

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โรงเรียนขนาดเล็กกำลังกลายเป็นปัญหาใหญ่ของการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะเป้าหมายเดิมของการจัดตั้งโรงเรียนคือ การตั้งโรงเรียนตามหมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อเป็นการเปิดโอกาสและบริการการศึกษาแก่ชุมชน ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและวัฒนธรรมความเจริญเปลี่ยนไป กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการคิดใหม่ การจัดการศึกษาจึงต้องสอดคล้องกับยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไปเป็นการกำหนดรูปแบบวิธีการตามบริบทของชุมชนท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนนั้นๆ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย ที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และคอยสนับสนุนปัจจัยที่เหมาะสม ส่วนระดับปฏิบัติเป็นภารกิจของเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนที่จะต้องนำนโยบายที่ได้รับมอบหมายไปสู่การปฏิบัติ เป็นที่ทราบกันดีว่าความก้าวหน้าในโลกยุคปัจจุบันเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในสภาพแห่งความเป็นจริงการจัดการศึกษา มักประสบปัญหาต่างๆ มากมายที่มีทั้งความหลากหลายและความซับซ้อน โรงเรียนในฐานะที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่ประชากรวัยเรียนโดยตรง จึงนับว่าเป็นองค์กรสำคัญที่จะต้องสามารถจัดการกับปัญหาหรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยมีนโยบายจากส่วนกลางเป็นเป้าหมายหลักที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการต่างๆ ของนโยบาย บนพื้นฐานบริบทในแต่ละโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กที่มีศักยภาพและความพร้อมแตกต่างจากโรงเรียนขนาดอื่น ดังนั้นการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายสำคัญของนโยบายได้นั้น โรงเรียนจึงเป็นคำตอบสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจสำคัญคือ เป็นผู้กำหนดนโยบายดูแลให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตร เพื่อให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เรียนอย่างมีคุณภาพและเต็มตามศักยภาพของแต่ละคน จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : 1) พบว่าในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีโรงเรียนอยู่ในสังกัด จำนวน 32,288 แห่ง เป็น

โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คนลงมา จำนวน 12,829 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 39.73 ของโรงเรียนทั้งหมด โรงเรียนขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วภูมิภาคของประเทศไทย เหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากมาจากอัตราการเกิดของประชากรลดลง จากสถิติอัตราการเกิดส่งผลให้จำนวนประชากรในวัยประถมศึกษา ที่มีอายุ 6 – 12 ปี ในช่วงปี พ.ศ.2545 – 2549 ลดลงจาก 5,792,636 คน ในปี 2545 เป็น 5,505,594 คน ซึ่งลดลงถึง 287,052 คน คิดเป็นร้อยละ 4.96 ภายในระยะเวลา 5 ปี รวมถึงอัตราการย้ายของประชากรจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองเป็นจำนวนมาก จึงทำให้นักเรียนที่เป็นตัวป้อนให้แก่โรงเรียนระดับประถมศึกษาลดลงตามลำดับ และมีแนวโน้มว่าจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553 : 43) ที่ได้รายงานว่าการเคลื่อนย้ายของประชากรไทยเข้ามาสู่เมืองทั้งด้านแรงงานและการศึกษาหรือการเคลื่อนย้ายการทำงานของแรงงานไปต่างประเทศ รวมถึงการเคลื่อนย้ายของชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย ทั้งที่หลบหนีเข้าเมืองและถูกกฎหมายและส่วนใหญ่กลายเป็นแรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น โดยเฉพาะด้านการแพทย์ สาธารณสุขและการศึกษาที่มีผลกระทบต่อการวางแผนการรับนักเรียน การกำหนดชั้นเรียน การจัดอัตราค่าจ้างครู และงบประมาณ นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550 : 41) ยังได้กล่าวถึงสาเหตุของการเพิ่มขึ้นของโรงเรียนขนาดเล็กอีกว่าเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิต อีกทั้งสภาพทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางการคมนาคมมากขึ้น จึงทำให้ประชากรมีการเคลื่อนย้ายอพยพเข้าไปทำงานและพักอาศัยในเขตเมืองมากขึ้น รวมถึงมีการลงทุนทางการเรียนรู้ที่กว้างขวางและหลากหลาย ปริมาณนักเรียนในแต่ละโรงเรียน โดยเฉพาะในชนบทจึงมีนักเรียนลดน้อยลง ทำให้โรงเรียนกลายเป็นโรงเรียนขนาดเล็กและเล็กมาก หรือโรงเรียนไม่มีนักเรียนเหลืออยู่เลย จนทำให้โรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ การบริหารจัดการศึกษามีปัญหาและอุปสรรคยากแก่การพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเกณฑ์อัตราค่าจ้างครู ทำให้ขาดแคลนครู ส่งผลให้มีครูไม่ครบชั้น ขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณที่จะสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ นอกจากนั้นยังส่งผลต่อพัฒนาการทางสังคมของเด็กในวัยเรียน จึงเป็นการจัดการศึกษา ที่ไม่ได้มาตรฐาน ด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพนักเรียนตกต่ำ ทำให้ผู้ปกครองขาดศรัทธาต่อโรงเรียน ครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2549 : 3) นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552 : 47) ได้รายงานว่าการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานระหว่างปี พ.ศ. 2545 – พ.ศ.2550 ยังทำไม่ได้ไม่ทั่วถึงและไม่ค่อย มีคุณภาพ ประกอบกับมีประชากรอายุ 15 ปี ขึ้นไป ที่ไม่รู้หนังสือเพิ่มขึ้นจากร้อย 4.7 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 7.4 ในปี 2550 และยังพบว่าเด็กไทยอายุ 15 ปี มีความสามารถในการ

ด้านการอ่านมีผลสัมฤทธิ์วิชา คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ต่ำกว่ามากในเด็กของกลุ่มประเทศ OECD (คือกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป คานาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ รวม 30 ประเทศ) และยังพบว่า ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแม้จะมีความพยายามจัดการเรียนการสอนและจัดกิจกรรม สนับสนุนตามหลักสูตรเด็กมีโอกาสดำเนินปฏิบัติจริง เรียนรู้จากประสบการณ์จริงได้บางส่วน มีกิจกรรม การทดลองมากขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมาก็ตาม แต่ครูบางส่วนขาดความรู้ ความชำนาญในการสอน มี ภาระงานสอนมาก ทำให้ไม่มีเวลาสืบค้นข้อมูลและที่สำคัญครูผู้สอนไม่ได้จบจากสาขาวิชาที่สอน รวมถึงอุปกรณ์ส่วนใหญ่เก่าและชำรุด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553 : 30)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : 3) ยังได้รายงานผลการประเมิน มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รอบที่สอง พ.ศ. 2550 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนต่ำกว่า 300 คน) ที่ผ่านการประเมิน จำนวน 22,866 แห่ง มีจำนวน โรงเรียน 491 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2.15 อยู่ในระดับปรับปรุง โรงเรียน 15,528 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 67.91 อยู่ในระดับพอใช้ และโรงเรียน 6,847 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 29.94 อยู่ในระดับดี ซึ่งระดับปรับปรุงและ ระดับพอใช้ดังกล่าวถือว่าไม่ผ่านมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนั้นยังพบว่า นักเรียนใน โรงเรียนขนาดเล็กในทุกช่วงชั้นและในทุกพื้นที่มีค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ต่ำกว่านักเรียน จากโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่และยังมีนักเรียนในสัดส่วนที่ต้องปรับปรุง สูงกว่าในทุกช่วงชั้น นอกจากนี้ในภาพรวมของโรงเรียนระดับประเทศ ยังพบว่า โรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐานเกือบทั้งหมด เป็นโรงเรียนของรัฐที่มีขนาดเล็กและตั้งอยู่ในชนบท

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้หาแนวทางในการแก้ปัญหาโดยกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และรูปแบบในการบริหารด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนขนาดเล็ก ตลอดจนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น รวมถึงในปี พ.ศ.2551 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ.2553 เพื่อที่จะวางระบบวางแผนและบริหารจัดการ โดยจะจำกัดให้โรงเรียน ดำรงอยู่เฉพาะที่มีความจำเป็นและพัฒนาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพโดยแบ่งระยะเวลาดำเนินการ ออกเป็น 3 ระยะ ใช้งบประมาณจำนวน 2,750 ล้านบาท ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน คาดหวังว่า การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กนี้ จะทำให้ คุณภาพนักเรียนสูงขึ้น และมีโรงเรียนขนาดเล็กเหลืออยู่ตามความเหมาะสม ความจำเป็นต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551 : คำนำ) แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมถึง คุณภาพการศึกษาของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กก็ยังคงค่อนข้างต่ำและไม่เป็นไปตามเป้าหมายของ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีแนวโน้มว่าผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กจะส่งผล ต่อคุณภาพการศึกษาโดยรวมของประเทศ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิด

ขึ้นมาจากการกำหนดนโยบายที่ไม่ชัดเจน คลุมเครือและไม่ครอบคลุม จนไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ หรือนโยบายอาจมีความชัดเจน ครอบคลุมและกำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนดีแล้ว แต่การนำไปสู่การปฏิบัติไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นความไม่เข้าใจในนโยบาย นโยบายมีความคลุมเครือ หรือมีความหลากหลายไม่เป็นเอกภาพ จึงเป็นผลให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบปัญหา และส่งผลให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529 : 52 – 53) ได้กล่าวถึง ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเมื่อดำเนินการแล้วก่อให้เกิดกระบวนการ สาเหตุและผลอันนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งในโลกแห่งความเป็นจริงนโยบายที่ประสบความสำเร็จมีมากกว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในทฤษฎีของนักวิจัยประเมินผลมองว่านโยบาย ที่ประสบความสำเร็จล้มเหลว พบใน 2 ลักษณะ คือ ความล้มเหลวทางเทคนิค หมายถึงนโยบายที่ไม่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการ สาเหตุและผล ซึ่งน่าจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยในหลักการความล้มเหลวทางเทคนิคนับว่าเป็นปัญหาที่แก้ได้ไม่ยาก เพราะสืบเนื่องมาจากการขาดงบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์และเวลา เป็นต้น ส่วนความล้มเหลวในลักษณะที่สองคือ ความล้มเหลวทางทฤษฎี ซึ่งหมายถึง การที่นโยบายได้กระตุ้นให้เกิดกระบวนการสาเหตุและผลแล้วแต่ไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา หรืออาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีลักษณะตรงข้ามกับความมุ่งหวังโดยสิ้นเชิงก็อาจเป็นไปได้ ความล้มเหลวประเภทนี้ยากแก่การแก้ไข และมักนำไปสู่การล้มเลิกนโยบาย ส่วน กล้า ทองขาว (2548 : 176) ได้เสนอความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดที่ว่า การนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติแต่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ถือว่านโยบายนั้นล้มเหลว คำตอบนี้อาจไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางครั้งอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่อาจก่อให้เกิดผลดีบางอย่างต่อส่วนรวมก็ได้ และในทางตรงกันข้ามบางนโยบายเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ที่ผู้กำหนดนโยบายคาดไม่ถึง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นสมควรที่จะดำเนินการศึกษากระบวนการนโยบายและการนำนโยบายแผนพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ.2553 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษาเกี่ยวกับบริบทการนำไปสู่การก่อตัวของนโยบาย สารสำคัญของนโยบาย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยผลจากการวิจัยในครั้งนี้จะทำให้ได้ข้อมูลที่เกิดจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุผล สามารถนำเสนอสำหรับ การตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบายว่า จากทางเลือกที่ได้ศึกษาเหล่านั้น ควรจะกำหนดนโยบายอย่างไร ควรจะตัดสินใจอย่างไร เพราะเป็นสารสนเทศที่ปราศจากอคติและอิทธิพลทางการเมือง

ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการวิจัยได้ดำเนินงานอย่างเป็นระบบมีขั้นตอนและแบบแผนที่เป็นเหตุเป็นผล โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ทั้งที่เกิดจากอดีต และการดำเนินงานในปัจจุบัน ข้อมูลที่ได้จะสามารถคาดการณ์สิ่งที่เป็นแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้หรือไม่ หรือพึงประสงค์ และเป็นไปไม่ได้หรือไม่พึงประสงค์ จึงเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ตลอดจนถึงการกำหนดยุทธวิธี (Strategies) และวิธี (Tactic) ที่จะนำไปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบายและวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก และมีผลต่อคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศโดยรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสมในทศวรรษหน้า

คำถามการวิจัย

1. การก่อรูปของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กมีความเป็นมาอย่างไร มีสาระสำคัญอะไรบ้าง
2. กระบวนการการนำนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กไปสู่การปฏิบัติมีการปฏิบัติและปัญหาอยู่ในระดับใด
3. นโยบายโรงเรียนขนาดเล็กประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวในระดับใด
4. ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้าเป็นอย่างไร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้ทราบถึงบริบทที่นำไปสู่การก่อรูปของการกำหนดนโยบายและสาระของนโยบายการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า
2. ได้ทราบกระบวนการการนำนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กไปสู่การปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า
3. ได้ทราบผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กสู่การปฏิบัติ

4. ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสมใน ทศวรรษหน้า

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากคำถามของการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้หลักการวิธีวิจัยอนาคตเป็นวิธีการพื้นฐานในการวิจัย เพื่อค้นหาสิ่งที่เป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงและโอกาสในอนาคต ซึ่งอาศัยปรากฏการณ์ในอดีตและปัจจุบันมาเป็นแนวโน้มที่บอกถึงอนาคตที่เป็นไปได้และโอกาสที่จะเป็นไปได้ โดยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ สรุปได้ว่า ในการศึกษา นโยบายการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า ควรศึกษาแนวคิดหรือองค์ความรู้ในประเด็นที่สำคัญและเกี่ยวข้องเพื่อที่จะได้นำไปพัฒนาเป็นข้อเสนอของนโยบายดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. แนวคิดเกี่ยวกับอนาคตศึกษาและการวิจัยอนาคต
6. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

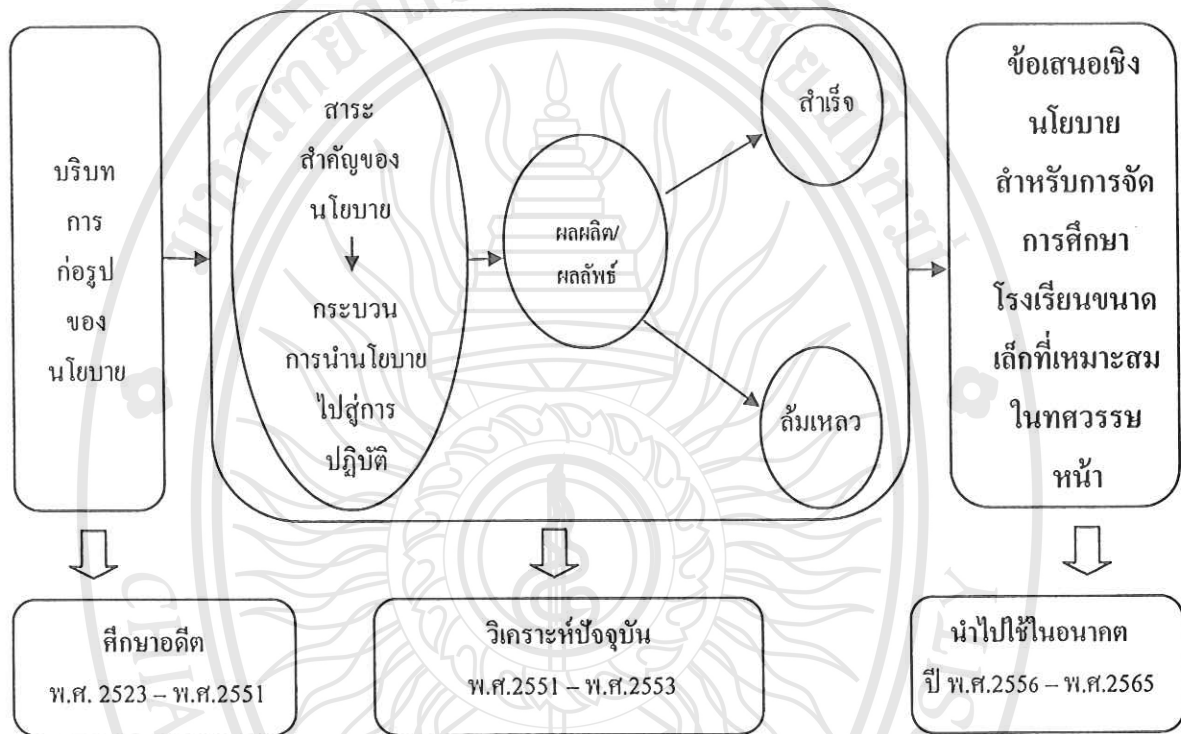
ซึ่งสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ 3 ส่วน ดังนี้

1. การศึกษาอดีต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 – พ.ศ. 2551 โดยเป็นการศึกษาในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นปีของการก่อตั้งสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ จนถึงปี พ.ศ. 2551 ซึ่งโรงเรียนขนาดเล็กได้ย้ายมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นช่วงปี พ.ศ. 2551 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีการกำหนดนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2553 (กระทรวงศึกษาธิการได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษามาเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้การบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546) ว่าการก่อรูปของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กมีความเป็นมาอย่างไร

2. การวิเคราะห์ปัจจุบัน ช่วงปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2553 เป็นการศึกษาสาระสำคัญของนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2553 ของสำนักนโยบาย

และแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงการศึกษาระบบการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติว่าประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว มากน้อยแค่ไหน เพื่อนำผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาไปจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในอนาคต

3. การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสม ในทศวรรษหน้า ช่วงปี พ.ศ.2556 - พ.ศ.2565 สามารถเขียนเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังภาพ ที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา : ปรับปรุงมาจาก Thomas R. Dye, 1998. และ สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546.

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

นโยบายโรงเรียนขนาดเล็กที่ศึกษาในครั้งนี้คือ นโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ.2551 – พ.ศ.2553 ของสำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ขอบเขตด้านประชากร กลุ่มตัวอย่าง และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ขอบเขตด้านประชากร

โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 1

กลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กมีลักษณะคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ มีลักษณะเป็นเอกพันธ์ในการวิจัยครั้งนี้จึงใช้โรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 1 จำนวน 80 แห่ง เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง คือ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือ ผู้รักษาราชการแทน และครูเป็นผู้ให้ข้อมูล

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

1. ผู้บริหารระดับสูง คือ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งและผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก

2. ผู้บริหารการศึกษา คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 1

3. ศึกษาพิเศษ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 1

4. ผู้ปกครองนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่บริการ โรงเรียนขนาดเล็ก

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ได้ดำเนินการตามขั้นตอน 5 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาการก่อรูปนโยบาย สาระสำคัญของการเกิดขึ้นและพัฒนาการของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

ขั้นตอนที่ 2 สรุปสาระสำคัญของนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี 2551 – 2553

ขั้นตอนที่ 3 ศึกษากระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ระดับปัญหาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติตาม นโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี 2551 – 2553

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำข้อเสนอและประเมินความเหมาะสมความเป็นไปได้ของข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า

ขั้นตอนที่ 5 นำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ในทศวรรษหน้า

นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบาย หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติ ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจ และกำหนดวิธีการในการดำเนินงาน

การจัดการศึกษา หมายถึง วิธีการหรือกระบวนการดำเนินงาน ในการบริหารการศึกษา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ ซึ่งครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ของโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พะเยาเขต 1 ที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน ที่เปิดสอนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 – 6

นโยบายการจัดการศึกษาในทศวรรษหน้า หมายถึง นโยบายที่เหมาะสมสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กที่เหมาะสมใน 10 ปีข้างหน้า ช่วงปี พ.ศ. 2556 – พ.ศ.2565

นโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงานโรงเรียนขนาดเล็ก ในงานวิจัยฉบับนี้หมายถึง แผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ.2551-พ.ศ.2553 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

กระบวนการนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก ประกอบด้วย ขั้นการก่อรูปนโยบาย ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขั้นการประเมินประสิทธิผลของนโยบาย และขั้นการเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสม

กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การตีความนโยบาย 2) การวางแผน 3) การจัดการองค์การ 4) การจัดหา/ระดมทรัพยากร 5) การดำเนินงาน 6) การประเมินผล และ 7) การสร้างความต่อเนื่องและความเป็นปึกแผ่น

ผลผลิต หมายถึง ผลการปฏิบัติและระดับปัญหาของการปฏิบัติตามกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของโรงเรียนขนาดเล็ก ตามนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ.2551-พ.ศ.2553

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี พ.ศ.2551-พ.ศ.2553 ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเมื่อดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลว

ความสำเร็จ หมายถึง ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาและเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลังจากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนเล็ก ปี พ.ศ.2551 – พ.ศ.2553 ถ้ามีการปฏิบัติและเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร้อยละ 60 ขึ้นไป (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2551)

ความล้มเหลว หมายถึง ผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนาและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลังจากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนเล็ก ปี พ.ศ.2551 – พ.ศ.2553 ถ้ามีการปฏิบัติและเกิดผลน้อยกว่าร้อยละ 60 ลงมา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2551)

