได้เพื่อประกอบการวิเคราะห์ดังกล่าว

การระบุปัญหาทุกข์ร้อน ได้แก่ การระบุจำนวนและขอบเขตของผู้มีความทุกข์ร้อน หรือ “เจ้าทุกข์” ระบุชนิดและอาการของความทุกข์ร้อน ตลอดจนความรุนแรง เวลา สถานที่ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ปัญหาทุกข์ร้อน คือ การจัดหมวดหมู่หรือจำแนกประเภท หรือลำดับขั้นตอน หรือแหล่งของปัญหาทุกข์ร้อน แล้วแสดงความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มปัญหาหรือระหว่างหน่วยปัญหาเหล่านั้น เช่น แสดงให้เห็นว่ามีบางหน่วยปัญหาที่เป็นเหตุปัจจัยให้เกิดปัญหาอื่นและมีบางหน่วยปัญหาที่เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากปัญหาอื่น หรือจะจำแนกปัญหาเหล่านี้ในลักษณะอื่นก็ได้

วัตถุประสงค์ของการจำแนกปัญหาออกเป็นหน่วยปัญหาย่อย ๆ คือ เพื่อสะดวกในการเลือกปัญหาใดปัญหาหนึ่งมาเป็นปัญหาเป้าสำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อแก้ปัญหานั้นต่อไป

2. การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหาเป้า

การจะกำหนดเลือกหน่วยปัญหาใดที่ได้มาจากปัญหาทุกข์ร้อน เพื่อนำมากำหนดเป็นปัญหาเป้า ในกรณีที่มีหน่วยปัญหาหลายรายการให้เลือก ผู้เลือกปัญหาอาจใช้เกณฑ์ต่อไปนี้

2.1 หน่วยปัญหาเป้านี้ถ้าได้รับการแก้ไข จะสนองความต้องการของเจ้าทุกข์ได้มาก

2.2 หน่วยปัญหาเป้านี้ถ้าได้รับการแก้ไข จะนำความคลี่คลายมาสู่หน่วยปัญหาอื่นได้ด้วย

2.3 ผู้ที่จะรับผิดชอบแก้ไขปัญหาเป้านี้มีความสามารถพอที่จะสร้างยุทธศาสตร์ขึ้นมาแก้ปัญหาได้

2.4 การจะสร้างยุทธศาสตร์ขึ้นมาแก้ปัญหาเป้านี้ จะไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากเกินจนไม่ต้องการลงทุน

การเลือกปัญหาเป้าอาจจะเลือกปัญหาเดียว หรือมากกว่านั้นได้สำหรับการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงว่าหน่วยปัญหาเป้าแต่ละหน่วยมักต้องใช้ยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งเหมาะสมกับปัญหานั้น การเลือกปัญหาเป้ามากกว่าหนึ่งปัญหาในคราวเดียวกันจะนำไปสู่ความยากลำบากในการสร้างยุทธศาสตร์ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลอย่างอื่น การเลือกปัญหาเป้ามากกว่าหนึ่งปัญหาในคราวเดียวกันก็ย่อมจะทำได้

การวิเคราะห์ปัญหาเป้าที่ได้เลือกแล้ว คือ การจำแนกองค์ประกอบภายในกรอบปัญหาตลอดจนจำแนกเหตุปัจจัยและกระบวนการที่ก่อให้เกิดปัญหานั้น ซึ่งในการนี้สามารถนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ได้

วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ปัญหาเป้า คือ เพื่อให้เข้าใจชัดเจนว่าการจะแก้ปัญหานั้นให้หมดไป จะต้องกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์เป็นอย่างไร และจะต้องใช้ทรัพยากรมากเพียงใด

เราอาจเปรียบเทียบการวิเคราะห์หน่วยปัญหาเป้าเพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นดังนี้ สมมติว่าหน่วยปัญหาเป้า คือ หลุมที่เป็นแอ่งในสนามฟุตบอล ซึ่งถ้าปล่อยไว้จะทำให้การเล่นฟุตบอลเป็นอันตราย เราจึงจำเป็นต้องวัดความกว้างและความลึกของหลุมดังกล่าว เพื่อประมาณการว่าจะต้องใช้ดินเป็นปริมาตรเท่าใดที่จะนำมาถมหลุมนั้น ปริมาตรของดินเปรียบได้กับเป้าหมายของดินที่จะต้องจัดหามาถมหลุม จึงเปรียบได้กับเป้าหมายของยุทธศาสตร์

3. การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์

การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ การคิดอนุมานจากผลการวิเคราะห์ปัญหาเป้า สิ่งที่ต้องตัดสินใจในขั้นนี้ คือ จะกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ในคุณภาพระดับใดทั้งนี้เพราะว่าแต่ละระดับของคุณภาพจะหมายถึงการใช้ทรัพยากรคืนทุนที่แตกต่างกัน

ถ้าคิดต่อจากตัวอย่าง เรื่อง การถมหลุมในสนามฟุตบอลที่กล่าวในข้อก่อน การเลือกชนิดของดินหรือวัสดุอย่างอื่นเพื่อนำมากลบหลุมเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องพิจารณาในขั้นนี้ด้วย การตัดสินใจในขั้นนี้จึงมีความสำคัญ เพราะหมายถึงความรับผิดชอบในการสร้างหน่วยยุทธศาสตร์ของระบบทำงาน และการจัดหาทรัพยากรที่จะตามมา

4. การสร้างหน่วยระบบทำงาน

หน่วยระบบทำงานแต่ละหน่วยก็คือ “หน่วยระบบ” ที่เราสร้างขึ้นตามหลักของทฤษฎีระบบนั่นเอง กล่าวคือ เรากำหนดว่าจะให้ได้ผลผลิต (O) เป็นเช่นไร จากนั้นจึงกำหนดกระบวนการ (P) และกำหนดปัจจัยนำเข้า (I) ที่จะทำให้เกิดผลผลิตที่ต้องการ

หน่วยระบบทำงานอาจจะมีมากกว่าหนึ่งหน่วย และอาจจะเชื่อมโยงกันในลักษณะที่เป็นลำดับก่อนหลังแก่กัน หรือในลักษณะที่เป็นคู่ขนานก็ได้ คือ บรรดาผลผลิต (O) ที่ได้มาจากหน่วยระบบทำงานทั้งหลายรวมกัน ทำให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้แล้ว

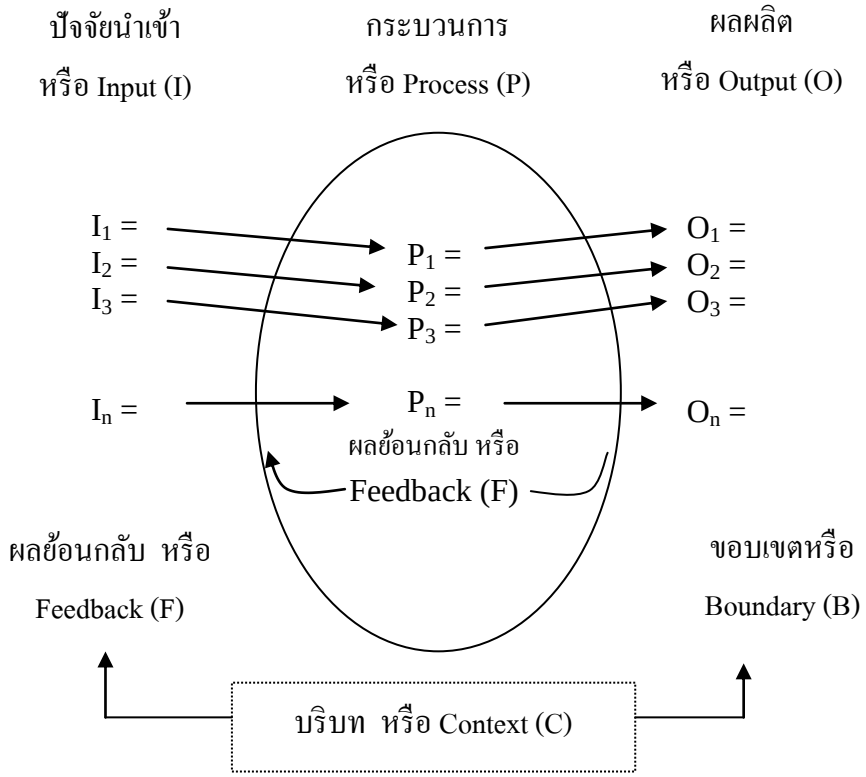
5. การจัดหาทรัพยากร

ทรัพยากรที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยนำเข้า ย่อมได้มาจากบริบทภายนอกและบริบทภายในของหน่วยระบบทำงานแต่ละหน่วยโดยที่ควรได้รับการเลือกสรรอย่างเหมาะสม และมีความคุ้มทุนได้แก่ กำลังคน เงิน วัสดุสิ่งของ เวลาดำเนินการ ตลอดจนสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น สติปัญญาความรู้ความสามารถ ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา และอื่น ๆ ความชาญฉลาดที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของแผนการแก้ปัญหาหรือของยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ที่การเลือกใช้ทรัพยากรนี้เอง

ทฤษฎีระบบ

เฉลียว บุรีภักดี (2553 : 2/4-2/9) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ไว้ว่าแต่ละสิ่งที่มีอยู่ในเอกภพ (The Universe) ไม่ว่าสิ่งเล็กหรือสิ่งใหญ่เพียงใด ล้วนเป็นหนึ่งหน่วยระบบมีคุณสมบัติของความเป็นระบบ คือ เป็นหน่วยทำงาน มีผลผลิต มีกระบวนการทำงาน มีปัจจัยเข้ามีขอบเขตเฉพาะหน่วยนั้น เป็นส่วนย่อยของอภิระบบ ประกอบด้วยอนุระบบ ผลผลิตรวมของหน่วยระบบเกิดจากการทำงานประสานกันของอนุระบบในสังกัด ผลผลิตนี้เมื่อเกิดขึ้นจากหน่วยระบบหนึ่งแล้วจะเลื่อนไหลไปเป็นปัจจัยนำเข้าให้แก่หน่วยระบบอื่นที่อยู่ถัดไป และแต่ละสิ่งในเอกภพมีความเป็นระบบในมิติต่าง ๆ กันในเวลาเดียวกัน เขียนเป็นรูปแบบโครงสร้างทางความคิด (Conceptual Framework) ของหนึ่งหน่วยระบบ (A System Unit) ได้ดังนี้

ภาพที่ 2.2 โครงสร้างทางความคิดที่แสดงคุณสมบัติของหนึ่งหน่วยระบบ



(เฉลียว บุรีภักดี, 2545 : 33-37)

อธิบายคุณสมบัติแต่ละประการของหน่วยระบบได้ดังนี้

1. เป็นหน่วยทำงาน (Being a Working Unit) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยนี้มิได้อยู่นิ่ง แต่เป็นหน่วยทำงานบางอย่างตามลักษณะงานที่หน่วยระบบนั้นถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้ทำงาน

2. มีขอบเขต (Having Boundary) ในที่นี้หมายความว่า มีเส้นเขตแดนล้อมรอบเนื้อที่ของหน่วยนี้ ซึ่งแบ่งแยกออกจากหน่วยอื่น ทำให้หน่วยอื่น ๆ เหล่านั้นมีสภาพเป็นบริบทของหน่วยนี้

3. มีผลผลิต (Having Product) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยระบบนี้ให้ผลผลิตบางอย่าง อันเป็นผลมาจากการทำงานของหน่วยระบบ ผลผลิตดังกล่าวอาจเลื่อนไหลไปเป็นปัจจัยนำเข้าของหน่วยระบบอื่นที่เป็นบริบทของหน่วยระบบนี้ต่อไป

4. มีกระบวนการทำงาน (Having Process) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยระบบนี้มีกระบวนการทำงานเป็นแบบแผนชัดเจนและคงที่ให้เวลาหนึ่ง สามารถสังเกตและประเมินได้ กระบวนการทำงาน คือ การที่ปัจจัยทำเข้าต่างๆ มาทำปฏิกิริยากัน เกิดเป็นผลผลิตของหน่วยระบบ กระบวนการอาจมีหลายขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมีลักษณะเป็นหน่วยระบบในตัวเอง

5. มีปัจจัยนำเข้า (Having Input) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยนี้ได้รับเอาบางสิ่งบางอย่างเข้ามาในหน่วยระบบ มีกระบวนการและแปลงรูปเป็นผลผลิต ปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ได้มาจากผลผลิตของหน่วยระบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นบริบทของหน่วยนี้ หน่วยระบบที่เป็นสิ่งมีชีวิตสามารถคัดเลือกปัจจัยนำเข้าได้ หน่วยระบบที่ไม่มีชีวิตไม่สามารถคัดเลือกปัจจัยนำเข้าด้วยตัวเอง กิจกรรมการคัดเลือกปัจจัยนำเข้าหรือการปรับกระบวนการภายใน เรียกว่า เป็นการส่งผลย้อนกลับภายใน (Internal Feedback)

6. มีบริบท (Having Context) ในที่นี้หมายความว่า มีหน่วยระบบอื่น ๆ จำนวนหนึ่งที่อยู่นอกเส้นเขตแดนของหน่วยนี้ ซึ่งให้ปัจจัยนำเข้าและรับเอาผลผลิตของหน่วยนี้ หน่วยระบบอื่น ๆ เหล่านั้นรวมแล้วเรียกว่าบริบทของหน่วยนี้ การที่ผลผลิตถูกส่งผ่านบริบทแล้วมีผลกระทบไปถึงปัจจัยเข้าขั้นต่อไปเรียกว่า เป็นการส่งผลย้อนกลับภายนอก (External Feedback)

7. มีผลย้อนกลับ (Having Feedback) ในที่นี้หมายความว่า การที่ผลผลิตตามขั้นตอนต่าง ๆ จากการทำงานของหน่วยระบบถูกส่งให้มีผลกระทบไปถึงขั้นก่อนหน้านั้น

8. ประกอบขึ้นจากหน่วยอนุระบบ จำนวนหนึ่ง (Being Composed of a Number of Subsystem Units) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยระบบนี้เมื่อนำมาวิเคราะห์แยกแยะหาส่วนประกอบจะพบว่าประกอบด้วยอนุระบบย่อย ๆ จำนวนหนึ่ง ได้แก่ ปัจจัยนำเข้าแต่ละรายการ กระบวนการและผลผลิตแต่ละรายการ ล้วนมีคุณสมบัติเป็นหน่วยระบบในตัวเองทั้งสิ้น

9. เป็นหน่วยอนุระบบหนึ่งของหน่วยอภิระบบหนึ่ง (Being a Subsystem Unit of a Suprasystem Unit) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยระบบนี้เป็นส่วนย่อยของหน่วยอภิระบบอีหน่วยหนึ่ง

ซึ่งขนาดใหญ่กว่า และประกอบด้วยหน่วยอนุระบบอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ทำงานประสานกันเพื่อผลผลิตของแต่ละหน่วยอนุระบบรวมกันส่งผลให้เป็นผลรวมของหน่วยอภิระบบ

10. มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดบนมิติเวลา (Having Staring Point and Ending Point on Time Dimension) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยระบบนี้เกิดขึ้น ณ เวลาหนึ่งเวลาใดแล้วดำเนินไประยะเวลาหนึ่ง จึงสิ้นสุดความเป็นหน่วยระบบ

11. มีที่มาที่อยู่และที่ไป (Having Past Condition, Present Condition, and Future Conditio) ในที่นี้หมายความว่า หน่วยระบบแต่ละหน่วยย่อมก่อกำเนิดมาจากเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งก่อนหน้านี้และมาปรากฏดังในสภาพปัจจุบัน แล้วก็จะถึงเวลาในอนาคตที่เป็นสู่สภาพอื่น ซึ่งล้วนมาจากการกระทำของเหตุปัจจัยที่เป็นธรรมชาติ หรือเป็นการกระทำของมนุษย์หรือทั้งสองประการผสมกัน

แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและการบริหารจัดการเครือข่าย

ทฤษฎีเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายการทำงานเป็นวิธีการทำงานที่ได้รับความนิยมทั้งในภาคธุรกิจและในการทำงานเชิงพัฒนาสังคม ซึ่งในโลกธุรกิจนั้น แนวความคิดของระบบเครือข่ายได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2513 โดยเริ่มจากธุรกิจของการจัดหางานทำและการสรรหาบุคคลที่เหมาะสม สำหรับในทางสังคมวิทยา **เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Network)** อย่างหนึ่ง ที่แตกต่างไปจากกลุ่มโดยที่กลุ่มจะมีขอบเขตที่ชัดเจน รู้ว่าใครเป็นสมาชิก มีความเป็นรูปธรรมมองเห็นได้มีโครงสร้างทางสังคมในระดับหนึ่ง แต่เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่มีขอบเขต การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายอาจจะมองเห็นหรือมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ ซึ่งการเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะเห็นเป็นรูปธรรมของเครือข่ายมี 3 ลักษณะ คือ เครือข่ายการแลกเปลี่ยน เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน เครือข่ายไม่มีโครงสร้างแน่นอนตายตัว อาจมีการออกแบบโครงสร้างขึ้นมาทำหน้าที่สานความสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่มองค์กรให้ต่อเนื่อง แต่ในเครือข่ายไม่มีใครบังคับให้ใครทำอะไรได้ แต่ละคนหรือกลุ่มองค์กร ต่างก็เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายได้พอๆกัน ดังนั้นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของเครือข่ายจึงมีความซับซ้อนกว่ากลุ่มหรือองค์กรมากนัก (Boissevain and Mitchell, 1973 อ้างถึงใน กรมการพัฒนาชุมชน, 2547 : 1-2)

แนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายสามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่งต่างๆได้ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับโลก สรรพสิ่งต่างๆที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ เราเรียกว่า **จุด (Node)** ถ้ามีการเชื่อมโยงระหว่างจุดต่างๆ **ความสัมพันธ์ (Relationships)** ของจุดเหล่านี้ก็คือ **เครือข่าย (Network)** ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดี จะสามารถทำให้บุคคลในองค์กรมีการเชื่อมโยงประสานงาน

กันและกันที่ดีขึ้น รวมทั้งสามารถดึงทรัพยากรของแต่ละองค์กรมาประสานเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีองค์กรจำนวนมากตระหนักว่าเครือข่ายเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าในการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างกันขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันหรือเกี่ยวข้องกันให้ได้ประโยชน์สูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

ทฤษฎีและแนวคิดการสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายในการทำงานเชิงพัฒนา มีแนวโน้มที่จะเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานพึ่งพิงซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะแข่งขันกัน ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายการสร้างเครือข่ายการทำงาน ได้แก่

1. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) อธิบายถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น เหตุผลหลักที่จะทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยสมัครใจ ก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกันหรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

2. แนวคิดการรวมพลัง (Synergy) เป็นการผนึกกำลังในลักษณะที่มากกว่า 1+1 = 2 แต่ต้องเป็น 1+1 > 2 หมายความว่า การรวมพลังกันทำงานนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีคุณค่าหรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์กรจะทำงานโดยโดดเดี่ยว

การจัดการเครือข่ายการบริหารงาน (Network Management)

การปฏิรูประบบราชการที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 2545 มุ่งเน้นให้มีการนำการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) มาใช้กับระบบราชการแบบเดิมที่มุ่งเน้นการบริหารภาครัฐ (Public Management) เน้นการเปลี่ยนแปลงให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการจัดองค์การในแนวดิ่ง (Vertical Organizing) มาเป็นการจัดการในแนวราบ (Horizontal Organizing) จากที่เน้นการสั่งการ (Command) มาเป็นความร่วมมือ(Cooperation) และการประสานงาน (Coordination) ต้องมีการทำงานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชนและท้องถิ่น ในรูปภาคีหรือหุ้นส่วนในการทำงาน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ต้องมีการปรับกระบวนทัศน์และกระบวนวิธีการบริหารราชการในรูปของ “การจัดการเครือข่าย” (Network Management) ที่นับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น แต่ในทุกวันนี้น้อยคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการและข้าราชการไทย จะมีความรู้ความเข้าใจและสามารถใช้การจัดการเครือข่ายสนับสนุนการทำงานที่ตนรับผิดชอบได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ความหมายและแนวคิดการจัดการเครือข่ายการบริหารงาน

เครือข่าย คือ การเชื่อมโยงร้อยรัดเอาความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันโดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติภารกิจหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์ และปรัชญาของตนเอง การเชื่อมโยงนี้อาจเป็นรูปของการรวมตัวกันแบบหลวมๆ เฉพาะกิจตามความจำเป็น หรืออาจอยู่ในรูปของการจัดองค์กรที่เป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน (เสถียร จิรรังสิมันต์, 2549)

เครือข่ายสังคม หมายถึง กลุ่มของความสัมพันธ์ที่บุคคลกลุ่มหนึ่งมีต่อกันและกัน ลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นสามารถนำไปใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ได้ หรืออีกความหมายหนึ่งคือ ชุดของการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างบุคคล ที่ก่อให้เกิดสายใยผูกพันของครอบครัว เพื่อน และคนรู้จักในช่วงชีวิตของคน เครือข่ายสังคมอาจเปรียบได้กับภาพของจุดต่างๆ ที่มีการเชื่อมโยงกันด้วยเส้นตรงหลาย ๆ เส้น จุดคือบุคคล และเส้นตรงคือสายสัมพันธ์ บุคคลแต่ละคนจึงเป็นเสมือนจุดศูนย์กลางที่มีสายสัมพันธ์กับจุดหรือบุคคลอื่นที่มีสายสัมพันธ์กับคนอื่น ๆต่อไปอีกที่บุคคลตรงจุดศูนย์กลางไม่รู้จักแนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายสามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่งต่างๆได้ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับโลก สรรพสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์เราเรียกว่า จุด (Node) ถ้ามีการเชื่อมโยงระหว่างจุดต่างๆ ความสัมพันธ์ของจุดเหล่านี้ก็คือเครือข่าย (Network) (ขนิฏฐา กาญจนรังษีนนท์, มปพ.)

เครือข่าย หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล องค์กร หน่วยงานหรือ สถาบันใด ๆ ที่ตกลงจะประสานเชื่อมโยงเข้าหากัน ภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงอย่างใด อย่างหนึ่งร่วมกันอย่างเป็นระบบ กลุ่มเครือข่ายนี้ต้องมีการแสดงออกเป็นการลงมือกระทำ กิจกรรมร่วมกันโดยเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปการศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

ความหมายของเครือข่ายที่ผู้เข้าร่วมได้ให้ไว้อย่างหลากหลายในการประชุมสัมมนาเรื่อง การจัดการเครือข่าย : กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา 1) เป็นการรวมตัวของบุคคล องค์กร หน่วยงาน เพื่อร่วมคิดร่วมกระทำกิจกรรมอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน เพื่อให้บังเกิดผลในทางที่ดี 2) การเป็นแนวร่วม เพื่อดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน 3) การที่ปัจเจกบุคคล องค์กรหน่วยงานหรือสถาบันตกลงที่จะร่วมมือประสาน และเชื่อมโยงกันโดยมีข้อตกลงและมีวัตถุประสงค์เดียวกัน 4) การทำงานเป็นระบบของหน่วยงาน หรือบุคคลต่าง ๆ และมีความสัมพันธ์แบบสองทาง (two-way relationship) โดยมีเป้าหมายเดียวกัน และมีการประสานงาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544)

เครือข่าย เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่แตกต่างไปจากกลุ่ม โดยที่กลุ่มจะมีขอบเขตที่ชัดเจน รู้ว่าใครเป็นสมาชิก ใครไม่ใช่สมาชิกมีความเป็นรูปธรรมมองเห็นได้ มี

โครงสร้างทางสังคมในระดับหนึ่ง แต่เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่มีขอบเขต การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายอาจจะมองเห็นและมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ สาระของการเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะช่วยให้มองเห็นรูปธรรมของเครือข่ายมี 3 ลักษณะ คือ เครือข่ายการแลกเปลี่ยน เครือข่ายการติดต่อสื่อสารและเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน เครือข่ายไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัว อาจมีการออกแบบโครงสร้างขึ้นมาทำหน้าที่สานความสัมพันธ์ระหว่างคน/กลุ่มองค์กรให้ต่อเนื่อง แต่ในเครือข่ายไม่มีใครบังคับให้ใครให้กระทำอะไรได้ แต่ละคน/กลุ่มองค์กรต่างก็เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายได้พอ ๆ กัน ดังนั้นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของเครือข่ายจึงมีความซับซ้อนกว่ากลุ่ม/องค์กรมากนัก (Boissevain and Mitchell, 1973 อ้างถึงใน ขนิฏฐา กาญจนรังษีนนท์, มพป.)

เครือข่ายเป็นกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับแบบแผนความสัมพันธ์แนวราบของชุมชน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก บุคคล กลุ่ม และองค์กรในชุมชน เป็นโครงสร้างที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการตัดสินใจ และเป็นการสร้างทุนทางสังคมขึ้นในชุมชน ให้เป็นเหมือนคลังเก็บความปรารถนาดีและความร่วมมือ ซึ่งสามารถนำมาใช้ทำให้ประชาคมเข้มแข็ง (Robert Putnam : 1993 อ้างถึงใน ขนิฏฐา กาญจนรังษีนนท์, มปป.)

ในปัจจุบันนี้ทุกหน่วยงาน ทุกองค์กร ต่างได้ให้ความสำคัญกับการบริหารเครือข่าย แทบจะเรียกได้ว่าทุกองค์กร มีการติดตั้งระบบการสื่อสารทั้งภายในหน่วยงาน และระบบการสื่อสารไปยังภายนอก เพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน และผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร ซึ่งเราจำเป็นจะต้องมีระบบการบริหารเครือข่ายที่ดี มีประสิทธิภาพ มีระบบที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาความล่าช้าในระบบว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และระบบนั้นต้องมีคุณสมบัติในการรายงานผลได้อย่างหลากหลาย ทั้งในแบบตัวเลขและแบบกราฟรูปภาพ (ต่อศักดิ์ ไชยมาลี, 2549)

หลักการของการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ

ทุกฝ่ายมีเกียรติ ศักดิ์ศรี สิทธิ โอกาสที่เท่าเทียมกัน เป็นการทำงานแนวราบ ไม่มีการสั่งการจากฝ่ายใด เป็นกระบวนการเรียนรู้โดยผ่านการทำงานร่วมกัน

ประโยชน์ของเครือข่ายความร่วมมือ

ตัดสินใจได้เร็ว แก้ปัญหาได้เร็วท่ามกลางความไม่แน่นอนและความสลับซับซ้อนของปัญหา ลดค่าใช้จ่ายการบริหารราชการและผู้ใช้บริการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายได้ตรงความต้องการ เป็นการสร้างทุนทางสังคมให้แก่หน่วยงานและประเทศ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, มปป.)

ประโยชน์ของการสร้างเครือข่าย

1. เป็นเวทีสำหรับแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ ให้ความช่วยเหลือ ช่วยแก้ปัญหา ช่วยสนับสนุน และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

2. สร้างการทำงานเป็นทีม สามารถระดมความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ได้อย่างหลากหลายก่อให้เกิดพหุปัญญา ทำให้งานมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จที่ดี

3. เป็นฐานที่สำคัญในการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาประเทศและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่สนใจ

4. สามารถทำการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานได้อย่างทั่วถึง

คุณสมบัติของบุคคล/องค์กรเครือข่าย

1. เป็นผู้ที่มีความสนใจ มุ่งมั่นตั้งใจ ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน เห็นประโยชน์ของการศึกษา ร่วมกัน เต็มใจและเสียสละ

2. เป็นผู้มีมนุษย์สัมพันธ์ มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้ ทางภูมิปัญญาท้องถิ่น มีอุดมการณ์ มีเป้าหมายชัดเจน

3. มีความเป็นประชาธิปไตย มีภาวะผู้นำและผู้ตามที่ดี ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

4. มีวิธีการให้เครือข่ายร่วมกันดำเนินงาน

5. มีการบริหารงานที่เป็นระบบ

6. มีปัจจัยเกื้อหนุนในการดำเนินงาน

ปัจจัยที่ทำให้การสร้างเครือข่ายประสบความสำเร็จ

1. สมาชิกต้องมีใจเป็นหนึ่งเดียว มีความสามัคคีในกลุ่ม

2. สมาชิกมีขวัญ กำลังใจ และเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุผล

3. มีความเสียสละทั้งกาย สติปัญญา และทรัพยากร

4. มีระบบการจัดการและการวางแผนที่ดี

5. มีการติดตาม และประเมินผลเป็นระยะ ๆ สม่ำเสมอ

6. ใช้กระบวนการ PDCA (Plan, Do, Check, Act)

7. ผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการตัดสินใจ และประสานงาน

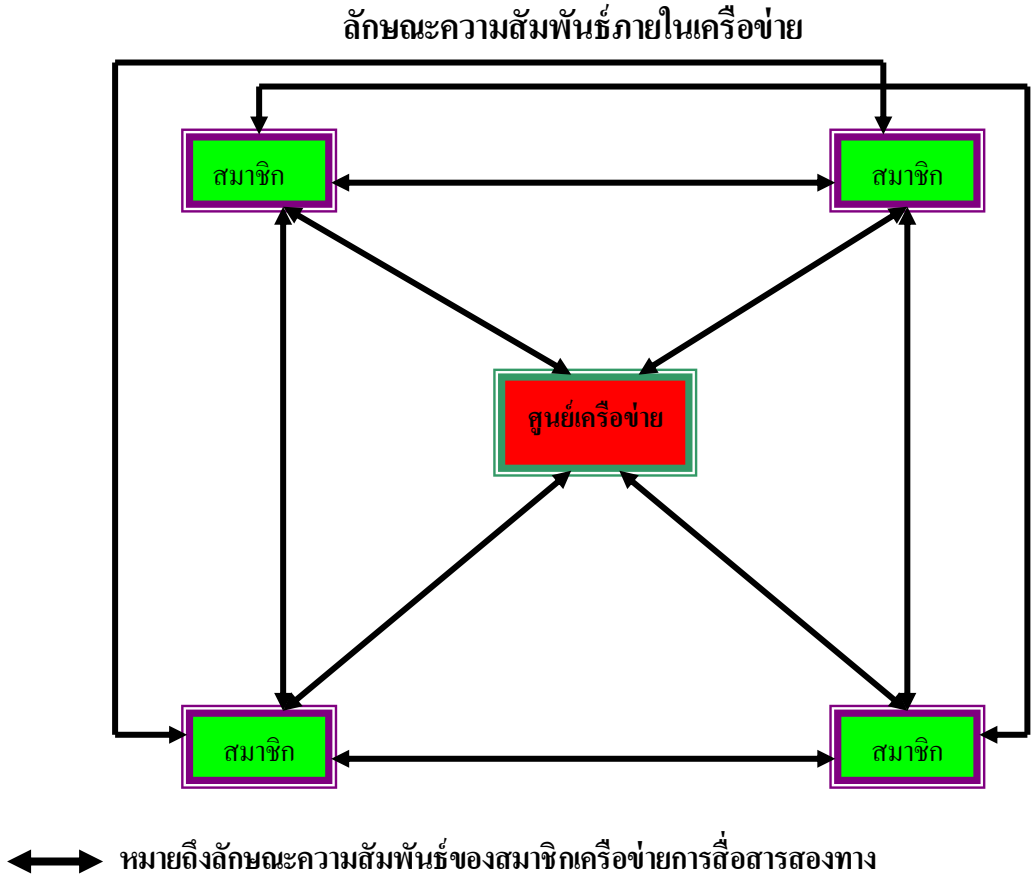
8. มีสมาชิกเครือข่ายที่มีคุณภาพ ทุกคนเห็นประโยชน์ร่วมกัน

9. มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

10. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่าย

11. สามารถในการรักษาเครือข่ายเดิมและขยายเครือข่ายใหม่เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544)

ภาพที่ 2.3 ลักษณะความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย



แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำและผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ความหมายของผู้นำ

เนกลี และคนอื่น ๆ (Neagly and Others อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 14-15) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ดังนี้

1. ผู้นำ คือศูนย์กลาง หมายถึง การที่ผู้นำเป็นศูนย์รวมของกลุ่ม สามารถดึงดูดความสนใจของกลุ่ม และนำความสนใจนั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

2. ผู้นำ คือ จุดหมายปลายทางของกลุ่ม หมายความว่า เป็นผู้นำกลุ่มในการตัดสินใจเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของกลุ่ม

3. ผู้นำ คือ ผู้ที่เป็นที่นิยมของกลุ่ม หมายถึง ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากกลุ่ม เพราะเป็นผู้ที่มีเสียงนิยมในกลุ่มและมีคุณสมบัติในการนำกลุ่มได้

4. ผู้นำ คือ ผู้ที่มีพฤติกรรมผู้นำ หมายถึง ผู้ที่ประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นผู้นำในเรื่องต่าง ๆ เสมอ อาจจะอาสานำเองหรือแสดงตนเป็นผู้ร่วมกิจกรมรก็ได้

5. ผู้นำ คือ ผู้ที่มีลักษณะเป็นพ่อพระ หมายถึง ผู้นำที่เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มเห็นว่าเขามีลักษณะหรือบทบาทที่จะเป็นผู้นำได้ เมื่อมีเรื่องหรือมีปัญหาเกิดขึ้น

6. ลักษณะหรือบทบาทที่จะเป็นผู้นำได้ เมื่อมีเรื่องหรือมีปัญหาเกิดขึ้น

ฮาลบิน (Halpin อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 14-15) ได้สรุปความหมายของผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือ ผู้ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 ประการต่อไปนี้

1. เป็นบุคคลผู้หนึ่งที่มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อบุคคลภายในหน่วยงานมากกว่าคนอื่น

2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทเหนือบุคคลอื่น

3. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการทำงาน ให้หน่วยงานดำเนินสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้

4. ผู้นำ คือ บุคคลหนึ่งซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลอื่นให้เป็นผู้นำ

5. ผู้นำ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำในหน่วยงานหรือดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน

อรุณ รักธรรม (2532 : 166) กล่าวว่า ผู้นำหมายถึงบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้น หรือได้รับการยกย่องขึ้นให้เป็นหัวหน้าผู้ตัดสินใจ เพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและจะพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วได้

จากความหมายของผู้นำที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอสรุปได้ว่า ผู้นำคือ บุคคลที่มีอำนาจที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมในกลุ่มบุคคล สามารถจูงใจ ชี้นำ ให้บุคคลในกลุ่มปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการและคำสั่งของตนได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ความหมายของภาวะผู้นำ

พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 68-69) กล่าวถึงภาวะของผู้นำว่าหมายถึง ความสามารถของผู้นำในการมีอิทธิพลต่อคนอื่นในกลุ่มให้มุ่งมั่นทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวม ซึ่งมีทั้งผู้นำอย่างเป็นทางการตามตำแหน่งหน้าที่ในองค์การ และผู้นำอย่างไม่เป็นทางการ

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต) (2541 : 2-3) ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า คือคุณสมบัติ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคล ที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันพากันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงาม ซึ่งคุณสมบัติของผู้นำมีองค์ประกอบดังนี้

1. ตัวผู้นำ จะต้องมีคุณสมบัติภายในของตนเองเป็นจุดเริ่มและเป็นแกนกลางไว้

2. ผู้ตาม โยงด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับผู้ตาม เราอาจจะไม่เรียกว่าผู้ตาม เราอาจจะใช้คำว่า “ผู้ร่วมไปด้วย”

3. จุดหมาย โยงด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับจุดหมาย เช่น จะต้องมีความชัดเจน เข้าใจถ่องแท้ และแน่วแน่ในจุดหมาย

4. หลักการและวิธีการ โยงด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับหลักการและวิธีการที่จะทำให้สำเร็จบรรลุจุดหมาย

5. สิ่งที่จะทำ โยงด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับสิ่งที่จะทำ

6. สถานการณ์ โยงด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมหรือสิ่งที่ประสบซึ่งอยู่ภายนอก ว่าทำอย่างไรจะผ่านไปได้ด้วยดี ในท่ามกลางสังคม สิ่งแวดล้มและปัญหา

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 26-27) กล่าวถึงภาวะผู้นำว่า ผู้นำไม่ใช่เป็นเพียงผู้ที่จะนำคนอื่น แต่ผู้นำที่ดีคือผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม ผู้นำต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนนั้น ทำอย่างไรจะให้เขาคล้อยตาม ให้เขาฟังเรา ฟังความคิดความอ่านของเรา ให้เขาอยากประพฤติตัวเหมือนอย่างเรา ให้เขาอยากเดินตามเรา ต้องพูดให้คนเข้าใจ He talked a lot but he doesn't say anything การใช้ภาษาสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน การสื่อสารที่ชัดเจนแจ่มแจ้งไม่ให้เกิดการเข้าใจผิด ต้องพูดความจริงไม่ใช่โกหกหรือเอาตัวรอดไปวัน ๆ ต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่น ให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการ จะต้องมีวิสัยทัศน์ มีระบบของการคิดและการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือทางด้านการค้า ต้องมีความสามารถที่จะเรียนรู้และขวนขวายหาการศึกษาต่อ การเป็นผู้นำนั้นไม่ใช่ว่ามาถึงยุคโลกาภิวัฒน์แล้วจะต้องมีปัจจัยพิเศษ ไม่ใช่เลย ลักษณะผู้นำยังเหมือนเดิมแต่เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ความสามรถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลก และทันต่อความคิด ความรู้สึก และสามัญสำนึกของคู่แข่งขันคือสิ่งสำคัญที่สุด

ประเวศ วะสี (2541 : 47-49) กล่าวถึง ภาวะผู้นำตามธรรมชาติในกระบวนการชุมชนว่าต้องมีคุณลักษณะดังนี้

1. ฉลาด ผู้นำตามธรรมชาติจะเป็นคนฉลาดเสมอ แต่ผู้นำ (ผู้ดำรงตำแหน่ง) ที่ได้มาจากการแต่งตั้งหรือโดยการเลือกตั้งไม่แน่ว่าจะเป็นคนฉลาด เพราะการแต่งตั้งและการเลือกตั้งมีเหตุปัจจัยที่ทำให้ไม่ได้ของแท้ แต่ในกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ของแท้จะปรากฏตัวให้สมาชิกได้รับรู้เสมอ

2. เป็นคนเห็นแก่ส่วนรวม คนเห็นแก่ส่วนรวมทำให้ส่วนรวมมีกำลัง คนเห็นแก่ตัวทำให้ส่วนรวมอ่อนกำลัง ในกระบวนการทำงานร่วมกันความเห็นแก่ตัวหรือความเห็นแกส่วนรวมจะปรากฏให้ผู้คนรับรู้ แต่ในการแต่งตั้งและเลือกตั้งคุณสมบัติเหล่านี้อาจยังไม่เป็นที่ปรากฏ

3. เป็นคนติดต่อสื่อสารกับผู้คนรู้เรื่อง คนฉลาดและเห็นแก่ส่วนรวมแต่เป็นคนไม่ติดต่อสื่อสาร หรือติดต่อสื่อสารไม่รู้เรื่องก็เป็นผู้นำไม่ได้

4. เป็นที่ยอมรับของสมาชิกโดยอัตโนมัติ ผู้นำตามธรรมชาติจะเป็นที่ยอมรับของสมาชิกโดยอัตโนมัติ ทำให้การทำงานในองค์การราบรื่น มีความสุข และมีประสิทธิภาพ

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ (2541 : 85-90) กล่าวถึงลักษณะของภาวะผู้นำว่ามี 4 ลักษณะดังนี้

1. ผู้นำผู้ยึดหลักการ ลักษณะของภาวะผู้นำนี้เป็นลักษณะพื้นฐานที่จะนำพาผู้อื่นให้สามารถก้าวตามด้วยความเต็มใจและเชื่อมั่น หากขาดซึ่งลักษณะพื้นฐานนี้ ลักษณะอื่น ๆ ก็ไม่มีความหมาย ผู้นำสามารถแสดงให้เห็นถึงภาวะผู้นำที่มีหลักการ หลักการที่ว่านี้ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความมีศักดิ์ศรี และความยุติธรรม

2. ผู้นำผู้มีความรู้และวิสัยทัศน์ การมีผู้นำที่มีความรู้และวิสัยทัศน์ที่แจ่มชัด เป็นสิ่งที่สำคัญมาในปัจจุบัน เพราะนำพาองค์กรให้ก้าวเดินในทิศทางที่ถูกต้อง ผู้นำที่มีความสามารถจะทำให้เกิดบรรยากาศที่ทำให้คนในองค์กรมีการเรียนรู้ร่วมกัน จนถึงระดับที่สามารถร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ร่วมให้เกิดขึ้นแก่องค์กร จะเป็นพลังสร้างสรรค์อย่างมหาศาลต่อการที่จะผลักดันงานให้สำเร็จเสมือนกบการตั้งหลักชัยร่วมกัน การร่วมทีม (Team Work) ที่ให้พลังเหนือกว่าการสั่งการใด ๆ จะก่อให้เกิดผลของการทำงานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

3. ผู้นำผู้เป็นนักปฏิบัติ ผู้นำที่ดีควรจะเป็นนักปฏิบัติที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นจริงได้ โดยได้รับการต่อต้านจากสมาชิกในองค์กรน้อยที่สุด การสร้างสิ่งใหม่ๆ ที่ดีกว่าให้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และทำให้สิ่งที่แย่กว่าค่อย ๆ จางหายไปในที่สุด เมื่อประสานกับความสามารถในการสร้างสิ่งใหม่ ๆ การจัดการให้งานสำเร็จด้วยการไม่วนอยู่แต่ในขอบเขตหน่วยงานของตนเอง ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง

4. ผู้นำสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน การเคยชินกับการทำงานโดยไม่ต้องยึดหลักการก็ดี การทำงานให้เสร็จไปวัน ๆ โดยไม่มีความคิดที่จะริเริ่มอะไรใหม่ ๆ ที่ท้าทายก็ดี การทำงานที่เกี่ยวข้องแต่ในขอบเขตหน่วยงานของตนก็ดี นานเข้า ๆ มันจะกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร การสร้างวัฒนธรรมใหม่ ๆ ความกล้าที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาที่ตามมา มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้ผลสำเร็จเกิดขึ้น มีการใฝ่ในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ทั้งด้วยตนเองและจากผู้ร่วมทีมงาน รวมทั้งการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยืนหยัดในหลักการแต่อะลุ่มอล่วยในรายละเอียดของการปฏิบัติ ส่งเสริมผู้มีความตั้งใจทำงาน พร้อมทั้งปกป้องและให้การตอบแทนที่ดีงาม เพราะไม่เช่นนั้นแล้วไม่ว่าจะมีวิสัยทัศน์ นโยบายที่ดีเลิศเพียงใดก็ตามก็ไม่มีทางจะกู้สภาพวิกฤตกลับคืนมาได้

สรุป ผู้นำที่ดีต้องมีหลักการเป็นแบบอย่างให้กับคนอื่น ๆ เป็นผู้นำทางความรู้และมีวิสัยทัศน์ที่จะระดมสรรพกำลังให้เกิดการสร้างพันธสัญญาร่วมกัน เป็นผู้นำนักปฏิบัติที่สามารถจัดการข้ามขอบเขตหน่วยงานของตนได้ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยสร้างสิ่งที่ดีกว่ามากขึ้นเรื่อย ๆ โดยปล่อยสิ่งที่ไม่ดีให้ค่อย ๆ จางหายไปและสร้างวัฒนธรรมแบบใหม่ของการทำงานที่สร้างสภาพแวดล้อมและพฤติกรรมของคนในชุมชนและองค์กรที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์ที่ดีกว่าให้เกิดขึ้น

ในการวิจัยครั้งนี้ภาวะผู้นำมีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการทุนในพื้นที่ของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กในจังหวัดเพชรบุรี

ทฤษฎีแนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของเบอร์น (Burns's Theory of Transformational Leadership)

เบอร์น (Burns, 1978 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548 : 367-368) เป็นบุคคลแรกที่นำเสนอมโนทัศน์เกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หรือภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ในผลงานวิจัยเรื่องผู้นำทางการเมืองของตน โดยเบอร์นอธิบายว่า "เป็นกระบวนการที่ทั้งผู้นำและผู้ตาม ต่างช่วยยกระดับของคุณธรรมและแรงจูงใจของกันและกันให้สูงขึ้น" ผู้นำดังกล่าวจะหาวิธีการ ยกระดับจิตใจของผู้ตามด้วยการดึงดูดความสนใจ มาสู่อุดมการณ์ และค่านิยมทางศีลธรรมที่ดีงาม เช่น เสรีภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาค สันติภาพและความมีมนุษยธรรม เป็นต้น และพ้นจากสิ่งชั่วช้าทางอารมณ์ เช่น ความกลัว ความโลภ ความอิจฉา ริษยาหรือความเกลียดชัง เป็นต้น ผู้ตามจะถูกยกระดับความคิดจาก "ทำพอแค่วันนี้" ไปสู่ "ทำเพื่อความดีงามที่ดีกว่าของพรุ่งนี้" ตามแนวคิดของเบอร์น ใครก็ได้ในองค์กรจะอยู่ในตำแหน่งหรือในองค์กรแบบใดก็ตาม สามารถแสดงพฤติกรรมภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพได้ทั้งสิ้น โดยสามารถมีอิทธิพลต่อเพื่อนร่วมงาน ต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ได้ และทั้งยังสามารถเกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไปก็ได้

เบอร์นยังได้อธิบายถึง ความแตกต่างระหว่างผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leader) กับผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leader) โดยที่ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน จะจูงใจผู้ตามด้วยการดึงดูดความสนใจ ให้มาอยู่ที่ผลประโยชน์ส่วนตัว ยกตัวอย่างเช่น ผู้นำทางการเมืองเสนอ ข้อแลกเปลี่ยนกับผู้อื่นว่า จะให้งาน ให้ตำแหน่ง เงินอุดหนุน หรือให้ผลตอบแทนจากสัมปทานของรัฐแก่หัวคะแนนที่ช่วยหาเสียงทำให้ตนได้รับเลือกตั้ง หรือผู้นำบริษัทเสนอข้อแลกเปลี่ยนการขึ้นเงินเดือนหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน เมื่อลูกน้องขยันขันแข็งและมีงานดีเยี่ยม เป็นต้น ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนเกี่ยวข้องกับเรื่องค่านิยมเช่นกัน แต่เป็นค่านิยมที่สอดคล้องกับกระบวนการแลกเปลี่ยน (Exchange Process) เช่น แลกเปลี่ยนอย่างเป็นธรรม อย่างซื่อสัตย์ อย่างมีความรับผิดชอบ และค่านิยมอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแลกเปลี่ยน เป็นต้น

เบอร์นมีแนวคิดว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง อาจจะมีการแสดงออกโดยผู้ใดก็ได้ในองค์การในทุกๆ ตำแหน่ง ซึ่งอาจจะเป็นผู้นำหรือผู้ตาม และอาจจะเกี่ยวกับคนที่มีอิทธิพลเท่าเทียมกันสูงกว่าหรือต่ำกว่าก็ได้ โดยมองว่าภาวะผู้นำเป็นปฏิสัมพันธ์ของบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านอำนาจ ระดับแรงจูงใจและทักษะเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งเกิดได้ใน 3 ลักษณะ คือ

1. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ผู้นำติดต่อกับผู้ตาม เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้นำจะใช้รางวัลเพื่อตอบสนองความต้องการ ผู้นำจะต้องใช้รางวัลเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อแลกเปลี่ยนกับความสำเร็จในการทำงาน ถือว่าผู้นำและผู้ตามมีความต้องการอยู่ในระดับขั้นแรก ตามทฤษฎีความต้องการเป็นลำดับขั้นของมาสโลว์

2. ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership) ผู้นำจะตระหนักถึงความต้องการและแรงจูงใจของผู้ตาม ผู้นำและผู้ตามมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะยกระดับความต้องการซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนสภาพทั้งสองฝ่าย คือ เปลี่ยนผู้ตามไปเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และเปลี่ยนผู้นำการเปลี่ยนแปลง ไปเป็นผู้นำแบบจริยธรรม กล่าวคือ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง จะตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม และจะกระตุ้นผู้ตามให้เกิดความสำนึก และยกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ และทำให้ผู้ตามเกิดจิตสำนึกของอุดมการณ์ และยึดถือค่านิยมเชิงจริยธรรม เช่น อิสรภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาค สันติภาพและสิทธิมนุษยชน

3. ภาวะผู้นำแบบจริยธรรม (Moral Leadership) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนเป็นผู้นำแบบจริยธรรมอย่างแท้จริง เมื่อผู้นำได้ยกระดับความประพฤติและความปรารถนาเชิงจริยธรรมของทั้งผู้นำและผู้ตามให้สูงขึ้น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่าย อำนาจของผู้นำจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำทำให้ผู้ตามเกิดความไม่พึงพอใจต่อสภาพเดิม ทำให้ผู้ตามเกิดความขัดแย้งระหว่างค่านิยมกับการปฏิบัติ สร้างจิตสำนึกให้ผู้ตามเกิดความต้องการในระดับขั้นที่สูงกว่าเดิมตามลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ หรือระดับการพัฒนาจริยธรรมของโคลเบิร์ก แล้วจึงดำเนินการเปลี่ยนสภาพ ทำให้ผู้นำและผู้ตามไปสู่จุดมุ่งหมายที่สูงขึ้นภาวะผู้นำทั้งสามลักษณะตามทฤษฎีของเบอร์น มีลักษณะเป็นแกนต่อเนื่อง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนอยู่ปลายสุดของแกน ตรงกันข้ามกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมุ่งเปลี่ยนสภาพไปสู่ภาวะผู้นำแบบจริยธรรม

2. ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของบาส (Bass's Theory of Transformational Leadership)

บาส (Bass, 1985 : 40) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หรือภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ โดยอาศัยพื้นฐานแนวความคิดของเบอร์นสองแบบคือ ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ โดยบาสให้ทัศนะว่าภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ใช้การให้รางวัลเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยินยอมปฏิบัติตาม ส่วนภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership) ได้ให้นิยามในแง่ผลของผู้นำที่กระทบต่อผู้ตาม ได้แก่ ผู้ตามให้ความไว้วางใจ มีความรู้สึกชื่นชม ให้ความจงรักภักดีและความเคารพนับถือต่อผู้นำ จนสามารถส่งผลให้เกิด

แรงจูงใจทำงานได้ผลมากกว่าความคาดหวังเดิมที่กำหนดไว้ แม้ว่ากระบวนการอิทธิพลที่เกิดจากภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจะส่งเสริมแรงจูงใจและผลงานของผู้ตามได้มากกว่า ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน

พฤติกรรมของผู้นำตามทฤษฎีของบาส เดิมแบ่งออกเป็น 2 แบบใหญ่ๆ ได้แก่ ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพและผู้นำแบบแลกเปลี่ยน

1. ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership)
   - 1.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence : II)
   - 1.2 การจูงใจเพื่อสร้างแรงดลใจ (Inspirational Motivation : IM)
   - 1.3 การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual Stimulation : IS)
   - 1.4 การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC)
2. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)
   - 2.1 การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward : CR)
   - 2.2 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ (Passive Management by Exception : MBE-P)
   - 2.3 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก (Active Management by Exception : MBE-A)
   - 2.4 ภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez – Faire Leadership)

ต่อมามีการปรับปรุงทฤษฎีใหม่ บาสและอโวลิโอ (Bass & Avolio, 1990 : 231-272) ได้ทำการเพิ่มเติมองค์ประกอบที่สาม ได้แก่ ภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez – Faire Leadership) ซึ่งเป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพต่ำที่สุด หรือไร้ประสิทธิผล หรือเป็นบุคคลที่ขาดภาวะผู้นำ (Non - Leadership) โดยแยกออกมาจากภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน กรณีนี้ทำให้ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีเพียง 3 องค์ประกอบ โดยเรียกว่า ตัวแบบของภาวะผู้นำที่มีพิสัยเต็ม (The Model of full Range of Leadership) ประกอบด้วย

1. ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ จะมีความแตกต่างจากภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ จะมีอิทธิพลต่อสภาพภายในจิตใจของผู้ตาม คือ แรงจูงใจ คุณธรรม จริยธรรม ซึ่งก็จะเป็นการมุ่งที่จะยกระดับความต้องการภายในของผู้ตามให้สูงขึ้น นอกจากนี้แล้วผู้นำจะส่งเสริมหรือเปลี่ยนสภาพของตนเองให้เป็นผู้ที่ส่งเสริมคุณธรรมหรือทั้งผู้นำและผู้ตามต่างก็มีอิทธิพลต่อกันและกัน ในการที่จะเปลี่ยนสภาพไปสู่ทิศทางที่ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้องค์ประกอบของภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจะประกอบด้วย

1.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence : II) เป็นคุณลักษณะของผู้นำในการที่จะชักจูง เกลี้ยกล่อม กระตุ้นความสนใจของผู้ตามให้เกิดขึ้น ผู้นำจะต้องมีพฤติกรรมในการทำงานร่วมกันกับผู้ตาม มีการยอมรับ เคารพและเชื่อถือในผู้ตาม จะมีการตัดสินใจร่วมกันระหว่าง

ผู้นำกับผู้ตาม แสดงบทบาทต่อผู้ตามโดยเป็นเสมือนดั่งครู ผู้ฝึกสอนและเป็นพี่เลี้ยง นอกจากนี้แล้ว ผู้นำจะมีอิทธิพลต่อผู้ตามในเรื่องความเป็นแบบอย่างที่ดีในด้านคุณธรรม จริยธรรมและหลีกเลี่ยงในการใช้อำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของ

1.2 การจูงใจเพื่อสร้างแรงดลใจ (Inspirational Motivation : IM) เป็นคุณลักษณะของผู้นำในการผลักดัน และสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดขึ้นกับผู้ตาม ทั้งนี้จะต้องค้นหาเพื่อทราบว่าผู้ตามมีความสามารถอย่างไรและกระตุ้น โน้มน้าวและดลใจให้เกิดความพยายามในการทำงานให้มากขึ้น ทั้งนี้พฤติกรรมของผู้นำ จะต้องทำด้วยความกระตือรือร้นและแสดงออกถึงการมองโลกในแง่ดี นอกจากนี้จะต้องสร้างความคาดหวังในความสำเร็จ อีกทั้งยังทำให้ผู้ตามนั้นเห็นคุณค่าของงาน และสามารถที่จะบรรลุเป้าหมายได้

1.3 การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual Stimulation : IS) ผู้นำจะต้องกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์ของผู้ตาม เพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เมื่อเกิดปัญหานั้นผู้นำจะกระตุ้นความคิดของผู้ตามให้มองปัญหาและคิดอย่างเป็นระบบ โดยการตั้งสมมติฐาน กำหนดขอบเขตของปัญหาและตรวจสอบสถานภาพเดิมที่เป็นอยู่ภายใต้มุมมองใหม่ๆ เพื่อให้เกิดแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งผู้ตามจะได้รับโอกาสในการที่จะคิดทดลองและหาทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

1.4 การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC) ผู้นำจะให้ความสำคัญกับความต้องการของแต่ละบุคคล โดยคำนึงถึงความต้องการที่แตกต่างของแต่ละบุคคล เพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น ความเจริญเติบโตและความสำเร็จ ผู้นำจะแสดงบทบาทต่อผู้ตามจะในฐานะผู้ฝึกสอนหรือเป็นพี่เลี้ยง ให้สนับสนุนและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้งานใหม่ๆ สร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ตาม ให้ความเป็นกันเอง รับรู้และพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละบุคคล ซึ่งผลของการคำนึงถึงและให้ความสำคัญของแต่ละบุคคลนี้ ผู้ตามและเพื่อนร่วมงานจะได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้าจนประสบความสำเร็จในที่สุด

2. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน เป็นกระบวนการที่ผู้นำ ทำให้ผู้ตามพยายามที่จะคาดหวังและปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง โดยผู้นำใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเสริมแรงอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติตามบทบาท และเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่กำหนด ซึ่งผู้นำจะต้องรู้ถึงสิ่งที่ผู้ตามจะต้องปฏิบัติงานให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ และทำให้ผู้ตามเข้าใจบทบาท รวมทั้งตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม บอกถึงวิธีการที่ความต้องการของผู้ตาม จะได้รับการแลกเปลี่ยนเมื่อปฏิบัติงานได้บรรลุตามที่กำหนด องค์ประกอบของภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนประกอบด้วย

2.1 การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward : CR) ผู้นำจะเสริมแรงหรือสร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลแก่ผู้ตาม เมื่อผู้ตามสามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามความต้องการของ

ผู้นำ หรือในกรณีที่ผู้นำมีความประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น โดยที่ต้องการให้ผู้ตามปฏิบัติ ผู้นำอาจสร้างพันธะสัญญากับผู้ตามในเรื่องการให้รางวัล เมื่อผลงานนั้นเป็นไปตามที่ผู้นำนั้นตั้งเป้าไว้

2.2 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก (Active Management by Exception : MBE-A) เป็นพฤติกรรมการบริหารงานของผู้นำ โดยจะปล่อยให้ระบบการทำงานเป็นไปตามปกติ กล่าวคือ จะไม่มีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน แต่เมื่อผู้ตามทำงานบกพร่องหรือผิดพลาด หรือผลงานนั้นต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ผู้นำจะเข้ามาคอยควบคุมสถานการณ์หรือแทรกแซงโดยการแนะนำ ชี้แนะ ตรวจสอบการทำงานต่างๆ และหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจะต่างจากการให้รางวัลตามสถานการณ์ กล่าวคือ การให้รางวัลตามสถานการณ์จะไม่รอให้เกิดปัญหาในการทำงานขึ้นก่อน แล้วจึงค่อยเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมสถานการณ์

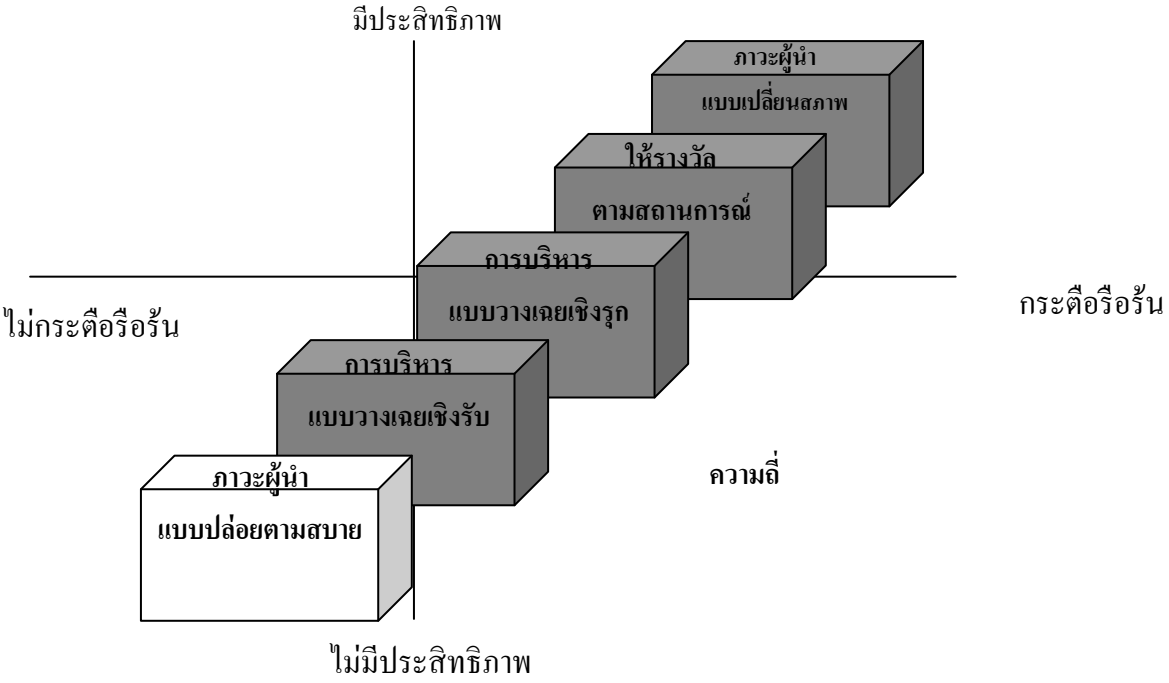
2.3 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ (Passive Management by Exception : MBE-P)เป็นพฤติกรรมการบริหารของผู้นำ โดยจะเฉยต่อสถานการณ์การทำงานที่ปกติเหมือนกับการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก และจะเข้าควบคุมหรือแทรกแซง เมื่อผลการปฏิบัติงานนั้นผิดพลาดเช่นกัน แต่จะต่างตรงที่จะมีการลงโทษหรือส่งผลต่อผู้ตามในทางลบ เช่นการจับผิด การตำหนิ ฯลฯ เป็นต้น

3. ภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez – Faire Leadership)

ภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกแบบไม่ใส่ใจต่อการทำงานต่างๆ ในองค์การ ไม่ว่าสถานการณ์การทำงานจะเป็นเช่นไรก็จะไม่สนใจ ไม่ตัดสินใจสั่งการ ไม่กระตุ้นผู้ตาม ให้เกิดแรงจูงใจ และไม่รับผิดชอบต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ทฤษฎีของบาส ยังเพิ่มความสำคัญในการเอาใจใส่ต่อความต้องการของผู้ตามมากกว่าของผู้นำ โดยการเสนอแนะว่า ในสถานการณ์ที่ผลงานของผู้ตามไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ผู้นำควรเพิ่มระดับความเป็นผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพมากยิ่งขึ้น ทฤษฎีนี้จึงอธิบายว่า ความเป็นผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจึงเป็นแถบต่อเนื่องกับความเป็นผู้นำแบบแลกเปลี่ยน มากกว่าที่จะแยกเป็นอิสระออกจากกันอย่างแท้จริง ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพนี้ ผู้นำจะพัฒนาบุคลากรโดยการสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นแก่ผู้ตามโดยผ่านการมอบหมายงาน หรือการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นในองค์กร นวัตกรรมใหม่ๆ จะถูกสร้างขึ้นโดยผู้ตาม ทั้งนี้ผู้นำนั้นจะกระตุ้นให้ผู้ตามคิดริเริ่มสิ่งใหม่ๆ การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโดยรวมแล้วผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพนี้จะส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรอีกด้วย ดังภาพที่ 2.4

ภาพที่ 2.4 แสดงลักษณะโครงร่างผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (Optimal profile) ของลักษณะภาวะผู้นำ



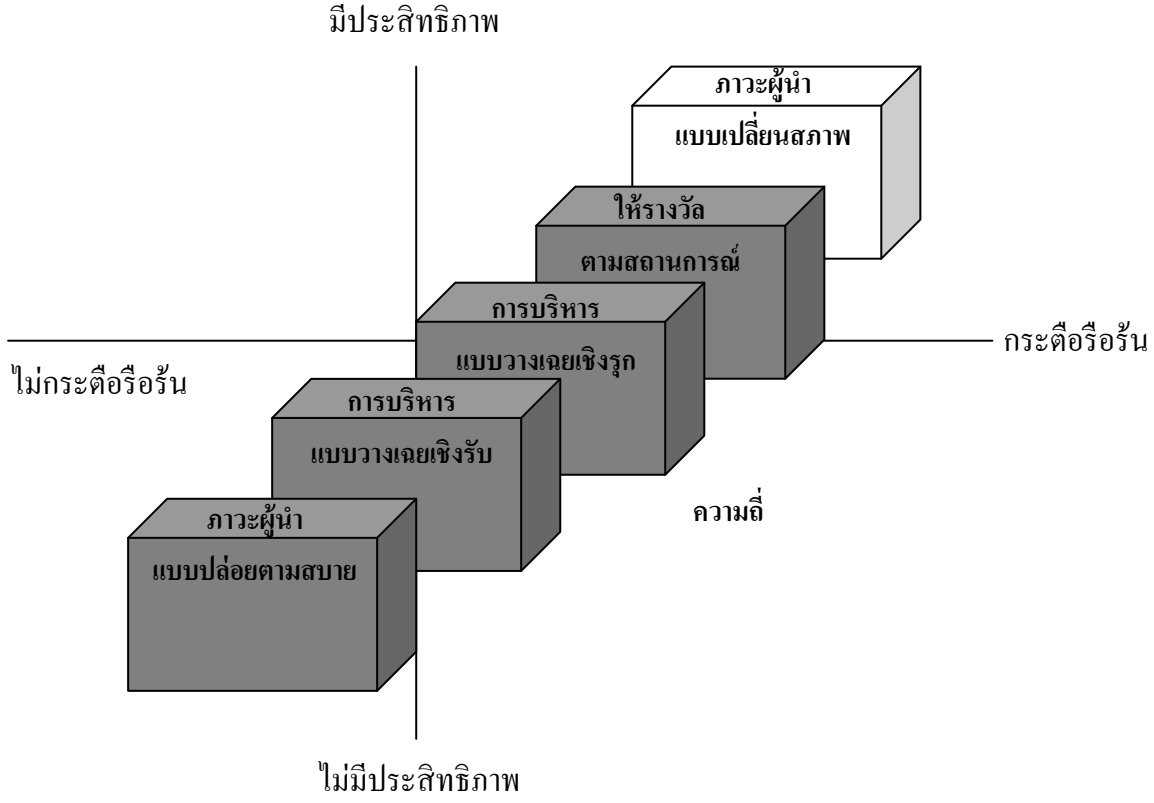
(Bass & Avolio, 1994 : 6)

:

จากภาพที่ 2.4 มิติที่ 3 ความลึกของโครงร่างนี้แทนความถี่ (Frequency) ซึ่งบุคคลแสดงลักษณะเฉพาะของภาวะผู้นำ ในมิติของการกระทำคือกระตือรือร้น (Active) หรือไม่กระตือรือร้น (Passive) ช่วยให้รูปแบบภาวะผู้นำมีความชัดเจนขึ้นและในมิติความมีประสิทธิภาพ (Effective) เป็นตัวแทนผลกระทบของรูปแบบภาวะผู้นำต่อผลการปฏิบัติงาน ในภาพนี้ผู้นำแสดงออกถึงภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบายไม่บ่อยนัก และเพิ่มความถี่ของรูปแบบภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนคือการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับและการให้รางวัลตามสถานการณ์หรือการเสริมแรงทางบวก ในลักษณะโครงร่างผลลัพธ์ที่ดีที่สุดนี้ แสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบพฤติกรรมทั้งสี่องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีการแสดงออกมากที่สุด

ในทางตรงกันข้าม การแสดงภาวะผู้นำที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำมีแนวโน้มไปทางไม่มีความกระตือรือร้น และความไม่มีประสิทธิภาพตรงกันข้ามกับภาวะผู้นำที่มีลักษณะโครงร่างผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ดังภาพที่ 2.5 ที่แสดงโครงร่างที่เป็นผลลัพธ์ระดับรองลงมาของลักษณะภาวะผู้นำ

ภาพที่ 2.5 แสดงลักษณะโครงร่างที่เป็นผลลัพธ์ระดับรอง (Suboptimal Profile) ของลักษณะภาวะผู้นำ



(Bass & Avolio, 1994 : 7)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยจำนวนมาก ทั้งที่เป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์และเชิงทฤษฎีต่างๆ ที่ศึกษาใน สถาบันการศึกษาและองค์กรต่างๆ พบว่า ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพเป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและให้ความพึงพอใจมากกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Bass & Avolio, 1994 : 6-7)

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2538 : 8-24) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามความหมายของนักพัฒนาแนวใหม่ว่า หมายถึง การที่ประชาชน สมาชิกของชุมชนกับผู้วิจัย ผู้ปฏิบัติการ ได้มี

การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันประเมินปัญหาและความต้องการของชุมชน (Need Assessment) ร่วมกันวิเคราะห์สภาวะปัจจุบันว่าชุมชนมีปัญหาและข้อบกพร่องในเรื่องใดบ้าง ร่วมกันระบุปัญหา ต่อจากนั้นก็มีการศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา มีการสำรวจทรัพยากรในชุมชน ซึ่งรวมทั้งทรัพยากรจากธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์ทั้งภายในชุมชนเองและภายนอกชุมชน ซึ่งรวมทั้งทรัพยากรจากธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์ทั้งภายในชุมชนเองและภายนอกชุมชน ได้แก่ องค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ มีการวางแผนในการแก้ปัญหา ดำเนินการติดตามผล และสุดท้ายคือประเมินผล ซึ่งงานทั้งหมดเป็นการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชาวบ้าน ประชาชน และสมาชิกของชุมชนที่ได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจตลอดกระบวนการ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (อ้างถึงใน ปิยะ ประทีปรักมณี, 2546 : 9-10) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชน และสามารถที่จะนำการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองในครอบครัวและชุมชนให้ดีขึ้นนั้น การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม ทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย การมีส่วนร่วมดังกล่าวเกิดจาแนวความคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วม 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน จนกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลของส่วนรวม

2. ประชาชนต้องมีความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

3. ประชาชนต้องมีการตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันจะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

เสน่ห์ จามริก (อ้างถึงใน มาริสา โกเศยะโยธิน, 2543 : 20-23) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานความมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นในบั้นปลายได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นกิจกรรมที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชุมชน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างถึงใน มาริสา โกเศยะโยธิน, 2543 : 20-23) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมี

ผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่าง เป็นสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น พร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ยาดาฟ แรม พี (Yadav. Ram P., 1979) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเข้าร่วมของประชาชนหรือกลุ่มตัวแทนชุมชนในกระบวนการพัฒนาด้วยความสมัครใจเต็มใจการมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่ถูกบังคับ ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจจำแนกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและแผนการ (Implementation)
3. การเข้ามีส่วนร่วมในการควบคุมการประเมินโครงการและการพัฒนา (Evaluation)
4. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ของการพัฒนา (Benefit)

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (อ้างถึงใน ธวัช สิทธิกิจโยธิน, 2543 : 12-28) เสนอความหมายและหลักการสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า เป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนในชุมชน ทั้งรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนดังกล่าวนั้น ได้แก่

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมตลอดถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหารูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการนำทรัพยากรที่มีจำกัดมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้มากที่สุด
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และหน่วยงาน

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการ

สรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชน ผู้นำชุมชนหรือแกนนำชุมชน และนักพัฒนาเข้ามาร่วมกันคิดค้นปัญหาของชุมชน รวมทั้งหาแนวทางและดำเนินการแก้ไขโดยประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขโดยประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการมีส่วนร่วมของเครือข่ายทุนในพื้นที่เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก

รูปแบบการมีส่วนร่วม

องค์การสหประชาชาติ (1981 : 5) ได้รวบรวมรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) เป็นโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง ซึ่งเป็นการกระทำที่มิได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Conceived) มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้ผลทันทีแต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวและจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนในที่สุด

ศรีเพ็ญ ดุรงคเดช (2539 : 17-22) ได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การสหประชาชาติ โดยแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. การชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม (Mobilization) รูปแบบนี้รัฐบาลจะเป็นผู้วางแผนนโยบายและโครงการพัฒนาด้วยตนเอง ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำโครงการแต่จะถูกชักชวนจากรัฐบาลให้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นของการดำเนินโครงการ (Implementation) เช่น การร่วมลงแรงของชาวบ้านในการสร้างเหมืองฝาย เป็นต้น ลักษณะนี้พบในการวางแผนจากบนลงล่าง (Top-down approach)

2. การเจรจาต่อรอง (Mediation) แบบนี้รัฐบาลและตัวแทนของประชาชนจะมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา และตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยทั่วไปการริเริ่มโครงการจะมาจากรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรประชาชน สามารถร่วมตัดสินใจหรือเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลกลางได้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งผลสุดท้ายรัฐบาลกลางมักจะเป็นผู้ยอมโอนอ่อนผ่อนตามเสียงของท้องถิ่นมิเช่นนั้นจะเป็นการฝืนมติของท้องถิ่น ซึ่งจะนำมาสู่ความขัดแย้งในภายหลัง รูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบนี้จึงสามารถลดกระแสความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับ

ประชาชนได้มาก การวางแผนพัฒนารูปแบบนี้องค์กรประชาชนจะต้องมีศักยภาพสูงและมีความตื่นตัวในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่การต่อรองมักจะเกิดหลังจากรัฐบาลกลางได้กำหนดแผนพัฒนาไว้แล้ว หาใช่เป็นการยินยอมหรือเปิดโอกาสให้ตัวแทนท้องถิ่นหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้าร่วมในขั้นตอนการวางแผนแต่แรก

3. การจัดการวางแผนด้วยตนเอง (Self-management) รูปแบบนี้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการควบคุมและวางแผนด้วยตนเองโดยสิ้นเชิง เป็นรูปแบบของการวางแผนพัฒนาโดยการพึ่งตนเองอย่างแท้จริงและเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ การวางแผนแบบนี้ไม่อาศัยความคิดริเริ่มและชักจูงหรือชักชวนจากบุคคลภายนอกหรือรัฐบาลเลย ประชาชนในท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์และตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหา แนวทางการวางแผนพัฒนา หรือแม้กระทั่งการติดตามประเมินผลสำเร็จของโครงการด้วยตนเอง รูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสอย่างเต็มที่แก่ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมโดยสมบูรณ์ บทบาทของบุคคลภายนอก คือ การทำงานวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory research) ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องทำการศึกษาวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อนั้นประชาชนในท้องถิ่นและบุคคลภายนอกจะร่วมกันเก็บข้อมูลอย่างเสมอภาคกัน รูปแบบนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมและมีประสิทธิภาพสูง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีความสำคัญต่อการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่น ที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ของชุมชนได้เป็นอย่างดี รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนการกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อมุงหมายให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ

ความหมายและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความหมายหรือคำนิยามเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้มากมายหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็สำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V.Holloway, 1951 : 101-103) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้อง ถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน”

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101-103) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำเภอหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

คลาก (Clarke, 1957 : 87-89) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มองตากู (Montagu, 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

คำนิยามของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างอยู่อย่างกว้างขวางก็คือคำนิยามของศาสตราจารย์วิลเลียม เอ รอบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้นิยามคำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

“การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Encyclopedia Britannica (อ้างถึงใน พรชัย เทพปัญญา และคณะ, 2527 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ “อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารกิจการ

(Execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ”

นักวิชาการไทยที่ได้ให้แนวคิดคำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4-5) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐ มอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำการบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 1) ได้อธิบายและให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์การที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน มีอำนาจ ที่จะกระทำกิจการสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความตามระบบและกลไกทางกฎหมายได้ และความสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้อธิบายจำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระและมีอำนาจอิสระทางด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องรอการสั่งการจากราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเอง บริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณของท้องถิ่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากนิยามหรือความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถประมวลสรุปแยกเป็นสาระที่สำคัญ ๆ ได้ ดังนี้

1. เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่นโดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการ ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบและอีกมิติหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว

2. ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย

3. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวมทั้งสอดคล้องกับ อาจารย์โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง ที่ได้เสนอลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ว่ามีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่(Area) ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน

2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

3. มีอิสระ (Autonomy)ในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิก สภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่สำคัญ ที่พอสรุปได้ ดังนี้

1. มีพื้นที่ขอบเขตที่แน่นอน

2. มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการของท้องถิ่นได้ ภายในขอบเขตที่สมควร

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการดำเนินกิจกรรมของการปกครองโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารงาน ภายในกรอบกิจกรรมและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้นและได้รับมอบหมาย

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระตามสมควร กล่าวคือ สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนด

จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบัน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝนให้ความรู้ ความเข้าใจและให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองให้แก่ประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และรู้จักสิทธิ หน้าที่ของตน อันจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

1.2 เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

2.1 กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2.2 เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

ตลอดจนขีดความสามารถทางด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550/หมวด 14

มาตรา 281 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร จึงได้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจ หน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดย

มีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะ เวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ

การจัดบริการสาธารณะ

แนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็น

ผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกรองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนาจให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มี

ประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

2.1 หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ

2.2 หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

2.3 หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

2.4 หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

1. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

2. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น

2.1 เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง

2.2 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์การร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกันการศึกษาในขั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการ

จัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินภารกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น

8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วมดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ

1) จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3) บำบัดน้ำเสีย
4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5) วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่าง โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังได้มีการกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น

การมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

1.1.1 ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่

1.1.2 ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

1.2 สาธารณูปโภค

แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำและระบบประปาชนบท

1.3 สาธารณูปการ

1.3.1 การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด

1.3.2 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

1.3.3 การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม

1.3.4 การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1 การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

2.2 งานสวัสดิการสังคม

การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

2.3 นันทนาการ

2.3.1 การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้าง บำรุงรักษาสนามกีฬา

2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแล บำรุงรักษาสวนสาธารณะ

2.4 การศึกษา

2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์

2.4.2 การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ และการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

2.5 การสาธารณสุข

2.5.1 การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง

2.5.2 การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฌาปนกิจการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่

อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 102 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 27 กรม ใน 7 กระทรวง

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตราชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

4.3 การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

4.6 การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

5.1 การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้อง ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน

6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

รูปแบบการดำเนินการให้บริการสาธารณะในอนาคต

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และอาจให้แตกต่างกันได้แต่ไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ. 2553) ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่าจะมีภารกิจในหลายรูปแบบที่รัฐถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาล เมื่อรับโอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง 2) ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึง

ความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน และ 3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

3. ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด

ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่น เชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับแต่รัฐบาลส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง

การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก

สำหรับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้ คือ

1. รูปแบบการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546 : 4-21) ได้กล่าวถึง รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อแก้ไขปัญหา และเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา สรุปได้ดังนี้

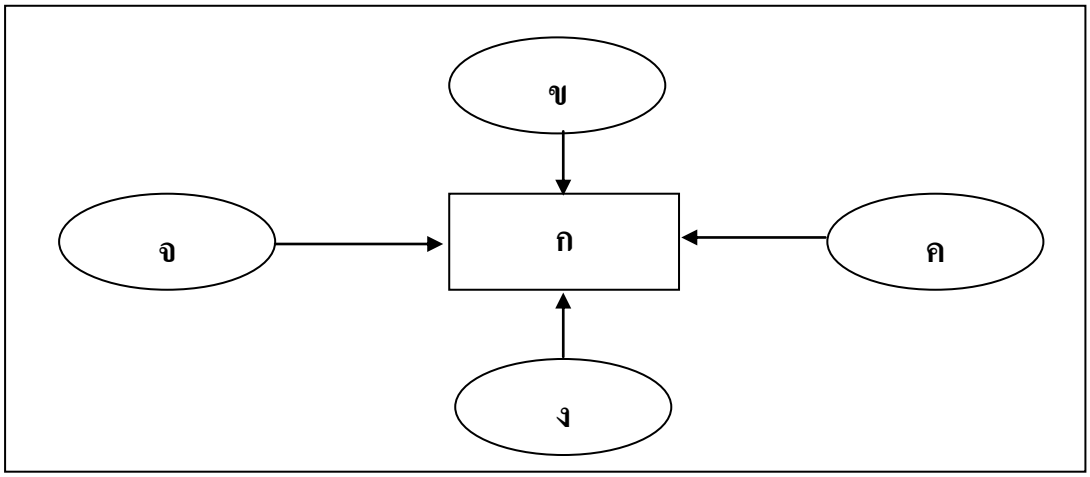
1.1 รูปแบบศูนย์โรงเรียน

ศูนย์โรงเรียน (School Center) หมายถึง การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการในโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ในลักษณะนำนักเรียนมาเรียนรวมกันทั้งหมด หรือมาเรียนรวมกันในบางชั้นเรียน หรือจัดการเรียนการสอนเป็นช่วงชั้น และพัฒนารูปแบบเป็นการบริหารจัดการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียนในโรงเรียนหลัก และในโรงเรียนเครือข่ายให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดหมายของหลักสูตรเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู ครูไม่ครบชั้นเรียน เพื่อระดมทรัพยากรของทุกโรงเรียนมาใช้เพื่อการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนหลัก และพัฒนาโรงเรียนเครือข่ายให้เป็นแหล่งเรียนรู้ และเพื่อพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงาน ดังนี้

1.1.1 รูปแบบเรียนรวมทุกชั้นเรียน

1) รูปแบบเรียนรวมทุกชั้นเรียน มีลักษณะดังภาพที่ 2.6 ต่อไปนี้ คือ

ภาพที่ 2.6 รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก แบบเรียนรวมทุกชั้นเรียน



(1) มีโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คนลงมา จำนวนโรงเรียน ตั้งแต่ 2 - 5 โรงเรียน กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของหมู่บ้านที่มีเส้นทางคมนาคมระหว่าง 2 - 5 กิโลเมตร มีสภาพการคมนาคมที่สะดวกทุกฤดูกาล ให้คัดเลือกโรงเรียนที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อาคารสถานที่เหมาะสม และตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางหรือสามารถเดินทางได้สะดวกเป็นหลัก ส่วนโรงเรียนที่เหลือเป็นโรงเรียนเครือข่าย

(2) นำนักเรียนทุกระดับชั้นเรียน มาเรียนรวมกันที่โรงเรียนหลัก โดยได้รับการสนับสนุนค่าพาหนะในการเดินทางมาเรียน

(3) วางแผนจัดอัตรากำลังครู ทั้งผู้บริหารและครูผู้สอน ตลอดจนบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานร่วมกันที่โรงเรียนหลัก

(4) นำทรัพยากรจากโรงเรียนเครือข่าย มาใช้ร่วมกันที่โรงเรียนหลัก และปรับสภาพโรงเรียนเครือข่ายเป็นแหล่งเรียนรู้

1.1.2 วิธีดำเนินการ

1) วางแผนการบริหารจัดการศูนย์โรงเรียนที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คนลงมา โดยตั้งโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่าย

2) นำนักเรียนจากโรงเรียนเครือข่ายมาเรียนร่วมที่โรงเรียนหลัก ทุกชั้นเรียน

3) นำผู้บริหาร และครูผู้สอนมาวางแผนการบริการจัดการศึกษาร่วมกัน

4) กำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริการจัดการในโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่ายอย่างชัดเจน

5) พิจารณาพัฒนาโรงเรียนเครือข่าย เพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ หรือพิจารณาเลิกล้มโรงเรียนตามความเหมาะสม

6) ของบประมาณค่าพาหนะนักเรียน สำหรับนักเรียนทุกคน ทุกระดับ ชั้นที่มาเรียนที่โรงเรียนหลัก

1.1.3 ทรัพยากรที่ต้องการ

1) บุคลากร ได้แก่ ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่าย ประกอบด้วย ผู้บริหาร ครูผู้สอน นักการภารโรง ผู้นำทางศาสนา ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2) งบประมาณ ได้แก่ ค่าพาหนะนักเรียน ค่าปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนเครือข่ายเป็นแหล่งเรียนรู้ ค่าใช้จ่ายพัฒนาประสิทธิภาพของโรงเรียนหลัก ค่าประกันชีวิตนักเรียนกรณีประกันอุบัติเหตุเป็นรายบุคคล

1.1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) นักเรียนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง

2) นักเรียนในโรงเรียนหลัก และโรงเรียนเครือข่ายมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดประสงค์ของหลักสูตร

3) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารจัดการศึกษา ทั้งโรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานอื่น

4) ประหยัดงบประมาณภาครัฐ ลงทุนด้วยงบประมาณต่ำ แต่คุณภาพนักเรียนสูงขึ้น

1.1.5 เงื่อนไขความสำเร็จ

1) ผู้บริหาร ครู และหน่วยงานระดับนโยบาย มีความพร้อม และมีวิสัยทัศน์มุ่งพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

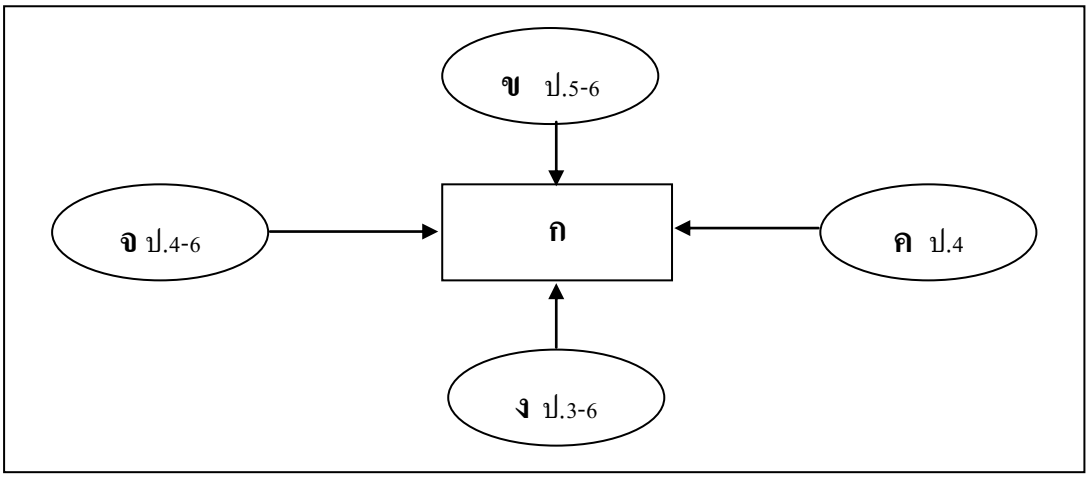
2) ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา องค์การท้องถิ่น ผู้ปกครองนักเรียน มีความเข้าใจในรูปแบบการบริหารจัดการแบบศูนย์โรงเรียนอย่างแท้จริง และให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

3) มีงบประมาณสนับสนุนอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง

1.2 รูปแบบเรียนรวมบางชั้น

1.2.1 รูปแบบเรียนรวมบางชั้น มีลักษณะดังภาพที่ 2.7 ต่อไปนี้ คือ

ภาพที่ 2.7 รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก แบบเรียนรวมบางชั้น



1.2.2 วิธีดำเนินการ

1) นำนักเรียนจากโรงเรียนเครือข่ายบางชั้น เช่น อนุบาล 1 - 2 ป.1 - 3 หรือ ป.4 - 6 ไปเรียนรวมกันกับโรงเรียนหลัก

2) จัดระบบการเรียนการสอนร่วมกันระหว่างโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่าย

3) สนับสนุนค่าพาหนะให้กับนักเรียนที่เดินทางมาเรียนร่วม ทุกคน

4) ประกันอุบัติเหตุให้แก่นักเรียนที่เดินทางมาเรียนร่วม

5) การบริหารจัดการโรงเรียน ในกรณีที่มีผู้บริหารของโรงเรียนเครือข่ายอยู่ ให้บริหารจัดการโรงเรียนเครือข่าย สำหรับโรงเรียนเครือข่ายที่ไม่มีผู้บริหารให้ผู้บริหารโรงเรียนหลักเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งในโรงเรียนเครือข่าย

1.2.3 ทรัพยากรที่ต้องการ

1) ปรับปรุงด้านอาคารสถานที่ เพื่อให้นักเรียนที่มาเรียนร่วมกันได้รับบริการ อำนวยความสะดวกในด้านการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ขอรับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเป็นค่าพาหนะจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษา

3) ขอรับการสนับสนุนด้านบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและอาสาสมัคร ธนาคารสมอง (ผู้เกษียณอายุที่มีเวลาว่าง และสมัครใจทำการสอน) มาเป็นวิทยากร

4) จัดหาแหล่งเรียนรู้อย่างหลากหลาย เพื่อให้เด็กทุกคนได้เรียนตามความถนัด ความต้องการและความสนใจ เช่น ห้องสมุดเคลื่อนที่ ครุภัณฑ์ วัสดุสอนวิชาชีพแบบห้องเรียนเคลื่อนที่

1.2.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ลดภาระการขาดแคลนครูผู้สอน

2) ผู้เรียนได้เรียนครบตามตามหลักสูตรและสาระการเรียนรู้

3) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการโรงเรียนที่มีรูปแบบเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของชุมชน

4) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนของชุมชน

1.2.5 เงื่อนไขความสำเร็จ

1) การบริหารจัดการโรงเรียนจะประสบความสำเร็จได้ยาก หากไม่ยึดหลักของการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในลักษณะของการมีส่วนร่วมในฐานะของหุ้นส่วน

2) กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียน

3) การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนที่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดความสนใจในการเรียนรู้

4) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น

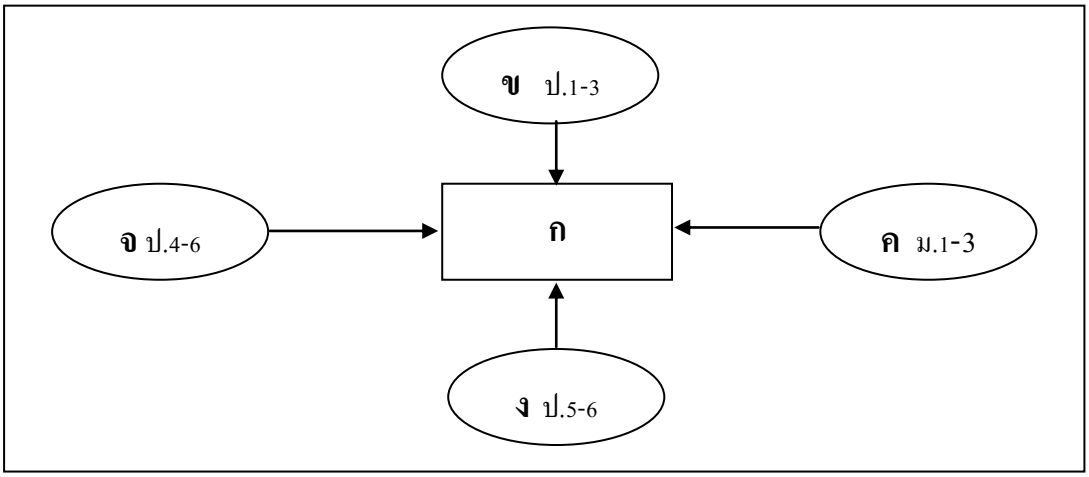
5) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกันการดำเนินการกับโรงเรียนมารวมและโรงเรียนหลัก ตามนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อโรงเรียนและชุมชน

6) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กำกับ ติดตาม ดูแลและนิเทศการจัดการเรียนการสอนอย่างทั่วถึงและจริงจัง โดยจัดให้มีแผนพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

1.3 รูปแบบเรียนรวมช่วงชั้น

1.3.1 รูปแบบเรียนรวมช่วงชั้น มีลักษณะดังภาพที่ 2.8 ดังต่อไปนี้ คือ

ภาพที่ 2.8 รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก แบบเรียนรวมช่วงชั้น



1.3.2 วิธีดำเนินการ

1) ขั้นวางแผนและเตรียมการ โดยศึกษาข้อมูลโรงเรียนทั้งข้อมูล จำนวนนักเรียนในปัจจุบันและคาดการณ์ล่วงหน้า 5 ปี จำนวนครู สภาพเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ของชุมชน สภาพพื้นที่ใกล้เคียง สภาพคมนาคม แล้วจัดกลุ่มเพื่อกำหนดเป็นศูนย์รวมโรงเรียน โดยคำนึงถึงสภาพที่ตั้งของการปกครอง คือ สภาพเทศบาล ตำบล สภาพระยะทางการเดินทาง แล้วจัดประชุมผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อชี้แจงและหารือแนวดำเนินการ กำหนดรูปแบบการดำเนินการร่วมกันในลักษณะ

ของการจัดการศึกษาเป็นช่วงชั้น คือ จัดแบ่งการเรียนการสอนออกเป็นช่วงชั้น คือ ศูนย์อนุบาล (อนุบาล 1 - 2) ศูนย์ ป.1 - 2 ศูนย์ ป.3 - 4 ศูนย์ ป.5 - 6 หรือจัดช่วงชั้นตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน และวางแผนกำหนดการจัดครูในโรงเรียน ในตำบลรวมกัน โดยจัดครูเข้าสอนตามระดับช่วงชั้น ตามความรู้ ความสามารถ และความถนัดของครู และพิจารณาการจัดจำนวนครู ตามเกณฑ์จำนวนครูที่จะทำการสอนจริงในชั้นเรียน ประชุมผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและข้าราชการครูทุกคน ตามจุดศูนย์โรงเรียนระดับตำบลเรียนรวมช่วงชั้น เพื่อวางแผนในการบริหารและจัดการเรียนการสอนร่วมกัน

2) ประชุมกับผู้นำชุมชน ตัวแทนของผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อชี้แจงแนวดำเนินการ

3) จัดทำโครงการจัดการเรียนการสอนแบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล (รวมเรียนช่วงชั้น) เสนอต่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4) แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการเรียนการสอนแบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล เพื่อให้มีหน้าที่ดูแล ให้คำปรึกษา แนะนำและประสานงานในระดับอำเภอ ตำบล และโรงเรียน

5) ดำเนินงานจัดการเรียนการสอน แบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล ด้านการจัดการเรียนการสอน จัดครูในตำบลรวมกัน พิจารณาจัดครูผู้สอน และผู้บริหารโรงเรียนเป็นทีมตามสัดส่วนห้องเรียนและช่วงชั้น ตามศูนย์ช่วงชั้นในโรงเรียนต่าง ๆ ในด้าน การบริหารจัดการนั้น ทุกโรงเรียนยังคงมีสภาพเป็นโรงเรียนตามเดิม มีการบริหารจัดการตามลักษณะการบริหารโรงเรียนตามปกติ การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน ทุกโรงเรียนมีการดำเนินการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนตามปกติ เมื่อโรงเรียนแต่ละแห่งรับเด็กเข้าเรียนแล้ว จึงจัดส่งไปเรียนศูนย์โรงเรียนระดับช่วงชั้น การบริหารงานวิชาการ โดยผู้บริหารและคณะครูที่สอนในโรงเรียนนั้น ร่วมกันวางแผนเรื่องต่าง ๆ เช่น งานหลักสูตรและการนำไปใช้ งานการเรียนการสอน งานวัสดุและสื่อการเรียนการสอน งานห้องสมุด งาน การนิเทศภายในและงานพัฒนาด้านวิชาการต่าง ๆ เป็นต้น การบริหารงานธุรการ การเงิน การบัญชีและการพัสดุโรงเรียน โดยงานธุรการในชั้นเรียนนั้น มีการจัดทำ 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ยังคงแยกทำเป็นรายโรงเรียนตามเดิม และส่วนที่ 2 จัดทำเป็นภาพรวม ในระดับชั้นที่ศูนย์นั้น ๆ ส่วนงานธุรการ การเงิน การบัญชีและการพัสดุโรงเรียนเดิม ผู้บริหารโรงเรียนและครูที่รับผิดชอบปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยการจัดซื้อวัสดุตามจำนวนเงินรายหัวนักเรียน ให้โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีการประสานความต้องการใช้สื่อหรือวัสดุร่วมกัน จากนั้นจัดแบ่งวัสดุหรือสื่อตามสัดส่วนจำนวนนักเรียนที่กระจายกันไปตามศูนย์เรียนช่วงชั้นนั้น การวัดผล ประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรให้ครูผู้สอนประจำห้องเรียนแต่ละศูนย์ทำการวัดผล ประเมินผลการเรียนรู้ ทั้งในระหว่างปี ปลายปี และภาคเรียน แล้วจัดส่งผลการวัดประเมินผล ไปยังโรงเรียนเดิมของนักเรียนในชั้นนั้น ๆ เพื่อให้โรงเรียนเดิม อนุมัติผลการเรียน การบริหารงานบุคคล

ให้ผู้บริหารโรงเรียนออกคำสั่งให้ครูไปควบคุม ดูแลนักเรียน และปฏิบัติหน้าที่สอนและงานอื่น ๆ ในโรงเรียนศูนย์ช่วงชั้นนั้น โดยมีการลงเวลาปฏิบัติงานที่โรงเรียนศูนย์นั้น การพิจารณาความดีความชอบมีการพิจารณาร่วมกันในระดับศูนย์โรงเรียนระดับตำบล ก่อนเข้าสู่การพิจารณาในระดับกลุ่มโรงเรียน ด้านการจัดสวัสดิการ จัดวิธีการสนับสนุนค่าพาหนะให้นักเรียนทุกคน จัดระบบประกันชีวิตหมู่ให้นักเรียนทุกคน จัดระบบการเดินทาง เพื่อให้นักเรียนได้เดินทางปลอดภัย

1.3.3 ทรัพยากรที่ต้องการ

1) จัดค่าพาหนะให้กับนักเรียนทุกคนที่เดินทางไปเรียนรวม โดยจัดหารูปแบบที่หลากหลาย เช่น เป็นค่าจ้างเหมารถรับ – ส่งนักเรียน เงินอุดหนุนนักเรียนที่จัดสรรให้กับนักเรียนหรือผู้ปกครองนักเรียนได้โดยตรง เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณตามสภาพจริงของพื้นที่

2) จัดค่าพาหนะให้กับครูที่ไปปฏิบัติงานศูนย์โรงเรียน เพื่อเป็นค่าใช้สอยในการเดินทาง

1.3.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ความพึงพอใจของนักเรียนที่มีต่อการจัดการเรียนการสอนแบบศูนย์ระดับตำบล แบบเรียนรวมช่วงชั้น

2) ความพึงพอใจของครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้นำชุมชนและองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อการเรียนการสอนแบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล แบบรวมเรียนช่วงชั้นใน 3 ด้าน คือ ด้านปัจจัยการดำเนินการ ด้านกระบวนการจัดการเรียนการสอน และด้านผลผลิตที่เป็นคุณภาพนักเรียน

1.3.5 เงื่อนไขความสำเร็จ

1) ผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญกับนโยบาย มาตรการ แนวทางการดำเนินงานที่กำหนด และแสวงหาความร่วมมือกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อเกิดการปฏิบัติจริงในระดับพื้นที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ระเบียบปฏิบัติใดที่ไม่เอื้อต่อการจัดการ ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้งานมีประสิทธิภาพ

2) หน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับ จะต้องสร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นให้กับผู้ปกครอง ชุมชน ครู นักเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดสรรค่าพาหนะ ค่าเบี้ยประกันชีวิตให้กับนักเรียน หรือการได้รับการสนับสนุน ดูแลในด้านอื่น ๆ เช่น เงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) เสื้อผ้า เครื่องเขียน แบบเรียน

3) ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จะต้องมีความมั่นใจการปฏิบัติงานจากผู้เกี่ยวข้องในระดับที่สูงกว่า เพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารจัดการ นอกจากนั้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้

ดำเนินการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐจะต้องพิจารณาให้ขวัญและกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรูปของเงินค่าตอบแทน การพิจารณาความดีความชอบในการให้สวัสดิการอื่น ๆ ในส่วนที่เป็นเงินค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์พิเศษต่อหน่วยงาน โรงเรียนและนักเรียนโรงเรียนนั้น ๆ

4) การบริหารงานโรงเรียนขนาดเล็กจะมีคุณภาพได้ หากใช้ระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมในการบริหาจัดการ โดยดำเนินการอย่างสร้างสรรค์และบริสุทธิ์ใจ การจัดการที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมวางแผนและประเมินผลร่วมกัน เช่น กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

5) ข้อเสนออื่นเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ เช่น การจัดทำเครือข่ายการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการสร้างความเข้าใจในปัญหาการจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีคุณภาพทำได้อย่างไร เหตุใดต้องปรับปรุงพัฒนากับหน่วยงานที่เกี่ยวของ บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะจะเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในงานโรงเรียนขนาดเล็กในด้านอื่นต่อไป และปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการทุกด้าน เพื่อให้การปฏิบัติงานให้โรงเรียนขนาดเล็กในลักษณะศูนย์โรงเรียนไม่เป็นการสร้างภาระงานเพิ่มขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติ เช่น งานธุรการชั้นเรียน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การกำหนดให้โรงเรียนศูนย์มีลักษณะการบริหารใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมกัน โดยมีการวิเคราะห์ตามสภาพพื้นที่ก่อน แล้วจึงนำเป็นหลักสูตรของศูนย์โรงเรียน การขอรับการประเมินในทุกด้านจากหน่วยงานต้นสังกัด และจากหน่วยงานภายนอก จะต้องมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินว่าให้ประเมินตามสภาพความจริงของการจัดการในโรงเรียนที่ดำเนินการศูนย์โรงเรียนและดูผลผลิต คือ นักเรียนเป็นสำคัญ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก เมื่อทราบตัวเลขของการลงทุนและการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานได้ผล ต้องจัดทรัพยากรสนับสนุน เพื่อการพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษา และเป็นทางเลือกใหม่ของวิธีการจัดการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก หากโรงเรียนบริหารงานได้ผล เช่นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การใช้งบประมาณน้อยแต่มีผลงาน ควรจัดสรรเงินเพิ่มประสิทธิผลให้

1.4 รูปแบบศูนย์โรงเรียนแบบพักนอน

1.4.1 รูปแบบ

ศูนย์โรงเรียนแบบพักนอน เกิดขึ้นจากการดำเนินการรวมศูนย์โรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ แต่เนื่องจากนักเรียนที่เดินทางมาเรียนรวม ไม่สามารถที่จะเดินทางไป -กลับ ระหว่างโรงเรียนหลักได้ เนื่องจากบ้านเรือนตั้งอยู่ห่างไกล การคมนาคมยากลำบาก หลายแห่งเป็นภูเขาและป่าทึบ ดังนั้น นักเรียนจำเป็นต้องพักนอนค้างคืนที่โรงเรียนหลัก

1.4.2 วิธีดำเนินการ

1) ประสานงานกับชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการวางแผนดำเนินงาน

2) จัดสร้างและจัดหาที่พักสำหรับนักเรียน

3) จัดหางบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับที่พัก อาหาร และวัสดุอื่น ๆ ที่จำเป็น จากภาครัฐ เอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) แต่งตั้งผู้รับผิดชอบการดำเนินงานบริหารจัดการศูนย์พักนอน

1.4.3 ทรัพยากรที่ต้องการ

1) งบประมาณในการจัดสร้างเรือนพักนอน

2) ค่าอาหาร

3) ค่าวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน

4) ค่าตอบแทนบุคลากรที่รับผิดชอบ

1.4.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) นักเรียนได้รับความเสมอภาคในการเรียนในแต่ละกลุ่มประสบการณ์

2) นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์

3) นักเรียนมีคุณภาพตามศักยภาพของตนเอง

1.4.5 เงื่อนไขความสำเร็จ

1) การสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายแก่นักเรียน เช่น อาหารเช้า อาหารเย็น เครื่องนอน ตลอดจนเรือนพักนอนของนักเรียน เป็นต้น

2) การสนับสนุนด้านอัตรากำลัง และค่าตอบแทนให้แก่ครู ผู้รับผิดชอบเนื่องจากครูมีภาระงานที่เพิ่มขึ้นในด้านการดูแลนักเรียนหลังเวลาเลิกเรียน

3) โรงเรียนควรดำเนินการพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนให้สอดคล้องกับสภาพของนักเรียนที่อยู่ประจำโรงเรียน โดยจัดให้เป็นมวลประสบการณ์เรียนรู้ตลอดเวลาในโรงเรียน

2. รูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ

รูปแบบ

การพัฒนาหลักสูตรเป็นภารกิจที่สำคัญของโรงเรียน เพราะจะทำให้การนำหลักสูตรไปใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ การนำหลักสูตรไปใช้จึงจะบังเกิดผลตามที่ต้องการ การพัฒนาหลักสูตรเพื่อให้

สอดคล้องกับสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก ที่มีครูไม่ครบชั้น อาจพิจารณาดำเนินการได้โดยการจัดชั้นเรียนแบบช่วงชั้น และการบูรณาการเนื้อหารายวิชาตามช่วงชั้น

การจัดชั้นเรียนแบบช่วงชั้น อาจจัดให้สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่โรงเรียน มีอยู่ โดยการรวมชั้นที่ติดกันเข้าด้วยกัน เช่น ช่วงชั้น ป.1 - 2 , ป.3 - 4 และ ป.5 - 6 หรือ ช่วงชั้นตามหลักสูตรขั้นพื้นฐาน คือ ช่วงชั้น ป.1 - 3, ป.4 - 6 และ ม.1 - 3 เป็นต้น

สำหรับการบูรณาการเนื้อหารายวิชา สามารถดำเนินการได้ โดยการศึกษาและวิเคราะห์หลักสูตร แล้วนำวัตถุประสงค์ เนื้อหาการเรียนรู้แต่ละกลุ่มวิชาที่สอดคล้องกันมาเชื่อมโยงสู่การจัดทำหน่วยการเรียนรู้แบบบูรณาการ หลังจากนั้น จึงนำหน่วยงานการเรียนรู้ที่บูรณาการแล้ว นำมากำหนดกิจกรรม เพื่อให้สามารถจัดการเรียนรู้ได้ครั้งเดียว พร้อมกันในแต่ละช่วงชั้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อแก้ไขปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน
2. เพื่อจัดประสบการณ์การเรียนรู้ครั้งเดียวฝนการสอนหลายชั้น
3. เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างเป็นธรรมชาติ เกิดทักษะชีวิต และผู้เรียนสามารถสร้างองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง

วิธีดำเนินการในการจัดชั้นเรียนแบบช่วงชั้น และการบูรณาการเนื้อหารายวิชาดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจกำหนดขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

1. ประชุมคณะครูในโรงเรียนเพื่อร่วมปรึกษาหารือ และวางแผนการดำเนินงานร่วมกัน
2. ดำเนินการวิเคราะห์หลักสูตร เพื่อบูรณาการเนื้อหาและการจัดกิจกรรมการเรียนในแต่ละระดับชั้นเรียน
3. จัดทำตารางสอนในแต่ละระดับชั้นเรียน
4. กำหนดครูผู้รับผิดชอบในแต่ละช่วงชั้นเรียน
5. ครูผู้รับผิดชอบในแต่ละช่วงชั้นเรียน จัดทำกำหนดการเรียนรู้ และแผนการเรียนรู้
6. ดำเนินการจัดการเรียนรู้ตามแผนการเรียนรู้ที่จัดไว้
7. จัดทำเครื่องมือการวัดและประเมินผลการเรียนรู้
8. ประเมินผลการดำเนินงานและนำมาปรับปรุงแก้ไข

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นักเรียนมีคุณภาพดีขึ้น คือ ครูมีความใกล้ชิดกับนักเรียน สามารถมองเห็นความแตกต่างระหว่างผู้เรียน และแก้ปัญหาเป็นรายกรณี (Case Study) ได้ เมื่อโรงเรียนดำเนินการ

จัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ จะทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพตลอดจนส่งผลให้คุณภาพนักเรียนดีขึ้น

2. ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เนื่องจาก ไม่ต้องการให้มีการยุบเลิกโรงเรียน หรือนำนักเรียนไปเรียนรวมกับโรงเรียนอื่น เพราะโรงเรียนเป็นองค์กรสำคัญหน่วยหนึ่งของชุมชน ดังนั้น ชุมชนจึงได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการดูแล รักษาพัฒนาโรงเรียน การเป็นองค์ความรู้ให้โรงเรียน ตลอดจนการสนับสนุนด้านปัจจัยต่าง ๆ

3. ครูได้รับการพัฒนาศักยภาพการทำงาน กระบวนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ คือ กระบวนการพัฒนาหลักสูตร อันเป็นภารกิจสำคัญของทุกโรงเรียน รวมทั้งเป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และการปฏิรูปการเรียนรู้ ตามปรัชญาการจัดการศึกษาปัจจุบัน ดังนั้น การจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ จึงเป็นการพัฒนาศักยภาพการทำงานอันเป็นภารกิจสำคัญของการปฏิบัติการสอนของครู และการบริหารวิชาการของโรงเรียนด้วย

4. ลดค่าใช้จ่ายการลงทุนของรัฐในการจัดการศึกษา การจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการรัฐไม่จำเป็นต้องลงทุนค่าใช้จ่ายในการเพิ่มครูให้ครบชั้นในโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในด้านค่าพาหนะเดินทางของนักเรียน ค่าประกันชีวิต หรือค่าประกันอุบัติเหตุในการเดินทางของนักเรียน หรือการจัดหาพาหนะ รวมทั้ง ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

เงื่อนไขความสำเร็จ

1. การพัฒนาศักยภาพครูในการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ เกิดขึ้นได้ ต้องขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถของครูในเรื่องการบูรณาการเนื้อหารายวิชาให้สอดคล้องกับช่วงชั้นของโรงเรียน ซึ่งสิ่งสำคัญอยู่ที่ ครูจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของหลักสูตรอย่างแท้จริง โดยการศึกษาและนำมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การบูรณาการในหน่วยการเรียนรู้แต่ละหน่วย ซึ่งถือว่าเป็นการพัฒนาหลักสูตร อันเป็นภารกิจของทุกโรงเรียนที่ต้องดำเนินการ

2. การลดงานธุรการของโรงเรียนลง เพื่อให้ครูได้ทุ่มเทเวลาให้กับการจัดการเรียนรู้ได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรหาทางลดภาระงานด้านธุรการของโรงเรียน โดยสนับสนุนอัตราบุคลากรด้านธุรการให้แก่โรงเรียน หรือพิจารณาสนับสนุนงบประมาณค่าตอบแทน เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดหาบุคลากรในท้องถิ่นมาช่วยดำเนินการในด้านนี้

3. การจัดแนวทางการเรียนรู้ที่สำคัญ เพื่อให้การจัดการเรียนรู้ของโรงเรียนเป็นไปอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ หลังจากจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการแล้ว โรงเรียนควรมีแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่สำคัญ เช่น การใช้สื่อเทคโนโลยี หรือนวัตกรรมต่าง ๆ ช่วยในการจัดการเรียนรู้

การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์ความรู้ในท้องถิ่น การเป็นเครือข่ายการจัดการเรียนรู้ร่วมกับโรงเรียนอื่น เพื่อเป็นการเสริมประสบการณ์ให้กับผู้เรียน

การยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีนโยบายการพัฒนาการบริหารจัดการ เพื่อยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานโครงการยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547 : 2 - 12) คือ

1. การประชาสัมพันธ์ มีบุคคล ชุมชน และหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนอีกจำนวนมากที่ไม่ทราบว่าปัจจุบันยังมีความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชากรในวัยเรียน บุคคล ชุมชน และหน่วยงานเหล่านั้น ก็ตระหนักดีและพร้อมที่จะให้การสนับสนุนในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพใกล้เคียงกันทั่วทั้งประเทศ การดำเนินกิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเผยแพร่นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมุ่งหวังให้สาธารณชนทั่วไปได้รับทราบ โดยเฉพาะชุมชนรอบ ๆ โรงเรียน เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักว่า จะต้องร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อบุตรหลานตนเอง ในการที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานทุกระดับในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องช่วยกันประชาสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ถึงกลุ่มเป้าหมาย โดยผ่านสื่อในหลายลักษณะ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุท้องถิ่น เว็บไซต์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สังคมโดยเฉพาะชุมชนที่มีโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในพื้นที่ เกิดความตระหนักในการที่จะช่วยกันสนับสนุน เพื่อยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กในท้องถิ่นของตนเอง สิ่งที่จะนำมาเสนอต่อสาธารณชนนั้น นอกจากจะเป็นนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานแล้ว อาจต้องนำผลงานของโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จ มานำเสนอ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเผยแพร่ให้รับทราบกัน โดยทั่วไปแล้วโรงเรียนอื่นอาจใช้เป็นกรณีศึกษาหรือตัวแบบที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้ต่อไปในอนาคต

2. การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ สำหรับข้อมูลและสารสนเทศนั้น นับว่าเป็นสิ่งสำคัญมากต่อการวางแผนพัฒนาคุณภาพ ถ้าหากว่าข้อมูลและสารสนเทศที่มีอยู่ไม่ครอบคลุม ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบันและไม่ทันเวลา จะนำไปสู่การวางแผนที่ผิดพลาด ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม นับเป็นการสูญเสียอย่างมาก กิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับโรงเรียนขนาดเล็ก มีความครอบคลุม ถูกต้อง เป็นปัจจุบันและทันเวลา ซึ่งข้อมูลและสารสนเทศที่มีลักษณะดังกล่าว เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการตัดสินใจในการบริหารจัดการ โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้ คือ การวิเคราะห์โครงสร้างของฐาน ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับ

การพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ว่าควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ศึกษาขั้นตอนการพัฒนาระบบสารสนเทศเชิงภูมิศาสตร์ (Geographical Information System : GIS) ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนที่ทางการศึกษา (Education Mapping) พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยพยายามใช้ฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่แล้ว และจัดหาข้อมูลที่เพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไปหรือยังมีไม่พอเพียง รวมทั้ง จัดทำแผนที่แสดงที่ตั้งของโรงเรียนขนาดเล็ก เส้นทางคมนาคม เยี่ยมบ้าน จำนวนนักเรียน จำนวนเด็กในอนาคตที่เป็นตัวป้อนซึ่งเป็นเด็กแรกเกิดจนถึงวัยการศึกษาภาคบังคับ โดยการใช้โปรแกรม GIS เป็นเครื่องมือในการจัดทำ

3. การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ ในการดำเนินงานนั้น หากมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และบริบทที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องคมชัดและครอบคลุม มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพได้อย่างชัดเจน จะทำให้องค์กรพัฒนารุดหน้าไปอย่างรวดเร็วกว่าองค์กรที่พัฒนาไปอย่างไร้ทิศทาง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กขึ้นทุกระดับ แผนดังกล่าวมีทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว และมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน รวมทั้งมีงบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรอื่นให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กอย่างเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน การจัดสรรทรัพยากรให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก อาจจัดโดยใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากโรงเรียนขนาดอื่นโดยทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความขาดแคลนของโรงเรียนขนาดเล็กเป็นสำคัญ ซึ่งกิจกรรมนี้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กมีกรอบทิศทาง การดำเนินงานที่ชัดเจน ต่อเนื่อง และมีแนวทางการดำเนินงาน คือ การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และข้อจำกัดของโรงเรียนขนาดเล็ก การกำหนดทิศทาง การพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก การกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามทิศทาง การพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก ในปีงบประมาณ 2547 - 2551 รวมทั้ง สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะนำข้อมูลและสารสนเทศที่สำรวจได้ข้างต้นมาจัดทำเป็นเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการจำแนกโรงเรียนขนาดเล็กออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่มีคุณภาพตามมาตรฐานโรงเรียนอยู่ในระดับ ดี หรือ พอใช้ และชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

กลุ่มที่ 2 กลุ่มที่มีคุณภาพตามมาตรฐานโรงเรียนอยู่ในระดับ ดี หรือ พอใช้ หรือชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โรงเรียนพร้อมรับการพัฒนาให้มีคุณภาพ

กลุ่มที่ 3 กลุ่มที่มีคุณภาพตามมาตรฐานโรงเรียนอยู่ในระดับ ไม่มีคุณภาพ ต้องปรับปรุง และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนา เพราะขาดศรัทธา และไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือมีทางเลือกในการบริหารจัดการแบบอื่นที่ดีกว่า

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อาจกำหนดแผนการยุบรวมและเลิกล้มโรงเรียน โดยพิจารณาจากโรงเรียนกลุ่มที่ 3 เสนอเป็นระเบียบวาระเข้าที่ประชุมคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อขอยุบ รวม เลิกล้มโรงเรียน

4. การจัดหาหนังสือเรียน แบบฝึกหัด แหล่งเรียนรู้ที่สำคัญประการหนึ่งของนักเรียน ก็คือ หนังสือเรียน ซึ่งเดิมนักเรียนจะได้รับแจกให้ยืมเรียน ประมาณร้อยละ 30 ของนักเรียนทั้งหมด ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการ ต่อมาสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณสำหรับหนังสือเรียน แบบฝึกหัด รวมไว้ในค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน ซึ่งตามปกติโรงเรียนขนาดเล็กจะได้รับเงินอุดหนุนที่เป็นค่าใช้จ่ายรายหัวน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนน้อย หากงบประมาณรายหัวนักเรียนของโรงเรียนขนาดเล็ก ถูกนำไปเป็นค่าหนังสือและแบบฝึกหัด ยิ่งทำให้มีงบประมาณสำหรับนำไปพัฒนาโรงเรียนน้อยลงไปอีก ดังนั้น จึงจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าหนังสือเรียนและแบบฝึกหัด เพิ่มเติมให้แก่นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะจัดซื้อให้นักเรียนประถมศึกษาปีที่ 1, 2, 4 และ 5 ทุกคนใน 5 กลุ่มสาระหลัก คือ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย วิทยาศาสตร์ สังคม และภาษาอังกฤษ ส่วนอีก 3 กลุ่มสาระ จะซื้อ ร้อยละ 30 ของนักเรียน สำหรับหนังสือเรียนในชั้น ป.3 และ ป.6 กำลังอยู่ในช่วงของการปรับปรุง จึงยังไม่แจกในปีการศึกษานี้ ซึ่งกิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก มีหนังสือและแบบฝึกหัดที่ใช้ในการเรียนการสอนครบทุกคน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน คือ จัดสรรหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดให้โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนแจกหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดให้นักเรียนยืมเรียน และโรงเรียนจัดทำเอกสารหลักฐานการแจกหนังสือให้นักเรียน

5. การจัดทำหน่วยคอมพิวเตอร์ สืบเนื่องจากเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรร ดังนั้น โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนจำนวนน้อย ๆ ไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรครุภัณฑ์บางอย่าง เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น จึงทำให้นักเรียนในโรงเรียนดังกล่าว กลายเป็นผู้ด้อยโอกาสในการที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ นอกจากได้รับการสนับสนุนจากท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดที่จะนำเครื่องคอมพิวเตอร์ เข้าไปหานักเรียนตามโรงเรียนต่าง ๆ มีลักษณะเป็นหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ ซึ่งเรียกว่า Computer Mobile Unit โดยรูปแบบของหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเลือกใช้มี 3 รูปแบบ คือ Bus Mobile Unit ซึ่งบรรจุเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ 21 เครื่อง Minibus Mobile Unit บรรจุเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ 11 เครื่อง และ Container Mobile Unit บรรจุเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ 15 เครื่อง ภายในหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ดังกล่าว ประกอบด้วย เครื่องควบคุมและสำรองกระแสไฟฟ้า (ups) โต๊ะคอมพิวเตอร์และเก้าอี้ เครื่องขยายเสียง ลำโพง ขนาด 6 x 9 นิ้ว ไมโครโฟน เครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์สี 20 นิ้ว อุปกรณ์ต่อพ่วงระบบเครือข่ายภายใน (LAN) อุปกรณ์ต่อระบบไฟฟ้า 220 โวลต์

โปรแกรมจัดการระบบและแหล่งเรียนรู้ตามเนื้อหา วิชา 1 ชุด รวมทั้ง ครูผู้สอนคอมพิวเตอร์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้เดิม ต้องการให้มีหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ 500 หน่วย แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและสภาพพื้นที่ในการใช้หน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ จึงสามารถจัดทำหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ได้ 245 หน่วย (Bus Mobile Unit 20 หน่วย Minibus Mobile Unit 200 หน่วย Container Mobile Unit 25 หน่วย) และหน่วยคอมพิวเตอร์ประจำที่ (Station Unit) 255 หน่วย ซึ่งกิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมีโอกาสได้เรียนรู้จากคอมพิวเตอร์ โดยมีแนวทางดำเนินงาน คือ ตรวจสอบจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน Mobile Unit จำนวน Station Unit ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับ ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้จัดสรรให้ก็คือ 22 โรงเรียนต่อ 14 เครื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับคอมพิวเตอร์และ Mobile Unit และลงทะเบียนพัสดุของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยถือว่าเครื่องคอมพิวเตอร์และ Mobile Unit ดังกล่าวเป็นสินทรัพย์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีไว้เพื่อให้บริการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัด เพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ขณะที่ ตัวรถ Mobile Unit ยังไม่แล้วเสร็จ คอมพิวเตอร์ทั้งหมดซึ่งเป็นส่วนที่จะนำไปใช้ใน Mobile Unit และ Station Unit จะถูกส่งมาใช้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานำเครื่องคอมพิวเตอร์จัดสรรให้โรงเรียนขนาดเล็กเพื่อใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอนไปพลาง ๆ ก่อน แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องพร้อมที่จะนำเครื่องคอมพิวเตอร์กลับคืนมาติดตั้งใน Mobile Unit ทันที เมื่อตัวรถเสร็จเรียบร้อย และส่งมาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับคอมพิวเตอร์ที่จัดสรรให้ครั้งนี้ ให้นำไปใช้เพื่อการจัดการเรียนการสอนเท่านั้น และอุปกรณ์ต่อพ่วงจะมีเฉพาะใน Mobile Unit ส่วนเครื่องที่นำไปติดตั้งในลักษณะ Station Unit จะไม่มีอุปกรณ์ต่อพ่วง ซึ่งรวมทั้ง โต๊ะ เก้าอี้คอมพิวเตอร์ ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องประสานกับโรงเรียนที่จะนำเครื่องคอมพิวเตอร์ไปติดตั้ง ซึ่งต้องมีความปลอดภัยในการเก็บรักษาคอมพิวเตอร์ รวมทั้ง ต้องร่วมกับโรงเรียน กำหนดเส้นทางการให้บริการของหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ และร่วมกับตัวแทนของโรงเรียนขนาดเล็กจัดทำกำหนดการสอน โดยใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาความรู้ กิจกรรมการเรียนรู้ไม่เน้นสอนเฉพาะวิชาคอมพิวเตอร์เบื้องต้น แต่เน้นการสร้างชิ้นงานและแสวงหาความรู้โดยใช้คอมพิวเตอร์ และร่วมกับตัวแทนของโรงเรียนขนาดเล็กกำหนดจุดที่ตั้ง Station Unit และกำหนดแผนที่จะนำนักเรียนเข้ามาใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ หากในพื้นที่ใดไม่เหมาะสมที่จะตั้งคอมพิวเตอร์ Station Unit อาจหมุนเวียนคอมพิวเตอร์ไปตั้งตามโรงเรียนต่าง ๆ ตามเวลาที่กำหนดไว้เป็นช่วง ๆ และเปลี่ยนค่าน้ำมันรถไปเป็นค่าพาหนะ เพื่อให้ครูและนักเรียนเดินทางมาเรียนคอมพิวเตอร์ที่ Station Unit ร่วมกับโรงเรียนในการสรรหาครูสอนคอมพิวเตอร์ หน่วยละ 1 คน จัดเตรียมคนขับรถ ซึ่งต้องใช้คนขับรถของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียน

6. การจัดหาหนังสือห้องสมุด สื่อการเรียนการสอน นับเป็นสิ่งที่จะช่วยให้นักเรียนได้เกิดการเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ห้องสมุดยังถือเป็นแหล่งเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับการเรียนการสอนตามหลักสูตรใหม่ ซึ่งต้องการที่จะให้นักเรียนมีนิสัยใฝ่รู้ ใฝ่เรียน มีทักษะในการแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเอง ปัจจุบันงบประมาณเรื่องสื่อการเรียนการสอนและหนังสือห้องสมุด จัดอยู่ในงบอุดหนุนนักเรียน ดังนั้น จึงทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีสื่อการเรียนการสอนและหนังสือห้องสมุดน้อย ทั้ง ๆ ที่นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กก็จำเป็นต้องเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ เหมือนโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ดังนั้น กิจกรรมนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก มีแหล่งเรียนรู้เพิ่มขึ้น และมีแนวทางการดำเนินงาน คือ การตรวจสอบงบประมาณที่ได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดสรรมาให้เพื่อจัดซื้อหนังสือห้องสมุด สื่อ การเรียนการสอน ซึ่งจัดมาให้โรงเรียนละ 10,000 บาท และเพิ่มเติมให้อีกตามจำนวนนักเรียน คนละ 65 บาท ดังนั้น ถ้าโรงเรียนใดมีนักเรียน 100 คน ก็จะได้งบประมาณเพื่อจัดซื้อหนังสือห้องสมุด สื่อการเรียนการสอน 16,500 บาท แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหนังสือห้องสมุด สื่อการเรียนการสอน โดยให้มีตัวแทนโรงเรียนเข้ามาร่วมพิจารณาเลือกหนังสือห้องสมุด สื่อการเรียนการสอนด้วย แล้วจึงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ

7. การแก้ปัญหาการขาดแคลนครู โรงเรียนขนาดเล็ก มีปัญหาที่คล้ายกันอยู่ประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนครู ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครู ซึ่งโรงเรียนขนาดเล็กมีนักเรียนจำนวนน้อย ดังนั้นทำให้ได้จำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน ประกอบกับปัจจุบันมีงานธุรการหลายอย่าง ที่โรงเรียนต้องจัดทำในฐานะที่เป็นหน่วยงาน นิติบุคคล จึงทำให้เกิดสภาวะขาดแคลนบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้และคุณภาพของนักเรียน กิจกรรมนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู ในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมีแนวทาง การดำเนินงาน คือ สำรวจสภาพอัตรากำลังข้าราชการครูของโรงเรียนขนาดเล็ก ว่าที่ใดขาดอัตรา กำลัง ที่ใดมีอัตรากำลังเกินเกณฑ์ สอบถามความสมัครใจจากครู โรงเรียนที่มีอัตราเกินเกณฑ์ ที่มีความประสงค์จะไปสอนในโรงเรียนที่มีอัตราต่ำกว่าเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 - 2 วัน หรือ มีครูเพียงพอ แต่วุฒิไม่ตรงให้สลับโรงเรียนกันสอน โดยจะมีการมอบค่าตอบแทนและค่าพาหนะให้ครูกลุ่มดังกล่าวตามสมควร รวมทั้งประสานงานกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่ผลิตนิสิต นักเรียน ด้านครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ เพื่อขอนิสิต นักศึกษาเข้าไปฝึกประสบการณ์วิชาชีพครู และการจ้างครู 1 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นครูแกนนำหรือครูต้นแบบ แล้วให้ครูแกนนำหรือครูต้นแบบ ช่วยเหลือด้านวิชาการแก่โรงเรียนขนาดเล็ก การติดต่อวิทยากรท้องถิ่นเข้ามาสอนนักเรียนในวิชาเฉพาะที่ครูไม่มีความถนัด จ้างบุคลากรภายนอกที่มีคุณวุฒิทางครูเข้าไปสอนในโรงเรียน โดยจ้าง 1 คน หมุนเวียนสอน 2 - 3 โรงเรียน โดยที่

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องดำเนินการเกลี่ยครูก่อนเป็นอันดับแรก จากโรงเรียนที่ครูเกินไปยังโรงเรียนที่ครูขาดตามเกณฑ์ จากนั้น หากยังขาดแคลนอยู่อีกจึงจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาสอนในการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูนั้น นอกจากจะใช้วิธีการสรรหาบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยสอนแทนครูด้วย ก็อาจยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ดังนั้น คงต้องใช้มาตรการในการบริหารจัดการเข้ามาร่วมในการดำเนินงานด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ซึ่งจะเน้นในเรื่องของการสอนแบบบูรณาการ โดยมีทั้งการบูรณาการเนื้อหาวิชา และบูรณาการชั้นเรียนทั้งภายในโรงเรียนเดียวกันและต่างโรงเรียน

8. การพัฒนาครู นอกจากการแก้ปัญหาการขาดแคลนครู โดยการยุบรวม หรือหลอมรวมโรงเรียน สรรหาบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยสอน ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป ดังนั้น คงต้องใช้มาตรการในการบริหารจัดการ เช่น การจัดการสอนแบบบูรณาการ ซึ่งมีทั้งบูรณาการเนื้อหา วิชา หรือบูรณาการชั้นเรียน แล้วแต่กรณี หลักการสำคัญในการพัฒนาครู ก็คือ จะต้องไม่ทิ้งห้องเรียน เน้นการจัดการและการสอนแบบบูรณาการ ซึ่งกิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครูมีทักษะในการจัด การเรียนรู้ในภาวะความขาดแคลน ดังนั้น รูปแบบการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในโรงเรียนขนาดเล็ก ต้องมีลักษณะต่างจากโรงเรียนทั่ว ๆ ไป บางเรื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนใหญ่จะขาดแคลนปัจจัยด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาครูไม่ครบชั้น เพื่อให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามเจตนารมณ์ของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งพัฒนาครูในโรงเรียนขนาดเล็กเกี่ยวกับรูปแบบการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน คือ การวิเคราะห์สมรรถภาพที่จำเป็นสำหรับครูที่สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก และการสรรหารูปแบบการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพสำหรับครูในโรงเรียนขนาดเล็ก การพัฒนาครูโดยใช้รูปแบบต่าง ๆ โดยพยายามไม่ให้ครูทิ้งห้องเรียน รวมทั้ง การเผยแพร่รูปแบบการพัฒนาครูเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างครูผู้สอนด้วยกัน

9. การนิเทศและติดตามผล ภายใต้บริบทที่ขาดแคลน และความไม่พร้อมในหลาย ๆ เรื่อง หากมีผู้คอยแนะนำ ช่วยเหลือระหว่างดำเนินงาน จะช่วยให้โรงเรียนเหล่านั้นพัฒนาได้เร็วขึ้น เครื่องมือที่ใช้ในการนิเทศ ติดตามผล ควรสอดคล้องกับตัวชี้วัดของโครงการ ผลจากการนิเทศ ติดตามผลจะช่วยเสริมจุดเด่น และแก้ไขจุดด้อยของโรงเรียน นอกจากนั้น ยังช่วยเสนอ แนะเกี่ยวกับโอกาสและปิดกั้นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการทำงานของโรงเรียน การนิเทศเป็นกระบวนการแนะนำช่วยเหลือผู้บริหารและครูในโรงเรียนขนาดเล็ก ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การติดตามผลการดำเนินงานจะช่วยให้สามารถเสริมจุดเด่นและแก้ไขจุดอ่อนได้อย่างทันท่วงที กิจกรรมนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนิเทศ ติดตาม ผลการดำเนินงานของโรงเรียน ขนาดเล็ก โดยมีแนวทางการดำเนินงาน คือ การกำหนดสภาพที่คาดหวังในเรื่องต่าง ๆ ของโรงเรียนที่สอดคล้องกับ

ตัวชี้วัด การกำหนดแผนการนิเทศ ติดตาม การดำเนินงานของโรงเรียน การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการนิเทศ ติดตาม และดำเนินการนิเทศ ติดตามผลการดำเนินงานของโรงเรียน

10. การซ่อมแซมอาคารเรียน เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กได้รับงบประมาณค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะงบประมาณที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ซ่อมแซม เพราะเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ได้คำนึงถึงความคุ้มทุนเอาไว้เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรรด้วย ดังนั้น โรงเรียนขนาดเล็ก จึงได้รับงบประมาณด้านนี้น้อย หรือไม่ได้รับเลยในบางปี จึงทำให้โรงเรียนขนาดเล็กบางแห่งชำรุดทรุดโทรมจำเป็นต้องซ่อมแซมอย่างเร่งด่วน กิจกรรมนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้โรงเรียนมีสภาพที่น่าดู น่าอยู่และน่าเรียน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน คือ ให้โรงเรียนสำรวจความต้องการจำเป็นในการซ่อมแซมอาคารเรียนและส้วม แล้วเสนอไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนซ่อมแซมอาคารเรียนและส้วม ตามความต้องการและความจำเป็น เนื่องจากงบประมาณมีจำนวนจำกัด ดังนั้น จึงไม่ควรจัดสรรให้โรงเรียนที่มีแผนว่าจะยุบเลิกในปีการศึกษานี้

จากการศึกษา เรื่อง การบริหาจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สรุปว่าโรงเรียนขนาดเล็กมักจะประสบปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะในด้านการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันได้ยุบรวมไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ก็ได้กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ ประกอบกับ ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในโรงเรียนขนาดเล็ก อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ต้องดำเนินงานตามนโยบายหรือแนวทางที่กำหนดไว้นั้น บางกิจกรรมยังไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมได้ และสภาพปัญหา ความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียนขนาดเล็กแต่ละแห่งนั้นก็อาจแตกต่างกันไปตามบริบท

รูปแบบการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก

รูปแบบการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กที่ได้ผล สรุปมาเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การจัดการเรียนรู้แบบรวมชั้นเรียน ประกอบด้วยการจัดการเรียนรู้แบบช่วงชั้นและการเรียนรู้แบบคละชั้น โดยวิธีการยุบชั้นเรียน ให้โรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้นสามารถจัดการเรียนการสอนได้โดยไม่ทิ้งห้องเรียน ซึ่งโรงเรียนสามารถปรับใช้ในการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน

รูปแบบที่ 2 การบูรณาการหลักสูตร เป็นการนำความรู้มารวบรวมประมวลไว้ในหน่วยเดียวกัน สำหรับโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นอยู่รวมทั้งการนำหลักสูตรไปใช้ให้บังเกิดผลตามที่ต้องการ สำหรับการบูรณาการ

เนื้อหารายวิชา สามารถดำเนินการได้โดยศึกษาและวิเคราะห์หลักสูตร จากนั้นนำวัตถุประสงค์ตลอดจนเนื้อหาการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มวิชาที่สอดคล้องกันมาเชื่อมโยง สู่การจัดทำหน่วยการเรียนรู้แบบบูรณาการ แล้วนำมากำหนดกิจกรรม เพื่อให้สามารถจัดการเรียนรู้ ได้ครั้งเดียวพร้อมกันในแต่ละช่วงชั้น

รูปแบบที่ 3 ความร่วมมือจากชุมชน เพื่อแก้ปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนของทุก สพท. ในเรื่องการขาดแคลนครู งบประมาณไม่เพียงพอ และขาดสื่อเทคโนโลยี โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครองครอง กรรมการสถานศึกษา องค์กรท้องถิ่น เครือข่ายสถานศึกษาตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งเป็นแรงสนับสนุนให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการพัฒนาต่อยอดทั้งในด้านการบริหารจัดการงบประมาณ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

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

รูปแบบที่ 5 รูปแบบโรงเรียนเครือข่าย เป็นการร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนหลัก และโรงเรียนเครือข่ายในการวางแผนการจัดการศึกษา ตลอดจนผู้บริหารและครูได้รับการพัฒนาจนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

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

รูปแบบที่ 7 การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นรูปแบบที่มีผู้บริหารใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความเป็นประชาธิปไตยยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีคุณธรรมจริยธรรม เป็นที่ยอมรับของทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาตลอดจนมุ่งมั่นสร้างเครือข่ายการทำงานโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้

ความหมายของการจัดการความรู้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547) ได้อธิบายว่า การจัดการความรู้ คือ ความรู้เกิดจากการประมวล สังเคราะห์ และจำแนกแยกแยะสารสนเทศ เพื่อนำไปสู่การตีความและทำความเข้าใจ กับสารสนเทศเหล่านั้น จนกลายเป็นความรู้แล้ว ซึ่งความรู้นี้ครอบคลุมทั้งส่วนของความรู้โดยนัย (Tacit Knowledge) ที่ซ่อนอยู่ในความคิดของพนักงาน และที่ฝังตัวอยู่ในองค์กรกับความรู้แจ้งชัด (Explicit

Knowledge) ที่ปรากฏในเอกสารบันทึก หรือรายงานต่าง ๆ ขององค์กร การจัดการความรู้ทั้งสองประเภทนี้ ให้เป็นระบบระเบียบเพื่อให้คนที่ต้องการเข้าถึงได้ง่าย และดึงออกมาใช้ได้โดยสะดวก การจัดการความรู้จะเกิดขึ้นในระดับทีมงาน หรือระดับกลุ่มในองค์กร ที่ต้องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกแต่ละคน เพราะการจัดการความรู้จะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อมีการปฏิสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างทีม

พรธิดา วิเชียรปัญญา (2547) ได้กล่าวถึงโลกยุคปลายศตวรรษที่ 20 ที่ทุกคนสามารถสัมผัสกันได้ทั่วไป คือ การเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะทั้งโลก (Global) ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดสังคมแบบใหม่ขึ้นที่เรียกว่า สังคมสารสนเทศ (Information Society) สังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge Society) หรือเป็น สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Society and Economy) ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนี้พบว่า มีข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นอย่างมากมายในแต่ละวัน ทำให้ประสบปัญหาในการรับข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างมาก

วิจารณ์ พานิช (2547) ได้กล่าวถึง การจัดการความรู้ เป็นเรื่องของความรู้ที่มีบริบทที่จำเพาะ เป็นกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่กิจกรรมของ “ผู้รู้” ที่มีความรู้เชิงทฤษฎีมากมายและลึกซึ้งที่จะ “จัด” ความรู้เพื่อให้ผู้ปฏิบัตินำไปประยุกต์ใช้ในการค้นหาความรู้

บุญดี บุญญากิจ และคณะ (2547) กล่าวว่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการใน การนำความรู้ที่มีอยู่ หรือเรียนรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร โดยอ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การสร้าง รวบรวม แลกเปลี่ยน และใช้ความรู้ เป็นต้น

ศุภามนต์ ศุภกานต์ (2547) ได้กล่าวถึง การจัดการความรู้ เป็นเรื่องของการที่องค์กรหนึ่งจะสกัดคุณค่าจากทรัพย์สินทางปัญญาของคนออกมาใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดได้อย่างไร จุดสำคัญสำหรับการริเริ่มเกี่ยวกับ การจัดการความรู้ คือ ความรู้ที่ถือว่ามีค่าสำหรับองค์กรมักจะเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ ทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคคลเป็นส่วนใหญ่

ยืน ภู่วรวรรณ (2548) ได้กล่าวถึง สังคมปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) แหล่งความรู้มีมากมายมหาศาลเกินกว่าที่จะเรียนรู้ได้หมด ลองนึกวาดภาพการเรียนรู้ในสมัยอดีต ที่ศิษย์ต้องดั้นด้นเดินทางมาหาพระอาจารย์ สมัยตักศิลาต้องเรียนรู้โดยมีพระอาจารย์ถ่ายทอดวิชาการให้ เรียนรู้กันใต้ต้นไม้ ในถ้ำ ในป่า มนุษย์มีลักษณะพิเศษคือ สามารถเรียนรู้และพัฒนาตัวเองได้ตลอดเวลา การเรียนรู้และสั่งสมความรู้ พัฒนาวิชาการต่าง ๆ ให้ก้าวหน้า ทำให้มีการคิดค้นสิ่งต่าง ๆ ทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์และธรรมชาติ หาคำตอบจากปรากฏการณ์ธรรมชาติทำให้ทราบความจริงต่าง ๆ มากมาย และที่สำคัญคือ วิชาการที่เป็นความรู้เหล่านั้น มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ ความสะดวก สบาย การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางด้านที่อยู่อาศัย การเดินทาง ยามเจ็บป่วยก็มียารักษาโรคและวิธีการรักษา ทำให้มนุษย์อยู่ได้ และมีสภาพที่เหนือว่าสัตว์ต่าง ๆ ทั้งหลายในโลก มนุษย์ไม่มีเขี้ยว

ไม่มีเล็บ หรืออาวุธประจำตัว ที่จะต่อสู้เยี่ยงสัตว์ทั้งหลาย แต่ด้วยการที่มีความรู้และเก็บสั่งสมความรู้ รู้จักคิด รู้จักเหตุผล ทำให้การใช้ปัญญาเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินชีวิตใน ยุคปัจจุบัน

สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (2548) ได้กล่าวถึง การจัดการความรู้ คือ กระบวนการที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการเพิ่มมูลค่าหรือคุณค่าของกิจการขององค์กร กลุ่มบุคคล หรือเครือข่ายของกลุ่มบุคคล หรือองค์กร การจัดการความรู้ไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การนำ “ความรู้” มา “จัดการ” แต่มีความหมายจำเพาะและลึกซึ้งกว่านั้นมาก การจัดการความรู้ประกอบด้วย กิจกรรม และกระบวนการ ต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย ได้แก่ การขุดค้นและรวบรวมความรู้ คัดเลือกเอาไว้เฉพาะความรู้ที่จำเป็นสำหรับการใช้ประโยชน์ ทั้งจากภายในองค์กร และจากภายนอกองค์กร นำมาตรวจสอบความน่าเชื่อถือ และความเหมาะสมทั้งจากภายในองค์กร และจากภายนอกองค์กรนำมาตรวจสอบความน่าเชื่อถือ และความเหมาะสมกับบริบทของสังคม และขององค์กร ถ้าไม่เหมาะสมก็ดำเนินการปรับปรุงการจัดหมวดหมู่ความรู้ให้เหมาะสมต่อการใช้งาน

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การจัดการความรู้ (Knowledge Management) หมายถึง กระบวนการความรู้ที่เน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ของคนในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการปฏิสัมพันธ์ต่อกันของคนภายในองค์กรเดียวกัน เมื่อรวบรวมแล้วก็มีการนำความรู้ที่ได้มาสังเคราะห์ และการจำแนกหรือจัดระบบใหม่เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้ใหม่ ที่สามารถนำไปพัฒนาปรับปรุงองค์การ ในการบริหารจัดการและนำความรู้เผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป

ความสำคัญขององค์การจัดการความรู้

แทรปป์ (Trapp, 1999) ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การจัดการความรู้ไว้ว่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งมีการบริหารจัดการในลักษณะบูรณาการเพื่อก่อให้เกิดคุณประโยชน์ที่คาดหวังไว้ การจัดการความรู้จึงเป็นแนวคิดองค์รวมที่จะบริหารจัดการทรัพยากรที่เป็นความรู้ในองค์การ

คูซซ่า (Kucza, 2001) ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การจัดการความรู้ไว้ว่า การจัดการความรู้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการของการสร้างความรู้ การจัดเก็บ และการแบ่งปันความรู้ กล่าวโดยทั่วไปจะรวมถึง การระบุสภาพปัจจุบัน การกำหนดความต้องการและการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดการความรู้ให้ดีขึ้นเพื่อบรรลุถึงความต้องการ

ประพนธ์ ผาสุกยืด (2544) ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การจัดการความรู้ไว้ว่าเราจะต้องปรับเปลี่ยนองค์กรอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงสร้างองค์กรที่แบนราบ (Flat) ไม่สลับซับซ้อน ไม่มีลำดับชั้นมากมาย เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) เป็นการบริหารงานโดยผ่านกระบวนการ (Process) อาศัยการทำงานแบบร่วมกันเป็นทีม แทนการบริหารงานแบบดั้งเดิมที่เน้นการดำเนินงานตามสายงาน (Function) เป็นหลัก ทำอย่างไรผู้บริหารจึงจะเข้าใจว่าระบบองค์กรโดยแท้จริงแล้วเป็น

ระบบที่มีชีวิต เป็นระบบที่เปิด (Open System) ที่จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา เป็นระบบที่จริง ๆ แล้วไม่อาจเขียนแทนได้ด้วยผังการไหลของงาน (Flowchart) หรือถ่ายทอดทุกอย่างผ่านคู่มือการดำเนินงาน (Procedure) หากแต่ว่าเป็นระบบ ที่ประกอบด้วยชีวิตจิตวิญญาณ ความรู้สึกความสัมพันธ์ระหว่างกันที่มิอาจถ่ายทอดออกเป็นตัวหนังสือหรือเขียนออกมาอยู่ในรูปแบบของเอกสารได้ทั้งหมด

วิจารณ์ พานิช (2547) ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การจัดการความรู้ไว้ว่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการ (Process) ที่ดำเนินการร่วมกัน โดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร เพื่อสร้างและใช้ความรู้ในการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดีขึ้นกว่าเดิม การจัดการความรู้ในความหมายนี้จึง **เป็นกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน** ไม่ใช่กิจกรรมของนักวิชาการ แต่นักวิชาการหรือนักทฤษฎีอาจเป็นประโยชน์ในฐานะแหล่งความรู้ (Resource Person) หรือผู้อำนวยการความสะดวกในการจัดการความรู้ การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่เป็นวงจรต่อเนื่อง เกิดการพัฒนางานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เป้าหมายคือ การพัฒนางานและพัฒนาคน โดยมีความรู้เป็นเครื่องมือ มีกระบวนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ

สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (2548) ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การการจัด การความรู้ไว้ว่า การจัดการความรู้เน้นการดำเนินการเกี่ยวกับคนในองค์กร กลุ่มบุคคล หรือเครือข่ายผลของการจัดการ ความรู้วัดจากผลงาน วัฒนธรรมองค์กร สินทรัพย์ทางปัญญาขององค์กร และความสามารถในการสร้างนวัตกรรม หรือการปรับตัวขององค์กร การจัดการความรู้มีทั้งการจัดการความรู้ที่ดี และการจัดการความรู้ที่เลว การจัดการความรู้ที่ดีมีลักษณะลงทุนน้อย แต่ได้ผลกระทบมาก การจัดการความรู้ที่เลวเป็นการจัดการความรู้ที่ได้ผลไม่คุ้มค่าการลงทุน พื้นฐานสำคัญต่อความสามารถในการจัดการความรู้ คือ ความเป็นองค์กรเรียนรู้ (Learning Organization) หรือ องค์กรความวุ่นวาย (Chaotic Organization) และการที่สมาชิกขององค์กรเป็นบุคคลเรียนรู้ (Learning Person) ในเรื่องการจัดการความรู้ไม่มีสิ่งใดหรือหลักการใดสำคัญยิ่งกว่าจินตนาการ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

สรุปได้ว่า ความสำคัญขององค์การจัดการความรู้ หมายถึง กระบวนการอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการประมวลข้อมูล สารสนเทศต่าง ๆ ภายในองค์การ ตลอดจนประสบการณ์ของบุคคลเพื่อสร้างเป็นความรู้หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อนำความรู้ที่มีมาประยุกต์ไปใช้ในการปฏิบัติงานทั้งภายในและนอกองค์การ

การจัดการความรู้เพื่อให้เกิดองค์การแห่งการเรียนรู้

นภดล สุขสำราญ (2546) ได้กล่าวถึงการจัดการความรู้กับการบริหารองค์การ การนำระบบการจัดการความรู้มาประยุกต์ใช้ในองค์กรนั้น ไม่ใช่การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอีกระบบ

หนึ่งเข้ามาในองค์กร แต่เป็นการวางระบบการจัดการความรู้ของบริษัทหรือองค์กร ซึ่งต้องการปัจจัยหลาย ๆ ด้าน และการเปลี่ยนภายในองค์กร เพื่อสนับสนุนการจัดการความรู้ เนื่องจากปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีไม่สามารถช่วยให้การดำเนินการในเรื่องของการจัดการความรู้สัมฤทธิ์ผล ถ้าขาดปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งองค์กร ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการนำระบบการจัดการความรู้มาใช้และต้องสอดคล้องกับเป้าหมายรวมขององค์กร โดยที่การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือนำสติปัญญาขององค์การมาเพิ่มพลัง (Synergy) เป็นการนำความรู้ทั่วโลกมาใช้ประโยชน์ องค์การที่มีความสามารถใน การจัดการความรู้จะเป็นความสามารถในการปรับตัว นำไปสู่การพัฒนาตนเองและองค์การได้อย่างยั่งยืน

พรธิดา วิเชียรปัญญา (2547) ได้กล่าวถึง การจัดการความรู้กับการบริหารองค์การไว้ว่า ในสภาวะที่โลกและสังคมอยู่ในท่ามกลางกระแสการแข่งกันอย่างรุนแรง องค์การในปัจจุบันจึงต้องมีการปรับตัวด้านการบริหารจัดการทุกรูปแบบ เพื่อความอยู่รอดและยืดหยัดได้ในโลก รวมทั้งต้องอยู่เหนือคู่แข่งขันอีกด้วย องค์การต้องทุ่มเททรัพยากรทุกประเภทเพื่อแข่งขัน และทรัพยากรที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดก็คือ “ความรู้” และทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งบางองค์การได้ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นกลยุทธ์หลักประการหนึ่ง แนวคิดทางการที่เกี่ยวข้องกับความรู้และมนุษย์ ที่ได้รับความนิยมมากแนวทางหนึ่ง คือ **“การจัดการความรู้ (Knowledge Management)”** ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญถ้าเราสามารถจัดการความรู้ให้มีประสิทธิภาพจะทำให้องค์การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

วิจารณ์ พานิช (2547) ได้กล่าวถึงการจัดการความรู้กับการบริหารองค์การ ไว้ว่า การดำเนินการ จัดการความรู้ในหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานราชการนั้นควรใช้หลักการพลังสามรวมเป็นหนึ่ง กล่าวคือ 1) ใช้พลังของระบบราชการประจำ ซึ่งเป็นการทำงานตามกฎระเบียบ มีรูปแบบที่ชัดเจน 2) ใช้พลังของระบบแห่งความสร้างสรรค์ มีการทดลองรูปแบบใหม่ ๆ เป็น Project Term ทำงานมุ่งเป้าในเรื่องในเรื่องหนึ่ง ภายใต้แนวคิดของระบบที่ซับซ้อนและปรับตัว (Complex-Adaptive System) และ 3) ใช้พลังสร้างสรรค์ที่มีอยู่แล้วภายในองค์กร ในรูปของการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มสร้างสรรค์งาน หรือเสาะหาการดำเนินการที่มีคุณภาพสูง (Best Practice) ในเรื่องต่าง ๆ มาขยายผล เชื่อมโยงกับระบบราชการประจำ และระบบแห่งการสร้างสรรค์ เน้นการแลกเปลี่ยนที่จะนำไปสู่การพัฒนา Best Practices จากการทำงานในองค์การ และจากการตรวจจับ (Capture) ความรู้ภายนอกองค์กรเอามาประยุกต์ในการทำงาน

ประพนธ์ ผาสุกยืด (2547) ได้กล่าวถึงการดำเนินการการจัดการความรู้ในหน่วยงาน ไว้ว่า การบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นเรื่องของชุมชนหรือองค์กร สิ่งที่เราจะต้องไม่มองข้ามตั้งแต่แรกเริ่มก็คือ การทำความเข้าใจใน “ปัจจุบัน” และ “อนาคต” ให้กระจ่างแจ้งก่อนว่า ขณะนี้ เรากำลังยืนอยู่ ณ จุดใด? สภาพของเราเป็นอย่างไร ? เราจะต้องพยายามตอบคำถามเหล่านั้นอย่างเป็นกลางให้มากที่สุด โดยจะต้องไม่เข้าข้างตัวเอง ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก บางครั้งจึงจำเป็นต้องหาคนอื่น

มาทำหน้าที่สะท้อนภาพที่แท้จริงนี้ให้กับเรา นอกจากนั้นเรายังต้องสามารถบอกได้ด้วยว่า ต้องการจะเห็นหรือต้องการจะเป็นอะไรใน “อนาคต” อะไรคือสิ่งที่ชุมชนหรือองค์กรมุ่งหวัง (Purpose / Mission) อะไรคือภาพที่พึงปรารถนา (Vision) หรืออะไรที่เป็นคุณค่าที่เราต้องการ (Value) สิ่งเหล่านี้นอกจากจะเป็นเป้าหมายหรือเป็นการกำหนดทิศทางให้กับชุมชน / องค์กรของเราแล้ว ยังเป็นส่วนที่ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อทุกชีวิตที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้ชีวิตมีพลัง ทำให้คนทุกคนย่างก้าวไปอย่างมีจุดหมาย ทำให้ชีวิตมีคุณค่า มีความหมาย มีเป้าหมาย ที่เราตั้งไว้ในอนาคตนี้นอกจากจะเป็นการกำหนดทิศทางให้กับเราแล้ว ยังเป็นเป้าหมายที่ทำให้ใจของเราจดจ่อ (Focus) อีกด้วย ในที่นี้จดจ่อนี้ถือได้ว่ามีพลังอย่างยิ่ง เปรียบได้กับการที่เราเอาเลนซ์นูนมาวางรับแสงอาทิตย์เลนซ์นูนสามารถรวมลำแสงจนสามารถเผากระดาษหรือใบไม้แห้งให้ลุกเป็นไฟได้ ในที่นี้จดจ่อของเราก็เช่นกันจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะพาเราก้าวเดินผ่านปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ไปสู่จุดหมายที่ตั้งไว้ได้ คำถามที่ตามมาก็คือ เมื่อเรารู้จุดปัจจุบันที่เป็นอยู่และมองเห็นภาพแห่งอนาคต ที่มุ่งหวังแล้ว ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถเชื่อมต่อปัจจุบันกับอนาคตนี้ได้

สรุปได้ว่า การจัดการความรู้ให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้นั้น องค์การต่าง ๆ ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการปรับเปลี่ยนบริบทขององค์การเพื่อที่แข่งขันกับองค์การอื่น ๆ โดยใช้พลังขับภายในหน่วยงานของตนเองหรือองค์การของตนเอง โดยการใช้องค์ความรู้ทั้งภายนอกและภายในที่จะทำให้การทำงานภายในองค์การเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

ความหมายและความสำคัญขององค์การแห่งการเรียนรู้

เซนต์ (Senge, 1990) ให้ความหมายขององค์การแห่งการเรียนรู้ว่า เป็นองค์การที่ซึ่งคนในองค์การได้ขยายขอบเขตความสามารถของตนอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่บุคคลในระดับต่าง ๆ ต้องการอย่างแท้จริงเป็นองค์การที่ความคิดใหม่ ๆ และแตกแขนงของความคิดได้รับการยอมรับ เอาใจใส่ และเป็นองค์การที่ซึ่งบุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในเรื่องของวิธีการที่จะเรียนรู้ไปด้วยกันทั้งองค์กร

การ์วิน (Garvin, 1993) ให้ความหมายขององค์การแห่งการเรียนรู้ว่า เป็นองค์การที่มีทักษะในการสร้าง สรรหา และถ่ายโอนองค์ความรู้ และสามารถปรับขยายพฤติกรรมที่สะท้อนถึงการหยั่งรู้และความรู้ใหม่ ๆ

มิเชล เจ. มาการ์ด (Michael J. Marquardt, 1996) ให้ความหมายขององค์การแห่งการเรียนรู้ว่า หมายถึง องค์การที่มีอำนาจแห่งการเรียนรู้ มีวิธีการเรียนรู้ที่เป็นพลวัต โดยสามารถเรียนรู้ จัดการและใช้ความรู้เป็นเครื่องมือไปสู่ความสำเร็จ ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยควบคู่กัน

ลูแทน (Luthans, 1998) ให้ความหมายขององค์การแห่งการเรียนรู้ว่า เป็นการนำความเจริญก้าวหน้า เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้แข่งขันกันในโลกเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยการเรียนรู้ของสมาชิกในองค์การ

วีระวัฒน์ ปันนิตามัย (2544) ให้ความหมายขององค์การแห่งการเรียนรู้ว่า การสะท้อนถึงความสัมพันธ์ขององค์การกับสิ่งแวดล้อมภายนอก เน้นถึงการปรับตัวในเชิงรุก เพื่อมุ่งสู่อนาคตที่พึงประสงค์ โดยผ่านการเรียนรู้ของบุคคลและทีมเป็นสำคัญ โดยผ่านกลไกกระบวนการบริหารจัดการ มุ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในความคิดภูมิปัญญา (ความรู้ ความเข้าใจ - การหยั่งรู้) เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่แท้จริง และส่งผลเห็นภาพที่ชัดเจนให้เกิดการเปลี่ยนในอนาคต

พรธิดา วิเชียรปัญญา (2547) ได้กล่าวถึงองค์การแห่งการเรียนรู้ไว้ว่า เป็นองค์การที่ความรู้เป็นฐานและมีพัฒนาการทางความรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อขยายขีดความสามารถที่ไม่เพียงแค่การเรียนรู้เท่านั้น การพัฒนาความรู้ใหม่ และความเข้าใจที่ถ่องแท้ถึงพฤติกรรมองค์การ โดยมีความจำขององค์การ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ ซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเรียนรู้ในองค์การ โดยมีฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้การสนับสนุน

สรุปได้ว่า องค์การแห่งการเรียนรู้ หมายถึง องค์การที่มีการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง กระตุ้นอำนวยความสะดวกให้บุคลากรได้ขยายขอบเขตการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาความสามารถของตนอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว ทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การในท้ายที่สุด โดยบุคลากรได้นำสิ่งที่องค์การสนับสนุนด้านการเรียนรู้มาใช้ในการพัฒนาตนเองและทีมงาน เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันขององค์การ โดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการเรียนรู้และนำมาใช้ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้

ลักษณะองค์การที่มีการเรียนรู้นั้น มาร์การ์ด และเรย์โนว์ (Marquardt and Reynolds, 1994) ได้กล่าวไว้ว่า มี 11 ลักษณะ ดังนี้

1. โครงสร้างที่เหมาะสม (Appropriate Structure) ไม่มีขั้นการบังคับบัญชามากเกินไป มีลักษณะ “จิ๋วแต่แจ๋ว” ยืดหยุ่นคล่องตัว มีคำพรรณนาหน้าที่ความรับผิดชอบของงานในตำแหน่งที่ยืดหยุ่น เอื้อต่อการจัดตั้งทีมงานได้ มีโครงสร้างแบบองค์รวมที่มีองค์ประกอบที่ทำหน้าที่ของตนเองอย่างประสานสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่น ๆ อย่างแยกเป็นอิสระจากกันไม่ได้ และมีลักษณะแบบทีมข้ามสายงาน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้เป็นทีม และพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ที่เชื่อถือได้

2. มีวัฒนธรรมการเรียนรู้ในองค์การ (Corporate Learning Culture) การมีบรรยากาศที่ส่งเสริมการทดลองทำสิ่งใหม่ ๆ แม้จะเสี่ยงต่อการผิดพลาดบ้างก็ตาม ซึ่งการวัดผลสำเร็จการเรียนรู้พิจารณาจากการบูรณาการความคิดทั้งหมดขององค์การเข้าด้วยกัน วัฒนธรรมองค์การต้องช่วยให้เกิด

การเรียนรู้ในเรื่องความตระหนักในตนเอง (Self Awareness) การไตร่ตรอง (Self Reflective) และการสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้จากประสบการณ์ โดยให้คนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สนับสนุนให้มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ รวมทั้งมีโอกาสในการพัฒนาตนเองทุกคน รวมทั้งการสนับสนุนด้านขวัญกำลังใจและการเงินขององค์การ

3. การเพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบในงาน (Empowerment) การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้บุคลากรมีการเรียนรู้ มีอิสระในการตัดสินใจ ลดความรู้สึกต้องพึ่งพิงผู้อื่นในการแก้ปัญหา ขยายความในการเรียนรู้ของตนเองให้บังเกิดผลงอกงาม สร้างสรรค์อย่างเต็มที่ กระจายความรับผิดชอบและการตัดสินใจ แก้ปัญหาไปสู่ระดับล่าง หรือผู้ปฏิบัติเพื่อให้มีศักยภาพในการเรียนรู้ ภายใต้กลยุทธ์และแผนงานขององค์การ

4. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environment Scanning) คาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่อาจมีที่จะกระทบต่อสภาพแวดล้อมองค์การ ไหวตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง แสดงท่วงทีในธุรกิจของตนเองให้มีนัยสำคัญแก่สังคม เลือกเป้าหมายในสภาพแวดล้อมที่องค์การมุ่งที่จะปฏิสัมพันธ์ด้วย

5. ทุกคนมีส่วนสร้างและถ่ายโอนความรู้ (Knowledge Creation and Transfer) หน้าที่การสร้างนวัตกรรมองค์ความรู้ใหม่ ๆ มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ของนักวิจัยและนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เท่านั้น ในองค์การแห่งการเรียนรู้ผู้ปฏิบัติทุกคนจะมีบทบาทส่งเสริมความรู้เรียนรู้จากส่วนอื่น ฝ่ายอื่น จากเครือข่ายสายสัมพันธ์ติดต่อผ่านช่องทางการสื่อสารและเทคโนโลยีต่าง ๆ มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน มีการสร้างความรู้ใหม่ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับข่าวสารภายนอกแล้ว ยังรวมถึงการเรียนรู้และการหยั่งรู้ทางความคิดของแต่ละบุคคลในองค์การอีกด้วย

6. มีเทคโนโลยีสนับสนุนการเรียนรู้ (Learning Technology) ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานในกระบวนการเรียนรู้อย่างทั่วถึง และให้มีการเก็บ ประมวล ถ่ายทอดข้อมูลกันได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง เหมาะสมกับแต่ละบุคคลและสภาพการณ์ เช่น มีการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารทางไกล (Artificial Intelligence) เทียบเคียงกับการทำงานของมนุษย์ เพื่อช่วยถ่ายโอนการเรียนรู้ทั่วทั้งองค์การ สร้างเครือข่าย สร้างฐานข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรโดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเอง

7. มุ่งเน้นคุณภาพ (Quality) การที่องค์การให้ความสำคัญกับการบริหารเชิงคุณภาพ โดยรวมที่เน้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้ผลการเรียนรู้ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจกลายเป็นผลงานที่ดีขึ้น

8. กลยุทธ์ (Strategy) กระบวนการเรียนรู้จะเป็นไปอย่างมีกลยุทธ์ทั้งในด้านของการยกร่างการดำเนินการและการประเมิน ผู้บริหารจะเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือคำตอบไว้ให้

9. บรรยากาศที่สนับสนุน (Support Atmosphere) บรรยากาศที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตการปฏิบัติงาน นั่นคือ ให้เขาได้พัฒนาศักยภาพของเขาได้อย่างเต็มที่ เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยอมรับในความแตกต่างของบุคคล ให้ความเท่าเทียมเสมอกัน ให้ความเป็นอิสระ สร้างบรรยากาศและแรงงานที่เป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม โดยมีความสมดุลระหว่างความต้องการของบุคคลและองค์การ

10. มีการทำงานเป็นทีม (Teamwork and Networking) การตระหนักถึงความร่วมมือการแบ่งปัน การทำงานเป็นทีม การทำงานเป็นเครือข่าย เป็นการทำงานที่มิใช่เพียงแต่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ สร้างการแข่งขันและการสร้างพลังร่วมกันจะทำให้องค์การอยู่รอดและเจริญเติบโต

11. การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Vision) วิสัยทัศน์จะเป็นแรงผลักดันให้การปฏิบัติงาน มุ่งเข้าสู่เป้าหมายอย่างมีเจตจำนง อย่างผูกพัน บนพื้นฐานของค่านิยม ปรัชญา ความคิด ความเชื่อที่คล้ายคลึงกัน ส่งผลให้มีการร่วมมือกันทำกิจกรรมที่มีจุดหมายเดียวกันในที่สุด

จากลักษณะทั้ง 11 ประการที่กล่าวข้างต้น Marquardt และ Reynolds ได้เสนอประเด็นเพื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้ที่สามารถนำไปกำหนดเป็นข้อปฏิบัติ หรือกิจกรรมขององค์การได้ เพื่อให้เห็นภาพลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้ (Marquardt และ Reynolds, 1994) ดังนี้

1. การสร้างความไม่แน่นอนเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้า
2. มีการสร้างความเข้าใจใหม่ ๆ ด้วยข้อมูลที่เป็นกลาง ด้วยการหยั่งรู้และการคาดคะเน
3. สามารถปรับตัวให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงได้ดี
4. มีการให้บุคลากรระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
5. สนับสนุนผู้บริหาร และผู้บังคับบัญชาให้ปรับเปลี่ยนหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะ พี่เลี้ยงที่ปรึกษา และเป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้แก่สมาชิกในองค์กร
6. สร้างวัฒนธรรมของการให้แรงเสริมและการเปิดเผยข้อมูลในองค์การ
7. มีมุมมองโดยภาพรวมและมองอย่างเป็นระบบ
8. มีวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และค่านิยมรวมกันทั้งองค์การ
9. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการเพิ่มอำนาจปฏิบัติแก่บุคลากรในองค์การ
10. ภายในองค์การมีบุคคลที่เป็นแม่แบบในการกล้าคิด กล้าเสี่ยงอย่างรอบคอบและกล้าที่จะทดลอง
11. มีระบบต่าง ๆ เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน และใช้ประโยชน์ในการเรียนรู้จากธุรกิจ
12. คำนึงถึงความต้องการความคาดหวังของลูกค้าผู้ใช้บริการ

13. มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน
14. เชื่อมโยงการพัฒนาของแต่ละบุคคลให้เข้ากับการพัฒนาขององค์การโดยภาพรวม
15. สร้างเครือข่ายในองค์การด้วยเทคโนโลยี
16. มีการสร้างเครือข่ายไปยังชุมชนต่าง ๆ
17. มีการเรียนรู้จากประสบการณ์
18. คิดค้นแนวการปฏิบัติที่จะทำให้งานล่าช้า
19. ให้รางวัลกับความคิดสร้างสรรค์ และตั้งโครงการรองรับ
20. สร้างความเชื่อมั่น และความไว้วางใจอย่างทั่วถึงกันภายในองค์การ
21. มุ่งสู่การปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง
22. ให้การสนับสนุน ส่งเสริมการจัดตั้งทีมปฏิบัติงานทุกรูปแบบ
23. มีการใช้คณะทำงานที่มีผู้ปฏิบัติมาจากหลายส่วนงาน
24. มีการใช้ระบบการสำรวจ และประเมินทักษะถึงสมรรถนะในการเรียนรู้
25. มีการมององค์การว่าสามารถเรียนรู้และเติบโตได้
26. คาดการณ์เกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้ เพื่อเป็นโอกาสอันดีที่จะได้เข้าไปเรียนรู้

สรุปลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้

มีโครงสร้างที่เหมาะสม

มีความยืดหยุ่น คล่องตัว สมาชิกมีสมรรถนะ หรือความสามารถสูง (Competency)

มีวัฒนธรรมการเรียนรู้ในองค์การ

มีการศึกษา เรียนรู้จากการกระทำนั้น ๆ สมาชิกมีนิสัยใฝ่รู้ ค้นคว้า เผยแพร่สร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมอ และได้รับการสนับสนุนทั้งการเงิน ขวัญกำลังใจจากผู้บริหาร

มีการเพิ่มอำนาจปฏิบัติ

เปิดโอกาสให้พนักงานหรือสมาชิกมีความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ มีอิสระในการตัดสินใจ ลดความรู้สึกที่ต้องพึ่งพิงผู้อื่นในการแก้ไขปัญหา

มีการตรวจสอบ

มีการคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม องค์การไหวตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลง เลือกเป้าหมายในสภาพแวดล้อมที่องค์การจะมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

ทุกคนมีส่วนสร้างและถ่ายโอนความรู้

ผู้ปฏิบัติทุกคนจะมีบทบาทเสริมสร้างความรู้ เรียนรู้จากภาคส่วนอื่น ๆ และฝ่ายอื่น จากเครือข่ายสายสัมพันธ์ติดต่อกันผ่านช่องทางการสื่อสารและเทคโนโลยีต่าง ๆ มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน คือ มีทั้ง R&D (Research and Development) และ C&D (Copy & Development)

ความสามารถในการสื่อสารมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาองค์การให้ประสบความสำเร็จ การสื่อสารสำคัญต่อการนำเสนอความคิดต่อผู้บริหารในระดับสูงขึ้น และเสนอสื่อสารต่อมวลสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นมักเกิดจากความบกพร่องในการสื่อสารทั้งด้านการพูด และการเขียน การบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องใช้การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพของทั้งผู้บริหาร ผู้นำ และมวลสมาชิก

มีเทคโนโลยีสนับสนุนการเรียนรู้

ในองค์การแห่งการเรียนรู้จะประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการปฏิบัติงานในการเรียนรู้อย่างทั่วถึง เพื่อให้มีการเก็บประมวล ถ่ายทอดข้อมูลกันได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง สร้างเครือข่าย สร้างฐานข้อมูล คอมพิวเตอร์ มีการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) เทียบเคียงกับการทำงานของสมองมนุษย์ ทำให้การฝึกอบรมในอนาคตจะรวดเร็ว สั้น กระชับ เป็นที่น่าสนใจประยุกต์ใช้ได้

มุ่งเน้นคุณภาพ

องค์การแห่งการเรียนรู้จะพัฒนาคุณภาพตามคุณค่าในสายตาของผู้รับบริการโดยไม่มีคำว่าเจรจาต่อรอง คุณภาพเสมือนหนึ่งศาสนาที่จะได้รับการยอมรับโดยไม่มีข้อกังขา

ย้ำเน้นความมีกลยุทธ์

กระบวนการเรียนรู้ขององค์การแห่งการเรียนรู้อย่างมีกลยุทธ์ ทั้งในด้านของการยกร่าง การดำเนินการ และการประเมินผู้บริหารจะเป็นผู้ทำหน้าที่ทดลองเกื้อหนุนมากกว่าจะเป็นผู้กำหนดแนวทางหรือคำตอบไว้ให้

มีบรรยากาศที่เกื้อหนุน

มีบรรยากาศที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เขาได้พัฒนาศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่ เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อดทนต่อความแตกต่างความหลากหลาย ให้ความเท่าเทียม เสมอภาค ให้ความเป็นอิสระ สร้างบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม เพื่อให้องค์การสมาคมตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า / ผู้รับบริการ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามภารกิจขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารและผู้นำต้องมีความกล้าหาญที่จะปรับเปลี่ยนและตัดสินใจภายใต้สารสนเทศที่เป็นข้อเท็จจริง (Facts) มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้บริหารระดับล่างหรือสมาชิกในองค์การที่มีความสามารถโดยการถ่ายโอนอำนาจตลอดจนมอบหมายงานพร้อมกับอำนาจการตัดสินใจด้วย ซึ่งหมายถึงการให้อำนาจหรือมอบอำนาจแก่มวลสมาชิกอย่างเหมาะสม (Empowerment) นั่นเอง

มีการทำงานเป็นทีม

การทำงานเป็นทีมจะช่วยส่งเสริมความร่วมมือ และการสร้างความแข่งขัน การสร้างพลังงาน (Synergy) เครือข่ายทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งภายในทีม ระหว่างทีมกับบุคลากรภายนอกทีม

มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน

วิสัยทัศน์จะเป็นแรงผลักดันให้การปฏิบัติงาน มุ่งเข้าสู่เป้าหมายอย่างมีเจตจำนง อย่างผูกพัน บนพื้นฐานของค่านิยม ปรัชญา ความคิด ความเชื่อที่คล้ายคลึงกัน ส่งผลให้มีการร่วมกันทำกิจกรรมที่มีจุดหมายเดียวกันในที่สุด

องค์ประกอบของการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

Marquardt (1996) ได้รวบรวมองค์ประกอบเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ 5 องค์ประกอบ คือ

1. พลวัตการเรียนรู้ (Learning)
2. การปรับเปลี่ยนองค์การ (Organization Transformation)
3. การเสริมความรู้แก่บุคคล (People Empowerment)
4. การจัดการเรียนรู้ (Knowledge Management)
5. การนำเทคโนโลยีไปใช้ (Technology Application)

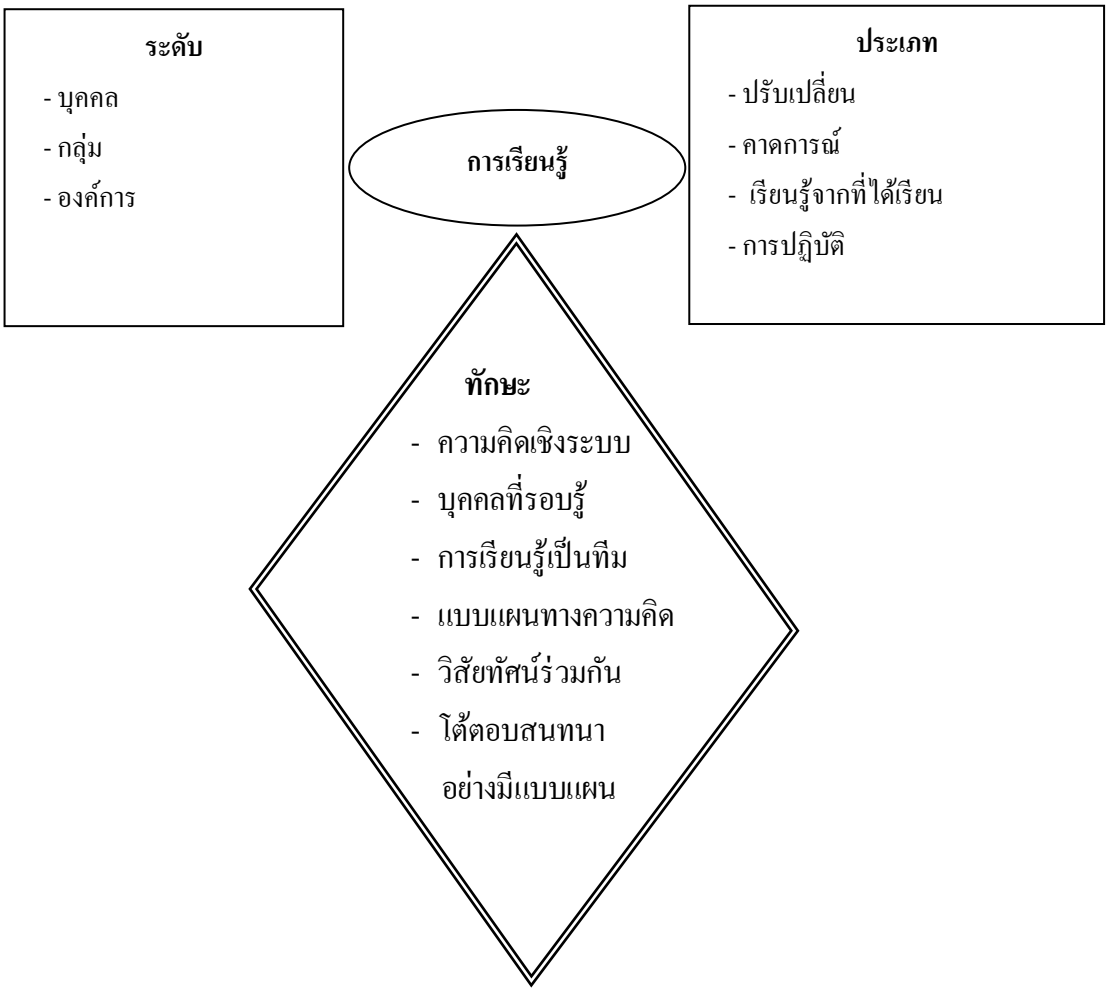
องค์ประกอบทั้ง 5 ประการนี้ Marquardt มีความเห็นว่า องค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือ พลวัตการเรียนรู้ (Learning Dynamics) ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในระดับบุคคล ทีมงาน และองค์การ เพราะการเรียนรู้เป็นหัวใจสำคัญ หากสามารถส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและยั่งยืนแล้ว จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาองค์ประกอบในด้านอื่นอีก 4 ด้าน หากว่า การเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและยั่งยืนเกิดขึ้นทั่วถึงในระดับบุคคล ทีมงาน และองค์การแล้ว จะส่งผลให้สามารถจัดการกับความรู้ และเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้องค์การนั้นก้าวหน้าไปสู่ “องค์การแห่งการเรียนรู้”

องค์ประกอบขององค์การแห่งการเรียนรู้แต่ละองค์ประกอบสามารถอธิบายได้ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 พลวัตการเรียนรู้ (Learning Dynamics)

การส่งเสริมให้เกิดพลวัตการเรียนรู้ทั่วทั้งองค์การ (Learning Dynamics) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่สุด โดยพลวัตการเรียนรู้นั้นประกอบย่อย 3 ประการ

ภาพที่ 2.9 องค์ประกอบย่อยของการเรียนรู้เพื่อสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้



(Marquardt, 1996)

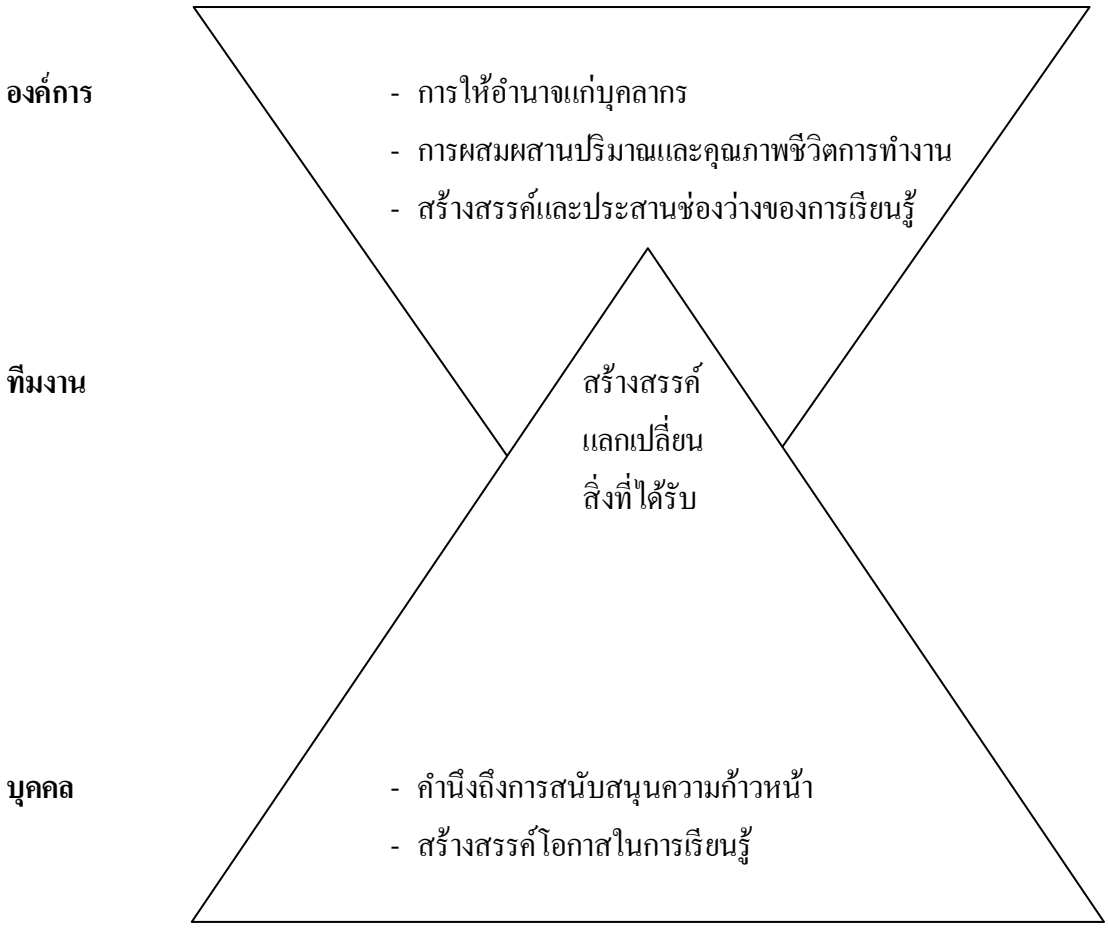
จากภาพที่ 2.9 อธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

พลวัตการเรียนรู้ ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 3 ประการ ได้แก่ ระดับการเรียนรู้ รูปแบบการเรียนรู้ และทักษะการเรียนรู้

ระดับการเรียนรู้ในองค์การ (Levels of Learning)

ระดับการเรียนรู้ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ บุคคล ทีมงาน และองค์การซึ่งมีความสัมพันธ์กัน

ภาพที่ 2.10 ความสัมพันธ์ของระดับการเรียนรู้



(Marquardt, 1996)

รูปแบบการเรียนรู้เพื่อให้เกิดความรู้ (Types of Learning)

รูปแบบการเรียนรู้ในองค์การ แบ่งได้เป็น 4 วิธีการเรียนรู้ คือ

1) การเรียนรู้จากการปรับเปลี่ยน การประยุกต์ (Adaptive Learning)

2) การเรียนรู้การคาดการณ์ (Anticipatory Learning)

3) การเรียนรู้จากที่ได้รับ (Deuteron Learning)

4) การเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning)

Marquardt (1996) ให้ความเห็นว่า แนวทางหรือประเภทของการเรียนรู้ต่าง ๆ นั้นสำคัญและมีคุณค่าต่อองค์การแห่งการเรียนรู้ แม้ว่าในแต่ละประเภทจะมีความแตกต่าง มีความคาบเกี่ยวและมีส่วนดีของการเรียนรู้ในหลาย ๆ ประเภทรวมอยู่ ตัวอย่างเช่น การเรียนรู้โดยการปฏิบัติ (Action

Learning) ก็อาจจะแบ่งออกเป็นการเรียนรู้ที่เกิดจากการปรับตัว (Adaptive) หรือการคาดการณ์ (Anticipatory)

ในการกล่าวถึงการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เพื่อเพิ่มความเข้าใจต่อความหมายของศัพท์ที่ผู้รู้ได้นิยามไว้ ผู้ศึกษาของเสนอเป็นสังเขป ได้แก่

Adaptive Learning การเรียนรู้ที่จะปรับกับเหตุการณ์ที่จะเผชิญในรูปแบบการมีปฏิกิริยาย้อนกลับ (Reactive) เช่น เมื่อเกิดปัญหาถึงจะลงมือแก้ไข หรือ แสดงแบบแผนของพฤติกรรมที่เป็นการตอบสนอง (Responsive) (Senge, 1990) เป็นการมองโลกด้วยวิธีเดิม ๆ มีอะไรก็แก้ไปตามสภาพการณ์ โดยไม่ได้มองไปถึงอนาคตที่มุ่งหมายกับสภาพการเรียนรู้ในปัจจุบันนับว่าเป็นอย่างไรถือเป็น Single - Loop (Senge, 1990)

Collective Learning หรือ Single – Loop learning การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในองค์การเพื่อทำงานให้บรรลุผลที่ต้องการ คือ มุ่งให้เกิดความสอดคล้องระหว่างแนวการปฏิบัติ และผลที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง หากไม่สอดคล้องก็นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงปฏิบัติ (Argyris, 1978)

Generative Learning หรือ Double-Loop เกิดเมื่อสิ่งที่ตั้งใจมุ่งหวังไว้กับผลการกระทำที่ปรากฏไม่สอดคล้องกัน และองค์การมีการเรียนรู้แก้ไขปรับปรุงให้บังเกิดความสอดคล้องในที่สุด การเรียนรู้แบบนี้จึงเป็นการสร้างสิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการคิดคำนึงโดยมุ่งอนาคตมากกว่ามุ่งอดีต องค์การแห่งการเรียนรู้จะบรรลุผลได้ต้องมีทีมบุคลากรที่ใช้ความคิดแบบสร้างสรรค์เสมอ ในการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้องค์การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เป็นการมองโลกวิธีใหม่ เน้นการมองอนาคต (Shared Vision) คิดและปฏิบัติให้เป็นระบบ (Systems Thinking) อย่างต่อเนื่อง แล้วจึงนำผลกลับมาพิจารณาใหม่ว่าเป็นอย่างไร ด้วยการมุ่งมั่นไปสู่ความเป็นเลิศ (Personal Mastery) และแรงแห่งความคิดสร้างสรรค์ (Creative Tension) ถือเป็น Double – Loop Learning

Marquardt (1996) ได้นำประเภทของการเรียนรู้ในระบบย่อยด้านการเรียนรู้มาสร้างเป็นกิจกรรมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การเรียนรู้มีหลายประเภทโดยแต่ละวิธีจัดว่าเป็นสิ่งสำคัญ และมีค่าต่อการนำไปสู่ความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ถึงแม้ว่าแต่ละชนิดจะมีวิธีที่แตกต่างกัน แต่ก็คาบเกี่ยวและช่วยทำให้การเรียนรู้มีหลากหลายนั้นสมบูรณ์ ประเภทการเรียนรู้ดังกล่าว Marquardt ได้แบ่งประเภทของการเรียนรู้ออกเป็น 4 ประเภท

การเรียนรู้จากการปรับตัว (Adaptive Learning) เป็นการเรียนรู้ที่บุคคล หรือองค์การเรียนจากประสบการณ์และปฏิกิริยาสะท้อนกลับมีกระบวนการในการเรียนรู้ดังนี้ คือ องค์การมีการปฏิบัติไปสู่เป้าหมายผลลัพธ์ต่าง ๆ ของการกระทำมาจากทั้งภายในและภายนอก ผลของความเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ

การเรียนรู้จากการคาดการณ์ (Anticipatory Learning) เป็นกระบวนการของการได้มาซึ่งความรู้ จากการคาดหวังในอนาคตเป็นวิธีการของวิสัยทัศน์ - ผลสะท้อนกลับ - การปฏิบัติเพื่อค้นหาการหลีกเลี่ยงประสบการณ์และผลลัพธ์เชิงลบ โดยการจำแนกโอกาสของอนาคตที่ดีที่สุด เช่นเดียวกับการค้นพบวิธีที่องค์การจะประสบความสำเร็จ

การเรียนรู้จากที่ได้เรียนรู้ (Deuteron Learning) เกิดขึ้นเมื่อบุคลากรในองค์การได้เรียนจากการสะท้อนโดยวิพากษ์อยู่บนการยอมรับสมมติฐาน Argyris และSchon (อ้างถึงใน Marquardt, 1996)

เรียกว่า "เรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการเรียนรู้" (Learning about Learning) องค์การสนับสนุนการเรียนรู้ในเชิงรุกนี้จะทำให้สมาชิกมีความรู้เกี่ยวกับบริบทขององค์การเพื่อการเรียนรู้ค้นพบว่า อะไรคือสิ่งที่เอื้อหรือขัดขวางการเรียนรู้ สามารถสร้างกลยุกต์ใหม่สำหรับการเรียนรู้สามารถประเมินสิ่งที่เกิดขึ้นได้ การเรียนรู้เชิงรุกเป็นการเรียนรู้เชิงองค์การประเภทที่มุ่งสร้าง (Generative) และสร้าง (Creative)

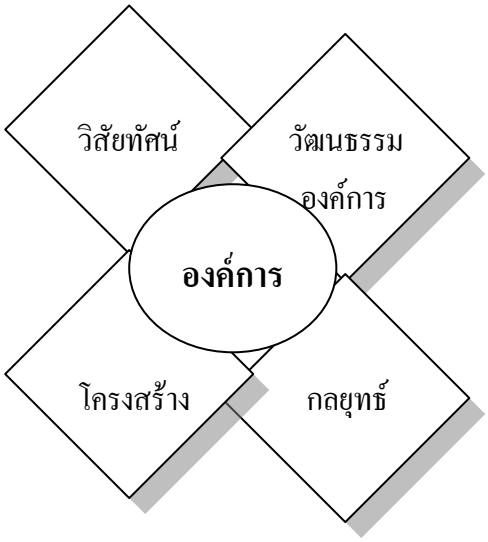
การเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning) การปฏิบัตินั้นเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่ามาก นับเป็นสถาปัตยกรรมแรกเริ่มของแนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ ไม่มีการเรียนรู้โดยการปราศจากการปฏิบัติ และไม่มีการปฏิบัติโดยปราศจากการเรียนรู้ ดังนั้น จึงเขียนสมการ ได้ว่า

การเรียนรู้ = การสอนอย่างเป็นขั้นตอน (ความรู้ที่ใช้ในปัจจุบัน) + การถาม (คำถามที่เจาะลึกในสิ่งที่ยังไม่รู้) (Learning = Programmed instruction (i.e. , knowledge in current use) + Question (fresh insights into what is not yet know) or L = P + O) การเรียนรู้โดยการปฏิบัตินั้นสร้างขึ้นจากประสบการณ์และความรู้ รวมทั้งทักษะของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม กลุ่มใช้การเรียนรู้และการปฏิบัติเพื่อตรวจสอบงานที่ยากหรือปัญหาขององค์กรทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และนำผลลัพธ์ไปสู่องค์กรสำหรับการทบทวนและการเรียนรู้ ประโยชน์ของการเรียนรู้โดยการปฏิบัติ คือ 1) การพัฒนาทักษะและความรู้ ตลอดจนกระบวนการที่สะท้อนเป็นการปฏิบัติเมื่อเกิดการแก้ปัญหา 2) การเปลี่ยนแปลงองค์การเกิดขึ้นเมื่อมีผู้เข้าร่วมแก้ปัญหาองค์การจากมุมมองใหม่

องค์ประกอบที่ 2 การปรับเปลี่ยนองค์การ (Organization Transformation)

การปรับเปลี่ยนองค์การนั้น Marquardt ได้ให้ทัศนะว่า การสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้เป็นวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ขององค์การที่ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ ทั้งในสายงานและข้ามสายงาน มีการทำงานที่จัดองค์การเป็นเป้าหมายหลักโดยที่บุคลากรทุกคนในองค์การต้องมีวัฒนธรรมในการเรียนรู้และให้ความสำคัญในการเรียนรู้ร่วมกันทั่วทั้งองค์การ

ภาพที่ 2.11 องค์ประกอบของการปรับเปลี่ยนองค์การ



(Marquardt, 1996)

วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นภาพในอนาคตและความต้องการที่มุ่งไปสู่ความปรารถนาของสมาชิกทั้งองค์การ ซึ่งองค์การแห่งการเรียนรู้จะต้องเป็นองค์การที่สมาชิกทุกคนได้รับการพัฒนาวิสัยทัศน์ของตนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์รวมขององค์การ ซึ่งจะสนับสนุนให้เกิดการรวมพลังของสมาชิกที่มีความคาดหวังต่อการเปลี่ยนแปลง

สาเหตุที่สำคัญของการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันขององค์การแห่งการเรียนรู้ เนื่องจากการที่สมาชิกในองค์การได้นำเสนอความหวังและความฝัน โดยกำหนดความหมายและคุณค่าในสิ่งที่ต้องกระทำ บนเป้าหมายที่ไม่ยึดติดกับสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และต้องตั้งเป้าหมายให้สูงเพื่อเป็นเครื่องชี้นำในการรักษากระบวนการเรียนรู้ที่เน้นด้านการพัฒนา ทำให้เกิดการเรียนรู้แบบมุ่งสร้างสิ่งใหม่ ๆ (Generative Learning) โดยคิดและมองลึกลงไป

วัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) เป็นความเชื่อ ความคิดและวิธีปฏิบัติของคนในองค์การ ค่านิยม บรรทัดฐานที่องค์การเป็น ล้วนแต่เป็นวัฒนธรรมองค์การทั้งสิ้น วัฒนธรรมองค์การส่วนใหญ่เป็นเรื่องหนึ่งของการไม่เรียนรู้ เช่น ปฏิเสธการเรียนรู้ การเสี่ยง หรือความพยายามต่อวิธีการใหม่ ๆ และการแบ่งปันการเรียนรู้ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อที่จะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ค่านิยมวัฒนธรรมต่าง ๆ ดังกล่าวจึงต้องมีการปรับเปลี่ยน

องค์การควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมให้เข้ากับเป้าหมายขององค์การ นั่นคือ มีค่านิยมและความเชื่อร่วมกันในเรื่องการเรียนรู้เพื่อการปรับเปลี่ยนความสามารถของบุคลากรกลุ่มหรือทีมและเพิ่มสมรรถนะขององค์การในอัตราที่เร่งนำไปสู่การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้โดยบทบาทของผู้นำ คือ การ

ทำความเข้าใจว่าจะปรับเปลี่ยนและใช้วัฒนธรรมองค์การอย่างไร จึงจะช่วยส่งเสริมให้สมาชิกในองค์การแห่งการเรียนรู้ร่วมกันในความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์การ

กลยุทธ์ (Strategy) เป็นวิธีการออกแบบให้เหมาะสมต่อการกำหนดจุดหมายปลายทางในอนาคต หรือสิ่งที่ต้องการจะเป็นในอนาคต

วิสัยทัศน์ เป็นสิ่งที่กำหนดก่อนกลยุทธ์ หรือกลยุทธ์เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์เพื่อให้เกิดรูปแบบและทิศทาง

กลยุทธ์ต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการเริ่มต้นในการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวได้แก่

1. ประสานความสำเร็จของบุคคลและธุรกิจเข้ากับการเรียนรู้ในองค์การอย่างกว้างขวาง
2. สร้างการเรียนรู้เข้าไปในการปฏิบัติและกิจกรรมขององค์การ
3. เชื่อมโยงนโยบายต่าง ๆ ในการจัดคนในองค์การไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้
4. ตระหนักและให้รางวัลต่อการเรียนรู้
5. วัดผลและเผยแพร่ผลกระทบ รวมทั้งประโยชน์ต่าง ๆ ที่องค์การจะได้รับ
6. สร้างโอกาสในการเรียนรู้และให้เวลาในการเรียนรู้
7. สร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางกายภาพและช่องว่างสำหรับการเรียนรู้
8. ทำให้เกิดการเรียนรู้ในงานให้มากที่สุด

โครงสร้าง (Structure)

ลักษณะโครงสร้างขององค์การแห่งการเรียนรู้ ได้แก่ ความยืดหยุ่น ความเปิดเผยเสรีภาพและโอกาส โครงสร้างขององค์การเป็นความจำเป็นพื้นฐานไปสู่การเรียนรู้หลักที่จะขับเคลื่อนองค์การจะอยู่ที่เสรีภาพ การสนับสนุนและแหล่งทรัพยากรที่สมาชิกจำเป็นต้องได้รับสิ่งเหล่านี้โดยที่ชิ้นงานและการเข้าถึงองค์ความรู้ก็คือ แนวทางในการจัดโครงสร้างองค์การ ซึ่งมีสิ่งที่ต้องคำนึงดังนี้

1. การปรับปรุงลำดับขั้นในแนวราบ (Flat hierarchy)
2. ลดการแบ่งแยก โดยมองเป็นองค์รวม (Holistic)
3. การจัดองค์การและการดำเนินงานให้เป็นรูปแบบโครงการ (Project Form)
4. การสร้างเครือข่าย (Networking) ทั้งภายในและภายนอกองค์การ
5. การจัดการแบบเจ้าของกิจการ (Entrepreneurial)
6. ถอนรากโครงสร้างแบบระบบราชการ (Bureaucracies)

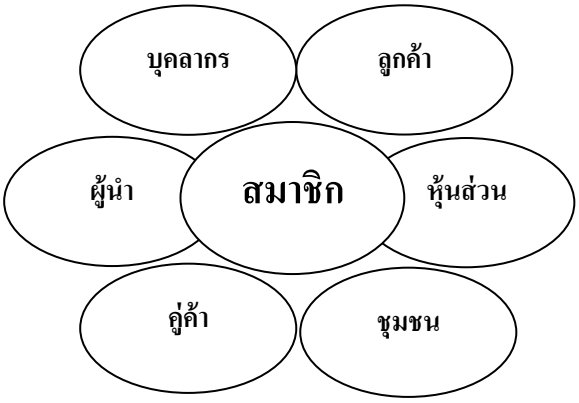
องค์ประกอบที่ 3 การเสริมความรู้แก่สมาชิกองค์การ (People Empowerment)

การเสริมความรู้เป็นกระบวนการในการมอบหมายความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานาให้ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเน้นความสำคัญของการเพิ่มอำนาจว่าเป็นกระบวนการมิใช่การมอบหมายโดย

ปราศจากการแนะนำ แต่การเสริมความรู้แก่บุคคลหนึ่งนั้น ผู้ได้รับอำนาจจะได้รับมอบหมายความรับผิดชอบ (Responsibility) ตลอดจนอำนาจในการบังคับบัญชา (Authority) เพื่อจะสามารถดำเนินงานตามความรับผิดชอบให้สำเร็จลุล่วง (Nelson, 1988)

ในองค์การประกอบการเสริมความรู้แก่สมาชิกองค์การนั้น Marquardt ได้แบ่งออกเป็นองค์ประกอบย่อย 6 องค์ประกอบ ดังนี้

ภาพที่ 2.12 องค์ประกอบการเสริมความรู้แก่สมาชิกองค์การ



(Nelson, 1988)

ในแต่ละองค์ประกอบย่อยด้านบุคลากรอันประกอบด้วยสมาชิกต่าง ๆ ตามที่ Marquardt ซึ่งสรุปไว้ในภาพที่ 2.12 มีสาระรายละเอียดดังนี้

บุคลากร (Employees)

หลักในการพิจารณาการเสริมความรู้ให้กับบุคลากร ได้แก่

1. ปฏิบัติต่อบุคลากรในฐานะผู้เรียนรู้ บุคลากรที่มีความสามารถและมีวุฒิภาวะ
2. ส่งเสริมให้บุคลากรมีอิสระ มีกำลังความสามารถและความกระตือรือร้น
3. มอบหมายงานโดยให้ทั้งอำนาจและความรับผิดชอบสูง
4. บุคลากรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนากลยุทธ์และการวางแผน
5. พยายามทำให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการของบุคลากรและองค์การ

ผู้บริหาร/ผู้นำ (Managers/Leaders)

ผู้บริหารจะถูกเปลี่ยนจากสภาพที่ยึดติดกับการควบคุมไปสู่การเรียนรู้ การเสริมความรู้และการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยที่องค์การแบบใหม่เรียกร้องผู้นำประเภทใหม่ ซึ่งมีบทบาทและภาระใหม่ของผู้บริหารองค์การแห่งการเรียนรู้ ดังนี้

บทบาทของผู้บริหารองค์การในปัจจุบัน	**บทบาทใหม่ของผู้บริหารองค์การเรียนรู้**
การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง	มีการปรับเปลี่ยน
การปรับปรุงคุณภาพ	กระบวนการทำงานที่เป็นระบบ
โครงสร้างแบบ Matrix	โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network)
การประเมินผลการปฏิบัติงาน	การบริหารจัดการด้านการปฏิบัติงาน
กลัวเทคโนโลยี	การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี
ปฏิบัติตามหน้าที่	ปฏิบัติตามกระบวนการ
เน้นการควบคุม	เน้นการเพิ่มอำนาจ
การจ้างงาน	การจ้างงานตามความสามารถ

บทบาทใหม่ของผู้บริหารที่เอื้อให้เกิดเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ได้แก่

1. ผู้สอน (Instructor) ผู้สอนแนะ (Coach) และพี่เลี้ยง (Mentor)
2. ผู้บริหารที่มีความรู้และประสานผู้เรียนกับรูปแบบของการเรียนรู้
3. ผู้ออกแบบ
4. ผู้ประสานงาน
5. สนับสนุนและผู้นำด้านโครงการและกระบวนการเรียนรู้

สำหรับภาระใหม่ของผู้บริหาร ได้แก่

1. สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน
2. ประสานงานที่หลากหลายทีม ที่เน้นชิ้นงาน
3. โฉมหน้าและการทดสอบแบบแผนทางความคิด
4. ส่งเสริมความคิดอย่างเป็นระบบ
5. ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และความปรารถนาที่จะลองเสี่ยง
6. มีมโนมติและแรงบันดาลใจในการเรียนรู้และการปฏิบัติ

ผู้รับบริการ / ลูกค้า (Customers)

ลูกค้านั้นสามารถเป็นแหล่งกำเนิดของข้อมูลข่าวสารและความคิดต่าง ๆ ที่ควรเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดในกระบวนการเรียนรู้ และกลยุทธ์ขององค์การ ลูกค้าสามารถจัดหาข้อมูลสารสนเทศของผลิตภัณฑ์ที่ทันสมัย สามารถเปรียบเทียบการแข่งขันเจาะลึกในการเปลี่ยนแปลงความชอบพิเศษและให้ข้อมูลป้อนกลับโดยทันที เกี่ยวกับการบริการและแบบแผนต่าง ๆ ที่นำมาไว้ ดังนั้น องค์การแห่งการเรียนรู้ควรที่จะ

1. ดำเนินการจัดหาโอกาสที่สามารถเข้าถึงการอบรมและการเรียนรู้ เพื่อศึกษาลูกค้าและผลิตภัณฑ์ของลูกค้า รวมทั้งสร้างความภักดีจากการเป็นผู้เรียนรู้และหุ้นส่วนกับลูกค้า

2. ส่งเสริมและสนับสนุนความคาดหวังจากลูกค้า จากคุณภาพที่ได้รับการปรับปรุงคุณภาพ ได้รับการปรับปรุงนวัตกรรมใหม่และความรวดเร็ว เนื่องจากการเรียนรู้นี้จะทำให้ผลตอบแทนที่ดีขึ้น อย่างแน่นอน

3. ค้นหาข้อมูลป้อนกลับคำแนะนำและการให้คำปรึกษากับลูกค้า อย่างกระตือรือร้น

องค์ประกอบที่ 4 การจัดการความรู้ (Knowledge Management)

ความรู้ได้กลายเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์การมากกว่าทรัพยากรด้านการเงิน ที่ตั้งทางการตลาด เทคโนโลยีหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ความรู้เป็นทรัพยากรหลักที่ใช้ในการทำงาน โดยที่ประเพณีวัฒนธรรม เทคโนโลยี การปฏิบัติการ ระบบต่าง ๆ และขั้นตอนการทำงานขององค์การล้วนมาจากพื้นฐานของความรู้ความชำนาญทั้งสิ้น

เครื่องมือหรือแรงขับเคลื่อนหลักในการปฏิบัติงาน จะต้องยกระดับจากข้อมูล (Data) และสารสนเทศ (Information) ไปเป็นความรู้ (Knowledge) และเป็นความรู้ที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีอยู่ทั้งในรูปของความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ซึ่งหมายถึงความรู้ในรูปของหนังสือ ตำรา วารสาร หนังสือพิมพ์ วีดีโอ (Electronic file) และความรู้รูปที่อยู่ในเรื่องของความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในสมองคน (Tacit Knowledge) ซึ่งยากต่อการเล่าหรือเขียนออกมาให้ผู้อื่นทราบหรือเข้าใจ ความรู้ที่ใช้ในการทำงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80) เป็นความรู้ฝังลึก (วิจารณ์ พานิช, 2547)

การปฏิบัติงานสมัยเก่าเน้นการใช้ความรู้ชัดแจ้งที่มี “ผู้รู้” กำหนดไว้แต่การปฏิบัติงานตามกระบวนทัศน์ในยุคปัจจุบันจะเน้นให้ผู้ปฏิบัติใช้ความรู้ฝังลึกอยู่ในสมองของตนเองและเน้นการร่วมมือกันสร้างความรู้ขึ้นใช้งาน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นพลวัตสอดคล้องกับสถานการณ์หรือบริบทที่แตกต่างกันหรือเปลี่ยนแปลงไป ในการปฏิบัติราชการก็เช่นกัน จะต้องมีการจัดตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด แม้จะทำให้งานล่าช้าหรือไม่สำเร็จก็ตาม แต่ราชการสมัยใหม่ต้องการผลสัมฤทธิ์และความรวดเร็วจึงจำเป็นต้องใช้ฐานอ้างอิงเป็นความรู้มากขึ้นเรื่อย ๆ

ความรู้ (Knowledge) แบ่งเป็น 2 ยุค

ความรู้ยุคที่ 1 เป็นความรู้ที่สร้างขึ้นโดยนักวิชาการ มีความเป็นวิทยาศาสตร์ เน้นความเป็นเหตุเป็นผล พิสูจน์ได้โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือวิชาการ มีการจำแนกแยกแยะเป็นความรู้เป็นสาขาวิชาการเฉพาะด้าน (Specialization)

ความรู้ยุคที่ 2 เป็นความรู้ที่ผูกพันอยู่กับงานหรือกิจกรรมของบุคคลและองค์กร เป็นความรู้ที่ใช้งานและสร้างขึ้นเพื่อปฏิบัติงานหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเอง โดยอาจสร้างขึ้นจากการเลือกความรู้เชิงทฤษฎีหรือความรู้ภายนอกมาปรับแต่งเพื่อใช้งาน หรือสร้างขึ้นโดยตรงจากประสบการณ์ทำงาน ความรู้เหล่านี้มีลักษณะบูรณาการและมีความจำเพาะต่อบริบทของงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงาน และองค์การนั้น ๆ

การจัดการความรู้มีเป้าหมาย 3 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. เพื่อพัฒนางานให้มีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

2. เพื่อพัฒนาคน คือ พัฒนาผู้ปฏิบัติงานซึ่งสมาชิกทุกระดับ แต่จะได้ประโยชน์มากที่สุด คือ ระดับปานกลางและระดับล่าง

3. เพื่อพัฒนาฐานความรู้ขององค์กรหรือหน่วยงาน เป็นการเพิ่มพูนทุนหรือความรู้ หรือทุนปัญญาขององค์กร ซึ่งจะช่วยทำให้องค์กรมีศักยภาพในการฟันฝ่าความยากลำบากหรือความไม่แน่นอนในอนาคตได้ดีขึ้น

ความหมายของความรู้ จึงมีหลายนัยและหลายมิติ เช่น

1. ความรู้ คือ สิ่งที่เมื่อนำไปใช้จะไม่หมดหรือสึกหรอ แต่ยิ่งงอกเงยหรืองอกงามขึ้น

2. ความรู้ คือ สารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ

3. ความรู้เป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้

4. ความรู้เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องการความรู้นั้น

5. ความรู้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่กับบริบทและกระตุ้นให้เกิดความต้องการ

ในการจัดการสมัยใหม่ หรือความรู้สำหรับสร้างคุณค่าและมูลค่า (Value) การจัดการความรู้เป็นกระบวนการใช้ทุนปัญญา นำไปสร้างคุณค่าและมูลค่า ซึ่งอาจเป็นมูลค่าทางธุรกิจหรือคุณค่าทางสังคมได้ ซึ่งความรู้มี 4 ระดับ ได้แก่

1. Know - what เป็นความรู้เชิงทฤษฎีล้วน ๆ เปรียบเสมือนความรู้ของปริญญาตรีหมาด ๆ เมื่อนำความรู้เหล่านี้ไปใช้งาน ก็จะได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง

2. Know - how เป็นความรู้ที่มีทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงบริบท เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญา และประสบการณ์ทำงานระยะหนึ่ง จะมีความรู้ที่รู้จักปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือบริบท

3. Know - why เป็นความรู้ระดับที่อธิบายเหตุผลว่า ทำไมความรู้นั้น ๆ จึงใช้ได้ในบริบทหนึ่ง แต่ไม่ได้ผลอีกบริบทหนึ่ง

4. Care - why เป็นความรู้ในระดับคุณค่า ความเชื่อซึ่งเป็นแรงขับดันมาจากภายในจิตใจให้กระทำสิ่งนั้น ๆ เมื่อเผชิญสถานการณ์

การจัดการความรู้เป็นกระบวนการ (Process) ที่ดำเนินการร่วมกันโดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือหน่วยของงานย่อยขององค์กร เพื่อสร้างและใช้ความรู้ในการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดีขึ้นกว่าเดิม การจัดการความรู้ ความหมายนี้จึงเป็นกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่กิจกรรมของนักวิชาการของนักทฤษฎี แต่นักวิชาการหรือนักทฤษฎีอาจเป็นประโยชน์ในฐานะแหล่งความรู้ (Resource Person)

การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่เป็นวงจรต่อเนื่อง เกิดการพัฒนางานอย่างต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ เป้าหมาย คือ การพัฒนางานและพัฒนาคน โดยมีความรู้เป็นเครื่องมือ จึงสรุปได้ว่าการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือมิใช่เป้าหมาย

หลักการสำคัญ 4 ประการในการจัดการความรู้

1. ให้คนหลากหลายทักษะหลากหลายชีวิตคิดทำงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์การจัดการความรู้ที่มีพลัง ต้องทำโดยคนที่มีพื้นฐานแตกต่างกัน มีความเชื่อหรือวิธีคิดแตกต่างกัน แต่มีจุดรวมพลัง คือเป้าหมายของงาน หากกลุ่มที่ดำเนินการจัดการความรู้ประกอบด้วยคนที่คิดเหมือน ๆ กัน การจัดการความรู้จะไม่มีพลัง ในการจัดการความรู้นั้นจะแตกต่างหลากหลาย (Heterogeneity) มีคุณค่ามากกว่าความเหมือน (Homogeneity)

2. ร่วมกันพัฒนาวิธีทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ ร่วมกันพัฒนาวิธีทำงานในรูปแบบใหม่เพื่อบรรลุประสิทธิผลที่กำหนดไว้หรือฝันว่าจะได้ ซึ่งประสิทธิผลจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

2.1 การตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ของลูกค้า ความต้องการของสังคม หรือความต้องการที่กำหนดโดยผู้บริหารองค์กร

2.2 นวัตกรรม (Innovation) ซึ่งอาจจะเป็นนวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ

2.3 ขีดความสามารถ (Competency) ของสมาชิกองค์การ

2.4 ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการทำงาน

3. ทดลองเรียนรู้

เนื่องจากกิจกรรมการจัดกิจกรรมความรู้เป็นกิจกรรมสร้างสรรค์ ซึ่งหมายถึงการคิดแบบหลุดโลก จึงต้องมีการดึงกลับมาสู่โลกแห่งความจริง หรือสังคมโดยการทดลองเพียงน้อย ๆ ซึ่งถ้าล้มเหลวก็ก่อผลเสียหายไม่มากนัก ถ้าได้ผลไม่ดีก็ยกเลิกความคิดนั้น ถ้าได้ผลดีจึงขยายการทดลองเป็นทำมากขึ้น ในที่สุดเป็นวิธีในแบบสุดหรือได้ Best Practice ใหม่นั่นเอง

4. นำเข้าความรู้จากภายนอกอย่างเหมาะสม

โดยต้องถือว่าความรู้จากภายนอกยังเป็นความรู้ที่ยังดิบอยู่ ต้องมาทำให้สุก ให้พร้อมใช้ในบริบทของเรา โดยการเติมความรู้ในเชิงบริบทลงไป

การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นหัวใจของการจัดการความรู้ การจัดบรรยากาศและช่วยอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถือเป็นการจัดความรู้ทั้งสิ้น

บุคลากรต้องการความรู้เพื่อเพิ่มเติมความสามารถในการปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ และบริการให้กับลูกค้าทั้งภายในและภายนอก ความรู้ที่ทันสมัยเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบ

โครงสร้างและสื่อสารการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งยังสรุปว่า ความรู้เปรียบเสมือนอาหารขององค์การแห่งการเรียนรู้

ความรู้ที่ได้จากการจัดการ โดยการใช้ประโยชน์และประยุกต์ใช้ความรู้จากการได้รับความรู้ (Acquired) สร้างองค์กรความรู้ (Created) จัดเก็บความรู้ (Storage) และถ่ายโอนความรู้ (Transferred)

การแสวงหาความรู้ (Knowledge Acquisition)

ความรู้ต้องมาจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์การ

1. การรวบรวมความรู้จากภายนอก

ระยะก้าว (Pace) ของความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อการเป็นผู้นำด้านการตลาด องค์การจึงต้องมองออกไปข้างนอกเพื่อปรับปรุงและเกิดความคิดใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอด้วยข้อมูลสารสนเทศจากสภาพแวดล้อมภายนอกด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเทียบเคียง สมรรถนะ (Benchmarking) จากองค์การอื่น ๆ จ้างที่ปรึกษา สื่อสิ่งพิมพ์ E-mail และบทความวิดีโอ การรวบรวมข้อมูลจากลูกค้าคู่แข่ง และแหล่งอื่น ๆ การตรวจสอบแนวโน้มทางเศรษฐศาสตร์สังคม และเทคโนโลยี การจ้างบุคลากรใหม่ การร่วมมือกับองค์การอื่น ๆ สร้างพันธมิตรธุรกิจและการร่วมทุน เป็นต้น

2. การรวบรวมความรู้จากภายในองค์การ

ความสามารถในการเรียนรู้จากทุก ๆ ส่วนขององค์การได้กลายเป็นหนึ่งในการเป็นทรัพยากรที่เพิ่มคุณค่าอย่างมีหลักการสำหรับองค์การ และการได้มาซึ่งความรู้ในองค์การ ทำได้โดยการให้ความรู้แก่บุคลากร การเรียนรู้จากประสบการณ์ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการต่าง ๆ

ในการแสดงความรู้ให้คำนึงถึงสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ

2.1 ความจริง (Face) สิ่งที่เกิดขึ้นกับที่รวบรวมไว้ ไม่ได้มีความสอดคล้องเป็นหนึ่งต่อหนึ่งเสมอไป ข้อมูลสารสนเทศที่ได้มาจากภายในต้องได้รับการกลั่นกรองเสียก่อน

2.2 การได้มาซึ่งความรู้อาจได้มาโดยไม่ตั้งใจ แต่องค์การแห่งการเรียนรู้ต้องแสวงหาความรู้ด้วยความตั้งใจ

การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation)

โดยทั่วไปความรู้เป็นสิ่งที่สร้างขึ้น การสร้างความรู้ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับแรงผลัก การสัมผัสการหยั่งรู้ที่เกิดขึ้นเองในแต่ละบุคคล การสร้างองค์ความรู้ใหม่ ความรู้ภายในองค์การหรือคนภายในองค์การ ซึ่งหมายถึง ทุก ๆ คนสามารถเป็นผู้สร้างองค์ความรู้ได้ รูปแบบในการสร้างองค์ความรู้ ได้แก่

1. ความรู้ที่คนหนึ่งให้ความรู้ที่ตนรู้นั้นกับผู้อื่น เช่น การทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิด

2. ความรู้ที่ได้จากการรวม (Combining) และการสังเคราะห์ความรู้ที่มีอยู่ ซึ่งรูปแบบนี้อาจจำกัดอยู่ที่การมุ่งเน้นในสิ่งที่มีอยู่แล้ว

3. ความรู้ที่เป็นการนำความรู้ที่องค์การมีอยู่ ผนวกกับความรู้ของแต่ละบุคคล ให้เกิดความรู้ใหม่ และแบ่งปันไปทั่วทั้งองค์การ

4. ความรู้ที่เกิดขึ้นเป็นการภายใน โดยที่สมาชิกองค์การค้นพบแนวทางได้เองโดยปริยาย ซึ่งมีกิจกรรมมากมายที่องค์การสามารถดำเนินการเพื่อสร้างความรู้

5. การเรียนรู้โดยการปฏิบัติ (Action Learning)

6. การแก้ปัญหาอย่างมีระบบ

7. การทดลอง (Experimentation) ต่างกับการเรียนรู้โดยการปฏิบัติ และการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยมีโอกาสและการขยายวงกว้างเป็นแรงจูงใจ เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา

การจัดเก็บข้อมูลและสืบค้นความรู้ (Knowledge Storage and Retrieval)

องค์การควรมีการจัดเก็บความรู้ที่เก็บสะสมไว้ควรจะ

1. มีโครงสร้างและการเก็บข้อมูลไว้เป็นระบบที่สามารถหาและส่งมอบได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

2. จำแนกรายการต่าง ๆ เช่น ข้อเท็จจริง นโยบาย หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานบนพื้นฐานความจำเป็นในการเรียนรู้

3. จัดการโดยสามารถส่งมอบให้ผู้ใช้ได้อย่างชัดเจนและกระชับถูกต้อง ทันเวลา และเหมาะสมตามที่ต้องการ

การถ่ายโอนความรู้และการใช้ประโยชน์ (Transfer and Utilization)

การถ่ายโอน และการใช้ประโยชน์จากความรู้ มีความจำเป็นสำหรับองค์การแห่งการเรียนรู้ ความรู้ควรกระจายและถ่ายทอดไปอย่างรวดเร็วและเหมาะสมทั่วทั้งองค์การ

การถ่ายโอนความรู้โดยตั้งใจ มีวิถีทางต่าง ๆ ดังนี้

1. การสื่อสารกันด้วยการเขียน (บันทึก รายการ จดหมาย ข่าวประกาศ)

2. การฝึกอบรม (ที่ปรึกษาภายใน หลักสูตรที่เป็นทางการ การฝึกอบรมในงาน)

3. การประชุมภายใน

4. การสรุปข่าวสาร

5. สื่อภายในองค์การ (วิดีโอ สิ่งพิมพ์ เครื่องเสียง)

6. การเยี่ยมชมงานต่าง ๆ (ที่จัดให้เฉพาะกลุ่มตามความจำเป็น)

7. การหมุนเวียนงาน การเปลี่ยนงาน

8. ระบบพี่เลี้ยง (Mentoring)

การถ่ายโอนความรู้โดยที่ไม่ได้ตั้งใจ มีหลายวิถีทางที่ความรู้ถูกถ่ายโอนไปโดยไม่ตั้งใจ หรือ ไม่เอาใจใส่ อาจเป็นไปได้โดยการเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นตามหน้าที่ ทำทุกวัน โดยไม่ได้มีแบบแผน เช่น การหมุนเวียนงาน เรื่องราวที่เล่าต่อกันมา คณะทำงานเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ

องค์ประกอบที่ 5 การใช้เทคโนโลยี (Technology Application)

เทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการจัดการความรู้ขององค์การ การใช้และความเข้าใจ เทคโนโลยีนั้นเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะของการเรียนรู้ การค้นพบ การสื่อสาร ข้อมูลสารสนเทศ และคอมพิวเตอร์

เทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่สำคัญมากสำหรับศตวรรษนี้ เพราะองค์การใดก็ตามที่มีอำนาจทางเทคโนโลยีสูง จะทำให้สามารถที่จะก้าวล้ำหน้าองค์การอื่นได้ ซึ่งองค์ประกอบย่อยของเทคโนโลยีเพื่อการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ มีดังนี้

1. เทคโนโลยีสารสนเทศ
2. เทคโนโลยีพื้นฐานของการเรียนรู้
3. ระบบอิเล็คโทรนิกส์ที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน

เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)

เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ ประมวลผลและเผยแพร่ สารสนเทศ ซึ่งรวมแล้วก็คือ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสื่อสาร โทรคมนาคม หรือ Computer and Communication ที่นิยมเรียกย่อ ๆ ว่า C & C และที่เกี่ยวข้องเข้าเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย เช่น เทคโนโลยีไมโครอิเล็กโทรนิกส์ เทคโนโลยีระบบอัตโนมัติ เทคโนโลยีการพิมพ์ เทคโนโลยีสำนักงานอัตโนมัติ เทคโนโลยีการศึกษา

เทคโนโลยีสารสนเทศจะครอบคลุมถึงเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบันทึก จัดเก็บ ประมวลผลสืบค้น ส่งและรับข้อมูล ซึ่งรวมถึงเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์จัดเก็บข้อมูล บันทึกและสืบค้น เครือข่ายสื่อสาร ข้อมูลอุปกรณ์สื่อสารและโทรคมนาคม เป็นต้น รวมทั้งระบบที่ควบคุมการทำงานของอุปกรณ์เหล่านี้

เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ (Technology – Based Learning)

ในองค์การแห่งการเรียนรู้ในปี 2000 จะใช้ประโยชน์ของเทคโนโลยีซึ่งรวมถึงคอมพิวเตอร์มัลติมีเดีย ระบบวิดีโอที่มีการตอบโต้และการเรียนรู้ทางไกล จัดหาอุปกรณ์สื่อสารที่ติดต่อทั้งทางเดียวและสองทางระหว่างผู้ให้การศึกษาและผู้เรียนรู้ สภาพแวดล้อมการทำงานขององค์การจะเป็นแบบ

1. Modular ด้วยโปรแกรมต่าง ๆ สำหรับทักษะเพียงอย่างเดียว มากกว่าหลักสูตรที่มีทักษะหลายทักษะ

2. Multi-sensory กระตุ้นการมองเห็น เสียง สัมผัสในหลายวิถีทางของนวัตกรรม

3. Portable เคลื่อนย้ายจากบ้านสู่ที่ทำงานได้ง่าย

4. Transferable เคลื่อนย้ายข้ามภาษาและวัฒนธรรม

5. Interruptible มีความสามารถเปิด-ปิดได้ง่าย

พื้นฐานเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ดังกล่าวนั้น จะอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคลากรด้วยปฏิบัติการและควบคุมโดยอัตโนมัติ ที่ใช้ระบบเอกสารแบบออนไลน์ บุคลากรจะเรียนรู้โดยเทคโนโลยีหรือหนังสือคู่มือการทำงาน โดยชี้นำตนเองในการเรียนรู้มากขึ้นกว่าจากศูนย์กลางที่ทำการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรมีอิสระที่จะเริ่มประเภทของการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่จำเป็นต่อการปรับปรุงความสำเร็จในงาน

แนวคิดเกี่ยวกับความฉลาดทางอารมณ์

ความหมายของความฉลาดทางอารมณ์

คำว่า Emotional Intelligence นั้น นักวิชาการและนักจิตวิทยาของประเทศไทยเรียกให้สอดคล้องกับคำว่า IQ (Intelligence Quotient) ว่า EQ (Emotional Quotient) ซึ่งความจริงแล้วยังไม่มีเครื่องมือทางจิตวิทยาที่เป็นมาตรฐานในการประเมิน (Assess) Emotional Intelligence เช่นเดียวกับการประเมินความสามารถทางสติปัญญา (IQ) ดังนั้น จึงไม่ควรใช้คำว่า EQ เพื่อสื่อความหมายว่าหมายถึง ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional Intelligence) ถ้าต้องการใช้คำย่อจึงควรใช้คำว่า EI จึงจะถูกต้อง เนื่องจากมีที่มาแตกต่างกัน แต่เมื่อนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันแล้วจึงจำเป็นต้องอนุโลมตามไปคือใช้คำย่อว่า EQ (พรรณราย ทรัพยะประภา, 2543 : 4-6)

สำหรับประเทศไทยราชบัณฑิตยสถานยังไม่ได้กำหนดศัพท์บัญญัติขึ้น เนื่องจากคำว่า Emotional Intelligence เป็นคำศัพท์ทางวิชาการเฉพาะสาขา เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันจึงใช้ทับศัพท์เป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามหน่วยงานต่าง ๆ และนักวิชาการหลายท่านได้นิยามคำว่า Emotional Intelligence : EQ เป็นคำศัพท์ภาษาไทยดังนี้ กรมสุขภาพจิต (2543 : 1) นิยามว่า ความฉลาดทางอารมณ์ พระธรรมปิฎก (2543 : 37) นิยามว่า ปรีชาเชิงอารมณ์วิลาสลักษณ์ ชัววัลลี (2543 : 157) นิยามว่า สติปัญญาทางอารมณ์ ทศพร ประเสริฐสุข (2543 : 94) นิยามว่า ความเฉลียวลาดทางอารมณ์ และสุรศักดิ์ หลาบมาลา (2541 : 14) นิยามว่า อารมณ์ปัญญา เป็นต้น การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยนิยามว่า Enotional Intelligence เป็นศัพท์ภาษาไทยว่า “ความฉลาดทางอารมณ์” ความหมายของความฉลาดทางอารมณ์

นักวิชาการ นักจิตวิทยา นักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมาย ความฉลาดทางอารมณ์ไว้ตามทัศนะแห่งตน ดังนี้

กรมสุขภาพจิต (2543 : 1) ได้นิยามว่า ความฉลาดทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถทางอารมณ์ในการดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์และมีความสุข

ทศพร ประเสริฐสุข (2543 : 94) กล่าวว่า ความฉลาดทางอารมณ์ หมายถึง "...ความสามารถลักษณะหนึ่งของบุคคลที่จะตระหนักถึงความรู้สึกและอารมณ์ของตนเองและของผู้อื่น สามารถควบคุมอารมณ์และแรงกระตุ้นภายใน ตลอดจนความสามารถรอคอยการตอบสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสมถูกกาลเทศะ สามารถให้กำลังใจตนเองในการทีจะเผชิญกับอุปสรรคและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้อย่างไม่คับข้องใจ รู้จักขจัดความเครียดที่จะขัดขวางความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อันมีค่าของตนเองได้ สามารถชี้นำความคิดและการกระทำของตนในการทำงานร่วมกับผู้อื่นทั้งในฐานะผู้นำหรือผู้ตามได้อย่างมีความสุข จนประสบความสำเร็จในการเรียน ความสำเร็จในอาชีพ ตลอดจนประสบความสำเร็จในชีวิต..."

รัตติกร จงวิศาล (2544 : 88) ได้กล่าวถึงความฉลาดทางอารมณ์ว่า หมายถึง ความสามารถในการตระหนักรู้และเข้าใจอารมณ์หรือความรู้สึกของตนเอง สามารถจัดการกับอารมณ์ของตนเองและสามารถใช้อารมณ์ให้เกิดประโยชน์ และเป็นความสามารถในการตระหนักรู้และเข้าใจความรู้สึกผู้อื่นและความสามารถในการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น

วิลาสลักษณ์ ชัววัลลี (2543 : 157) นิยามความหมายความฉลาดทางอารมณ์ ว่าเป็นความสามารถของบุคคลที่จะเข้าใจ จัดการ และใช้ประโยชน์จากอารมณ์ของตนเอง สามารถเข้าใจอารมณ์ความรู้สึกของผู้อื่น และมีสัมพันธภาพที่ดีระหว่างบุคคลได้

โกลแมน (Goleman, 1998 : 5) ได้ให้ความหมายคำว่า ความฉลาดทางอารมณ์ว่า ความสามารถในการตระหนักถึงความรู้สึกของตนเองและความรู้สึกของผู้อื่น จนสามารถบริหารหรือจัดการกับอารมณ์ของตน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการสร้างสัมพันธภาพกับผู้อื่นได้อย่างประสบความสำเร็จ

จากความหมายความลาดทางอารมณ์ที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ความฉลาดทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะตระหนักถึงการเข้าใจ ความคิด อารมณ์ ความรู้สึกของตนเองและผู้อื่น สามารถควบคุมและใช้ประโยชน์จากอารมณ์ของตนเองได้ จูงใจตนเองในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น ดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์และความสุข

องค์ประกอบของความฉลาดทางอารมณ์

กรมสุขภาพจิต (2543 : 30) ได้กำหนดองค์ประกอบความหมายของความฉลาดทางอารมณ์ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ดี หมายถึง ความฉลาดในการควบคุมตนเอง รักษาสัมพันธภาพกับผู้อื่น และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประกอบด้วย

1.1 ควบคุมอารมณ์และความต้องการของตนเอง

1.1.1 รู้อารมณ์และความต้องการของตนเอง

1.1.2 ควบคุมอารมณ์และความต้องการได้

1.1.3 แสดงออกอย่างเหมาะสม

1.2 เห็นใจผู้อื่น

1.2.1 ใส่ใจผู้อื่น

1.2.2 เข้าใจและยอมรับผู้อื่น

1.2.3 แสดงความเห็นใจอย่างเหมาะสม

1.3 รับผิดชอบ

1.3.1 รู้จักให้และรู้จักรับ

1.3.2 รับผิดชอบและให้อภัย

1.3.3 เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

2. เก่ง หมายถึง ความฉลาดในการรู้จักตนเอง คิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีแรงจูงใจในตนเอง มุ่งมั่นให้สำเร็จ ตัดสินใจแก้ปัญหาและแสดงออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

2.1 รู้จักและมีแรงจูงใจในตนเอง

2.1.1 รู้ศักยภาพของตนเอง

2.1.2 สร้างขวัญและกำลังใจให้ตนเองได้

2.1.3 มีความมุมานะไปสู่เป้าหมาย

2.2 ตัดสินใจแก้ปัญหา

2.2.1 รับรู้และเข้าใจปัญหา

2.2.2 มีขั้นตอนในการแก้ปัญหา

2.2.3 มีความยืดหยุ่น

2.3 มีความสัมพันธภาพกับผู้อื่น

2.3.1 รับรู้และเข้าใจปัญหา

2.3.2 กล้าแสดงออกอย่างเหมาะสม

2.3.3 แสดงความเห็นที่ขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์

3. สุข หมายถึง ความฉลาดในการดำเนินชีวิตอย่างเป็นสุข ประกอบด้วย

3.1 ภูมิใจในตนเอง

3.1.1 เห็นคุณค่าตนเอง

3.1.2 เชื่อมั่นในตนเอง

3.2 พึงพอใจในชีวิต

3.2.1 มองโลกในแง่ดี

3.2.2 มีอารมณ์ขัน

3.2.3 พอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่

3.3 มีความสงบทางใจ

3.3.1 มีกิจกรรมที่เสริมสร้างความสุข

3.3.2 รู้จักผ่อนคลาย

3.3.3 มีความสงบทางจิตใจ

ทศพร ประเสริฐสุข (2543 : 109) เสนอแนวคิดความฉลาดทางอารมณ์โดยยึดตามแนวคิดของ Salovery และ Goleman สรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

1. การตระหนักรู้ตนเอง เป็นความสามารถที่จะรับรู้และเข้าใจ ความรู้สึก ความคิดและอารมณ์ของตนเองได้ตามความเป็นจริง สามารถประเมินตนเองได้อย่างชัดเจน ตรงไปตรงมา มีความเชื่อมั่น รู้จักจุดเด่นจุดด้อยของตนเอง เป็นคนซื่อตรง พูดแล้วรักษาคำพูด มีจรรยาบรรณ มีสติเข้าใจตนเอง

2. การบริหารจัดการกับอารมณ์ของตนเอง หรือบางทีเรียกว่า การกำหนดตนเอง เป็นความสามารถที่จะจัดการกับอารมณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ประกอบด้วย ความสามารถในการควบคุมตนเอง มีความสามารถในการปรับตัว และมีความสามารถในการสร้างแนวคิดใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

3. การจูงใจตนเอง เป็นความสามารถที่จะจูงใจตนเองที่เรียกว่า แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ มองโลกในแง่ดี สามารถนำอารมณ์และความรู้สึกของตนเองในการคิดและการกระทำอย่างสร้างสรรค์

4. การรู้จักสังเกตความรู้สึกของผู้อื่น หมายถึง ความสามารถที่เข้าใจความรู้สึกของผู้อื่น มีความเห็นอกเห็นใจ เอาใจเขามาใส่ใจเรา มีจิตใจให้บริการ สามารถแสดงออกทางอารมณ์ได้อย่างเหมาะสม

5. การดำเนินการด้านความสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นทักษะทางสังคม เป็นความสามารถที่จะรู้เท่าทันอารมณ์ของผู้อื่น เป็นทักษะทางสังคมที่จะมีสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น อันจะส่งผลให้เกิดความเป็นผู้นำ ความสามารถลักษณะนี้จะประกอบไปด้วยการสื่อความที่ดี การบริหารความขัดแย้ง เป็นต้น

โกลแมน (Goleman, 1998 : 26-27) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบความหมายของความฉลาดทางอารมณ์ไว้ แบ่งออกเป็น 2 สมรรถนะ ดังนี้

1. สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal Competence) เป็นความสามารถในการบริหารจัดการกับตนเองได้อย่างดี ประกอบด้วย

1.1 การตระหนักรู้ตนเอง (Self-awareness) เป็นการตระหนักรู้ความรู้สึกและความโน้มเอียงของตนเอง เป็นผู้ที่มีสติรู้เท่าทันตนเอง สามารถหยั่งรู้โดยการสำรวจตนเอง รู้ถึงความเป็นไปได้ของตนเองต่อการตอบสนองต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ รอบตัว และความพร้อมของตนเอง ประกอบด้วย

1.1.1 การตระหนักรู้ในอารมณ์ตนเอง (Emotional-awareness) เป็นผู้รู้เท่าทันอารมณ์ของตนเอง รู้ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความรู้สึกนั้น ๆ และคาดคะเนผลที่จะเกิดตามมาได้

1.1.2 การประเมินตนเองอย่างถูกต้อง (Accurate self-assessment) สามารถประเมินตนเองได้ตามความเป็นจริง รู้จุดเด่น และความมีคุณค่าของตนเอง

1.1.3 ความมั่นใจตนเอง (Self-confidence) สามารถจัดการกับความรู้สึกภายในตนเองได้ โดยให้อยู่ในสภาวะที่พอเหมาะพอดี

1.2 ความสามารถในการจัดระบบระเบียบกฎเกณฑ์ชีวิต (Self-regulation) การควบคุมหรือจัดระบบระเบียบแห่งชาติ ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ ประกอบด้วย

1.2.1 การควบคุมตนเอง (Self-control) สามารจัดการกับภาวะอารมณ์หรือความฉุนเฉียวต่าง ๆ ได้

1.2.2 ความน่าเชื่อถือได้ (Trustworthiness) เป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ เป็นที่ไว้วางใจปฏิบัติตนรักษาคุณงามความดีเป็นแนวทางชีวิต

1.2.3 ความอดทนอดกลั้น (Conscientiousness) เป็นผู้ใช้สติปัญญาแสดงความรับผิดชอบ

1.2.4 ความสนใจในการปรับตัว (Adaptability) มีความสามารถในการปรับตัวยืดหยุ่นในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

1.2.5 ความคิดริเริ่มแปลกใหม่ (Innovation) การเปลี่ยนแปลงใหม่ ชอบสร้างสรรค์สิ่งใหม่ เปิดใจกว้างกับความคิดและข้อสนเทศใหม่ได้อย่างมีความสุข

1.3 ความสามารถสร้างแรงจูงใจและจูงใจตนเองได้ (Motivation) สร้างแรงกระตุ้นอารมณ์โดยวางแนวทางหรือวิถีทางที่เกื้อหนุนต่อการมุ่งสู่เป้าหมาย ประกอบด้วย

1.3.1 แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement drive) มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์โดยพยายามทำภารกิจต่าง ๆ มีการปรับปรุงให้สู่มาตรฐานอันดีเลิศ

1.3.2 ความผูกพัน (Commitment) ยึดมั่นกับเป้าหมายของกลุ่ม และเป้าหมายขององค์การ

1.3.3 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) คิดริเริ่ม ตั้งใจ และพร้อมที่จะปฏิบัติตามโอกาสจะเอื้ออำนวย

1.3.1 การมองโลกในแง่ดี (Optimism) มองโลกในแง่ดี เผชิญกับปัญหาและอุปสรรคได้อย่างไม่ย่อท้อจนสำเร็จบรรลุเป้าหมาย

2. สมรรถนะทางสังคม (Social Competence) เป็นการสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น ประกอบด้วย

2.1 การรักษาสัมพันธภาพ (Empathy) หมายถึง การตระหนักรู้ถึงความต้องการ ความรู้สึก และมีความสนใจห่วงใยผู้อื่น ดังนี้

2.1.1 การเข้าใจผู้อื่น (Understanding Others) ตระหนักรู้ถึงความรู้สึกนึกคิดและมุมมองของผู้อื่น สนใจและให้ความสำคัญผู้อื่นมากขึ้น

2.1.2 การพัฒนาผู้อื่น (Development Others) ทราบความต้องการและช่วยพัฒนาให้เขามีความรู้ความสามารถให้ถูกทาง

2.1.3 การมีจิตใจใฝ่บริการ (Service Orientation) มีจิตใจใฝ่บริการ รับรู้ คาดคะเนและตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่น หรือผู้ที่มาติดต่อสัมพันธ์กับตนเองได้

2.1.4 การรับรู้ความแตกต่างของผู้อื่น (Leveraging Diversity) ให้โอกาสผู้อื่นสามารถเข้าใจความแตกต่างของคน ขัดเกลาให้โอกาสบุคคล

2.1.5 ตระหนักของการอยู่ร่วมกัน (Political Awareness) ตระหนักรู้ถึงความคิดเห็นของกลุ่ม และสามารถคาดคะเนสถานการณ์ในด้านความสัมพันธ์ของบุคคลในกลุ่มได้

2.2 ทักษะทางสังคม (Social Skills) เป็นความคล่องแคล่วในการติดต่อกับผู้อื่นอย่างมีทักษะ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีทักษะ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างปรารถนาดี โดยสามารถแสวงหาความร่วมมือจากผู้อื่นได้ ประกอบด้วย

2.2.1 ศิลปะในการจูงใจผู้อื่น (Influence) ความสามารถในการโน้มน้าวใจสามารถแสดงวิธีการโน้มน้าวความคิดเห็นของผู้อื่นได้อย่างนุ่มนวล และได้ผลดี

2.2.2 การสื่อสารที่ดี (Communication) มีกระบวนการสื่อสารที่ถูกต้องน่าเชื่อถือ

2.2.3 การจัดการกับความขัดแย้ง (Conflict Management) สามารถจัดการกับความขัดแย้งได้ดี เจรจาต่อรองแก้ไขปัญหา หาทางยุติข้อขัดแย้งได้อย่างเหมาะสม

2.2.4 ความเป็นผู้นำ (Leadership) มีความเป็นผู้นำ สามารถจูงใจและแนะนำทั้งตัวบุคคลและกลุ่มได้อย่างดี ถูกทิศทาง

2.2.5 การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลง (Change Catalyst) สามารถกระตุ้นเร้าความคิดริเริ่ม ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี นั่นคือการบริหารการเปลี่ยนแปลง

2.2.6 การสร้างความผูกพัน (Building Bonds) สร้างสายสัมพันธ์ เสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย

2.2.7 ความร่วมมือ (Collaboration and Cooperation) ทำงานเป็นทีม ร่วมมือกันเพื่อเป้าหมายได้

2.2.8 ความสามารถทำงานเป็นหมู่คณะ (Team Capabilities) สร้างสมรรถนะของทีมงานให้เกิดพลังร่วมมือสู่เป้าหมายได้

ลักษณะของบุคคลที่มีระดับความฉลาดทางอารมณ์

ผ่องพรรณ เกิดพิทักษ์ (2543 : 15-16) และ Hall, N. (2000) กล่าวถึงลักษณะของบุคคลที่มีระดับลักษณะความลาดทางอารมณ์สูงสรุปได้ดังนี้

1. รู้จักและเข้าใจความรู้สึกของตนเองและผู้อื่น รู้จุดเด่น จุดด้อยของตนเอง
2. สามารถควบคุมตนเองและแสดงอารมณ์ความรู้สึกอย่างเหมาะสมตรงตามความเป็นจริง
3. สามารถแยกความคิดออกจากความรู้สึกได้
4. มีพลังใจแรงบันดาลใจที่จะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายในชีวิต
5. เข้าใจถึงปัญหาและเผชิญต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเครียดหรืออารมณ์ที่ไม่เหมาะสมได้
6. สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมและอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข
7. มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น สนใจและให้ความสำคัญกับความรู้สึกผู้อื่น
8. มีสัมพันธภาพ ไว้วางใจผู้อื่น มีความจริงใจ และซื่อสัตย์
9. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มองโลกในแง่ดี ไม่ยอมแพ้กับอุปสรรคหรือปัญหา
10. สามารถอ่านภาษาท่าทางในการสื่อสารได้ดี
11. พึ่งตนองอย่างเหมาะสม มีอิสระทางความคิดโดยอยู่ในกรอบคุณธรรม

สรุปได้ว่า ผู้ที่มีลักษณะความฉลาดทางอารมณ์สูงจะเป็นผู้ที่มีความมั่นคงทางอารมณ์ สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข และประสบความสำเร็จในชีวิต

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัยวิวัฒน์ วงศ์สวัสดิ์ (มปป. : บทคัดย่อ) การวิจัยการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็กแบบชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนด้านทักษะการคิดแก้ปัญหาโดยใช้กิจกรรมปลูกหม่อนเลี้ยงไหม กรณีศึกษา โรงเรียนบ้านตานวน ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และ

บริบท ก่อนทำวิจัยโรงเรียนบ้านตานวนได้รับการประเมินภายนอก เมื่อปี 2548 คุณภาพผู้เรียนมาตรฐานที่ 4 ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ ความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์อยู่ในระดับปรับปรุง หลังจากปฏิรูปการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็กแบบชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนด้านทักษะการคิดแก้ปัญหา โดยใช้กิจกรรมปลูกหม่อนเลี้ยงไหมเป็นแกนทำให้นักเรียนค้นพบวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม มีคะแนนประเมินผ่านเกณฑ์ที่คาดหวัง นักเรียนทุกคนมีความรู้ ความเข้าใจผ่านเกณฑ์ที่คาดหวัง ผลการสังเกตพฤติกรรมการเรียนรู้และพฤติกรรมการทำงานของนักเรียนรายบุคคล พบว่า นักเรียนทั้งหมดมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ผ่านเกณฑ์ที่คาดหวัง และผลการประเมินความพึงพอใจในการจัดกิจกรรมได้จากการสัมภาษณ์นักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทุกฝ่ายมีความพึงพอใจในรูปแบบการปฏิรูป การเรียนรู้ นักเรียนประสบความสำเร็จในการเรียน มีการเผยแพร่ผลงานนำไปสู่การแข่งขันได้รับรางวัล

ประเสริฐ จันแก้ว (2551 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 4 ปีการศึกษา 2550 พบว่า ด้านการดำเนินงานการบริหารจัดการศึกษา 1) ด้านการบริหารงานวิชาการ พบว่ามีการปฏิบัติงานตามภารกิจในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 80 จากกิจกรรมการบริหารงานวิชาการทั้งหมด 2) ด้านการบริหารงบประมาณ พบว่า มีการปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารงบประมาณในระดับมาก คิดจาก กิจกรรมการบริหารงานงบประมาณทั้งหมด 3) ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า โรงเรียนมีการปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารระดับมากคิดเป็นร้อยละ 70.37 จากกิจกรรมการบริหารงานบุคคลทั้งหมด 4) ด้านบริหารทั่วไป พบว่า โรงเรียนปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารทั่วไปในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 70.37 สำหรับด้านการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนมีทั้งหมด 7 รูปแบบ รูปแบบที่โครงการเรียงจากมากไปน้อยคือ 1)โรงเรียนสอนตามปกติ 2) การให้บริการรถหน่วยคอมพิวเตอร์ 3) การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม 4) โรงเรียนเรียนรวมชั้น 5) ครูช่วยสอนหมุนเวียน 6) โรงเรียนศูนย์บริหารสื่อ 7) โรงเรียนเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก

ศิริเพ็ญ อริยะจักร์ (2550 : บทคัดย่อ) ทำการประเมินผลการดำเนินงานบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการโรงเรียนขนาดเล็ก แบบรวมเรียนช่วงชั้นของโรงเรียนวัดบ้านหลุก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 ผลการดำเนินงานบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ โรงเรียนขนาดเล็กแบบรวมเรียนช่วงชั้นของโรงเรียนวัดบ้านหลุก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 ของผู้บริหารโรงเรียนและคณะครู พบว่า มีความเห็นด้วยในการจัดการศึกษาด้านสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับมาก ด้านปัจจัยนำเข้าอยู่ในระดับมาก ด้านกระบวนการบริหารอยู่ในระดับมากและด้านผลผลติอยู่ในระดับมากเช่นกัน สำหรับผลการดำเนินงานบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการโรงเรียนขนาดเล็กแบบรวมเรียนช่วงชั้นของ

โรงเรียนวัดบ้านหลุก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 ของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและนักเรียนพบว่ามีความเห็นด้วยในการจัดการศึกษาด้านสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับมาก ด้านปัจจัยนำเข้าอยู่ในระดับมาก ด้านกระบวนการบริหารอยู่ในระดับมาก และด้านผลผลิตอยู่ในระดับมากเช่นกัน

ชนิดา วิสะมิตนันท์ (2548-2549 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยและพัฒนาการนิเทศการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้รูปแบบ DOS-SBM ผลการพัฒนาการนิเทศการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กโดยใช้รูปแบบ DOS-SBM คือ 1) ได้ผลผลิตต้นแบบการนิเทศการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กโดยใช้รูปแบบสำคัญ ได้แก่ Dynamic Oversee Supervision และ School-Based Management ได้นำองค์ประกอบดังกล่าวไปใช้ในการนิเทศเพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก 3 กลุ่ม 2) การนิเทศการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กโดยใช้รูปแบบ DOS-SBM ก่อนและหลังการพัฒนา มีผลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 3) การจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กก่อนและหลังการพัฒนาการนิเทศการศึกษาโดยใช้รูปแบบ DOS-SBM พบว่า ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2548 และ 2549 โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ปีการศึกษา 2549 มีค่าคะแนนเฉลี่ยร้อยละสูงกว่าปีการศึกษา 2548 ทุกวิชา และผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประจำปีการศึกษา 2549 โรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับดีมาก

สายใจ เจียมสุวรรณ (2549 : บทคัดย่อ) ได้รายงานผลการดำเนินงานวิชาการของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสงคราม ในโครงการพัฒนาและยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานและคุณภาพ ผลการประเมินพบว่า การดำเนินงานวิชาการด้านการพัฒนาหลักสูตรด้านการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ด้านการวัดผลประเมินผล ด้าน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ด้านการพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี ด้านการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ด้านการนิเทศการศึกษา ด้านการแนะแนวการศึกษา ด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ด้านการส่งเสริมความรู้อื่นและด้านการส่งเสริมและสนับสนุนแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น และครูผู้สอนมีความคิดเห็นระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ ด้านการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ด้านการพัฒนาการแบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และด้านการวัดผล ประเมินผล การเทียบโอนผลการเรียน สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหางานวิชาการของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสงคราม ในโครงการพัฒนาและยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานและคุณภาพ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครู ได้แก่ หน่วยงานต้นสังกัดควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณ สื่อ วัสดุ ครุภัณฑ์

บุคลากรที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอ ครบถ้วนและควรสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาบริหารโรงเรียน

สมนึก ศรีเสน (2550 : บทคัดย่อ) ได้ประเมินโครงการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานการศึกษาด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) โรงเรียนวัดนันทวัน จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการประเมินโครงการพบว่า ผลการประเมินความสอดคล้อง ระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานการศึกษา ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนวัดนันทวัน จังหวัดสุพรรณบุรีกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นโยบายและสภาพปัญหา ความต้องการของโรงเรียน มีความสอดคล้องอยู่ในระดับมาก สำหรับผลการประเมินความเหมาะสม และเพียงพอของปัจจัยในการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานการศึกษา ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนวัดนันทวัน จังหวัดสุพรรณบุรี มีความเหมาะสมและเพียงพออยู่ในระดับพอใช้ ผลการประเมินกระบวนการ และความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานการศึกษา ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนวัดนันทวัน จังหวัดสุพรรณบุรี มีผลการประเมินอยู่ในระดับมาก และผลการประเมินผลผลิตและความพึงพอใจต่อโครงการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กสู่มาตรฐานการศึกษา ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนวัดนันทวัน จังหวัดสุพรรณบุรี มีผลการประเมินอยู่ในระดับมาก