

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รายงานการวิจัยในบทนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอภาพรวมของการดำเนินการวิจัยที่เกี่ยวกับการสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ โดยจะสรุปตามคำถามนำสำหรับการวิจัยเป็นหลัก และเพิ่มเติมด้วยประเด็นย่อยที่สำคัญและน่าสนใจเพิ่มเติม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

สรุปผลการวิจัย

1. การก่อรูปของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก เกิดจากสาเหตุ และแรงจูงใจ ได้แก่ 1) กฎหมายที่กำหนดเรื่องสิทธิและโอกาสด้านศึกษาที่เท่าเทียม 2) ปัญหาเรื่องของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของโรงเรียนขนาดเล็กตกต่ำและไม่เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ 3) การขาดแคลนอัตราค่าจ้างครู ส่งผลให้มีอัตราครูไม่ครบชั้นเรียนและวุฒิการศึกษาของผู้สอนไม่ตรงกับสาระวิชาที่สอน 4) อัตราการเกิดของประชากรลดลงส่งผลให้จำนวนประชากรในวัยประถมศึกษาลดลง ประกอบกับอัตราการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง ส่วนสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กในปัจจุบันส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่มาจากปัจจัย ที่คล้ายคลึงกัน ใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กมีอัตราส่วนครูต่อนักเรียน นักเรียนต่อห้องต่ำกว่ามาตรฐาน ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน สูงกว่าโรงเรียนขนาดอื่น ๆ อีกทั้งโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนหนึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น ห่างไกลความเจริญ พื้นที่บนภูเขาสูง บนเกาะ และชายขอบของประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งนักเรียนในโรงเรียนมีปัญหาในการเดินทางไปโรงเรียนเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสนับสนุนค่าพาหนะในการเดินทางแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอและต่อเนื่อง นอกจากนั้นผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ ยังขาดทักษะในการบริหารจัดการ โรงเรียนที่มีบริบทต่างจากโรงเรียนขนาดอื่น ๆ การใช้ข้อมูลสารสนเทศ และการนำผลของการประเมินการดำเนินงานมาใช้ในการวางแผน ปรับปรุงและพัฒนา ยังมีน้อย 2) ด้านการเรียนการสอน พบว่า ครูส่วนใหญ่ขาดทักษะในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในสภาพที่ครูไม่ครบชั้นและนักเรียนมีจำนวนน้อยในแต่ละชั้น ครูสอนไม่เต็มเวลาและเต็มความสามารถ เพราะมีภารกิจอื่นที่นอกเหนือจากการเรียนการสอนที่ครูจำเป็นต้องปฏิบัติ ทั้งจากสังกัดเดียวกันและจากต่างสังกัด หลักสูตรแผนการจัดการเรียนรู้ไม่ค่อยสอดคล้องกับบริบท

ของโรงเรียน สื่อการเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้มีจำนวนจำกัด ซึ่งมีสาเหตุมาจากโรงเรียนได้รับงบประมาณน้อย สื่อเทคโนโลยีและการสื่อสารมีใช้อย่างจำกัด และที่โรงเรียนมีอยู่ก็ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลทำให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ไปด้วย 3) ปัญหาด้านความพร้อมเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุน ที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนในหลาย ๆ เกณฑ์ โรงเรียนขนาดเล็กก็เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรร เนื่องจากมีการคำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น จึงทำให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างเป็นจำนวนน้อย สภาพอาคารเก่า ชำรุดทรุดโทรม เพราะได้ก่อสร้างมาเป็นเวลานาน คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ รวมถึงเทคโนโลยีในการสื่อสารก็ยังมีไม่เพียงพอ โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครอง ชุมชนได้มากนัก เนื่องจากผู้ปกครองและชุมชนดังกล่าวมีฐานะยากจน นักเรียนที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กจึงมาจากครอบครัวที่ยากจน และ 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ถึงแม้ว่าโรงเรียนจะมีตัวแทนของชุมชนและองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่บทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวยังมีไม่มากนัก รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วยแล้ว เกือบจะกล่าวได้ว่ามีน้อยมากหรือไม่มีเลย ในบางพื้นที่ชุมชน ผู้ปกครองมีฐานะยากจนไม่สามารถส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนและการเรียนของบุตรหลานได้เท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลและปัญหาต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นสาเหตุให้เกิดการก่อรูปของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

2. สาระสำคัญของนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี 2551-2553 แบ่งออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ซึ่งในแต่ละยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ ประกอบด้วย 1) พัฒนาระบบวางแผนการจัดตั้งและพัฒนาโรงเรียน 2) พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ 3) พัฒนาระบบบริหารจัดการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง และ 4) สร้างแรงจูงใจแก่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนขนาดเล็ก ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา 1) พัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก 2) พัฒนาผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน 3) ผลิตรายวิชาและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอน 4) การนิเทศ ติดตาม กำกับ และ 5) วิจัยและพัฒนาสื่อ ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน 1) จัดทำมาตรฐานโรงเรียนขนาดเล็ก 2) ปรับปรุงและพัฒนาสถานที่เรียน สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ 3) จัดอัตราค่าจ้างครู 4) พัฒนาผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน 5) พัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนและ 6) สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ และยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัด

การศึกษา 1) พัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) สร้างและพัฒนาเครือข่ายผู้ปกครองให้เข้มแข็ง 3) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เตรียมความพร้อมในการมีส่วนร่วม 5) จัดให้มีระบบและกลไกในการระดมทรัพยากร และ 6) วิจัยและพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม

3. ระดับการปฏิบัติและปัญหาในการดำเนินการตามกระบวนการการนำนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี 2551 – 2553 ไปสู่การปฏิบัติ พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กได้ปฏิบัติตามกระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครบทุกขั้นตอน โดยขั้นตอนการตีความ, การวางแผน, การจัดการองค์การ, การจัดหา/ระดมทรัพยากร และการดำเนินงาน มีระดับการปฏิบัติทั้ง 80 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 100 ส่วนขั้นตอนการประเมินผล มีระดับการปฏิบัติเพียง 13 โรงเรียน จาก 80 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 16.25 โดยมีระดับการไม่ปฏิบัติ 67 โรงเรียน คิดเป็น ร้อยละ 83.75 และขั้นตอนการสร้างอย่างต่อเนื่องและความเป็นปึกแผ่น มีระดับการปฏิบัติ 45 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 56.25 และมีระดับการไม่ปฏิบัติ 35 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 43.75 ส่วนปัญหาการนำนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กไปสู่การปฏิบัติ พบว่าปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่พบมากที่สุดคือการประเมินผล รองลงมาคือ การดำเนินงาน, การสร้างอย่างต่อเนื่องและความเป็นปึกแผ่น, การจัดหา/ระดมทรัพยากร, การตีความนโยบาย, การวางแผน และสุดท้ายการจัดการองค์การ

4. ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี 2551 – 2553 ไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี 2551 – 2553 ไปสู่การปฏิบัติ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและประกันคุณภาพการศึกษา และ ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน ส่วนยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จคือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ และยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

ส่วนผลจากการศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองนักเรียน ที่อยู่ในพื้นที่บริการของโรงเรียนขนาดเล็ก ต่อการส่งหรือไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก สรุปประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. สาเหตุที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียน/ไม่เข้าเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก สรุปได้ว่า สาเหตุที่ผู้ปกครองนำบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็กในชุมชน เพราะว่า 1) ประหยัดค่าใช้จ่าย 2) ใกล้บ้าน สะดวกในการเดินทาง 3) ไม่มีการสอบแข่งขันเข้าเรียน 4) ไม่ต้องเสียเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาให้โรงเรียน 5) มีความไว้วางใจต่อผู้บริหารและครูของโรงเรียนในชุมชน ส่วนสาเหตุที่ผู้ปกครองไม่นำบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็กในชุมชน เพราะว่า 1) โรงเรียนขนาดเล็กในชุมชนมีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนน้อยกว่าโรงเรียนในเมือง 2) การจัดการสภาพแวดล้อม

อาคารสถานที่ และบรรยากาศในการจัดการเรียนการสอนที่ไม่เอื้อต่อการเรียนของบุตรหลาน 3) การสอบแข่งขันของบุตรหลานที่สามารถสอบเข้าเรียนโรงเรียนในเมืองได้เป็นความภาคภูมิใจแก่ครอบครัวและวงศ์ตระกูลมากกว่า การส่งเด็กเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก ในชุมชน 4) สื่อวัสดุ และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ไม่ทันสมัยเท่ากับโรงเรียนในเมือง 5) ผู้ปกครองไม่มีความเชื่อมั่นและความศรัทธาในโรงเรียนขนาดเล็ก 6) มีความเชื่อว่าลูกจะไม่มีความก้าวหน้า ไม่ประสบความสำเร็จ และไม่สามารถสอบแข่งขันเข้าเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นในสถาบันที่มีชื่อเสียงได้ ถ้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก 7) ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการจัดการศึกษาไม่เป็นประเด็นสำคัญในการให้การศึกษาแก่บุตรหลานของตนเอง แม้โรงเรียนขนาดเล็กในชุมชนจะไม่มีค่าใช้จ่ายในการศึกษา (เรียนฟรี)

2. ด้านคุณภาพการศึกษา สรุปได้ว่า ผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก มีความเห็น ต่อคุณภาพการศึกษา คือ 1) การอ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น 2) การสอบผ่านและได้เลื่อนชั้นเรียน 3) การที่ถูกเป็นเด็กดี มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวและสังคม เชื่อฟังพ่อแม่ส่วนผู้ปกครองที่ไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก มีความเห็นต่อคุณภาพการศึกษา คือ 1) การได้คะแนนจากการสอบแข่งขัน 2) การสอบเรียนต่อได้ระดับที่สูงขึ้นในสถาบันที่มีชื่อเสียง 3) การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลาย 4) การที่โรงเรียนมีสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัย 5) การจัดกิจกรรมส่งเสริมให้มีการแข่งขันด้านการเรียน

3. ด้านบุคลากร สรุปได้ว่า ผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมีความเห็นต่อบุคลากร(ครู) คือ 1) ครูในโรงเรียนมีจำนวนน้อย 2) เป็นผู้ที่มีความรู้ในระดับปริญญา 3) ครูสามารถสอนให้ลูกอ่านออกเขียนได้ 4) ครูเป็นคนสามารถดูแลลูกได้ในขณะที่ตนเองไปทำงาน 5) ครูคือคนที่ผู้ปกครองไว้วางใจได้เมื่อส่งลูกมาโรงเรียน 6) ครูมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดี ส่วนผู้ปกครองที่ไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมีความเห็นต่อบุคลากร (ครู) คล้ายกับกลุ่มผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก แต่มีประเด็นที่แตกต่างกันที่ผู้ปกครองได้ให้ความสำคัญ คือ 1) ความไม่เชื่อมั่นและไม่ศรัทธาต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูโรงเรียนขนาดเล็ก 2) ความไม่เชื่อมั่นในระบบการนิเทศ ติดตาม กำกับตรวจสอบ ในการดำเนินกิจกรรม การทำงานของนักเรียน 3) ครูโรงเรียนขนาดเล็กเอาใจใส่ ดูแลนักเรียนน้อยกว่าโรงเรียนในเมือง 4) โรงเรียนขนาดเล็กมีกิจกรรมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่นอกเหนือ แผนการสอนปกติ น้อยกว่า เช่น มีการจัดครูสอนพิเศษ สอนเสริม มีการติวให้นักเรียน ความหลากหลายของกิจกรรมการเรียนการสอน

4. ด้านอาคารสถานที่ สื่อ อุปกรณ์ เทคโนโลยี สรุปได้ว่า ผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก มีความเห็นด้านอาคารสถานที่ สื่อ อุปกรณ์ เทคโนโลยี คือ 1) ปัจจุบันอาคารเรียนสะอาด สวยงามมากขึ้น 2) สภาพแวดล้อม บรรยากาศในโรงเรียนดูเป็นระเบียบเรียบร้อย

3) การมีคอมพิวเตอร์ให้นักเรียนได้เรียนรู้ 4) ด้านสื่อ วัสดุอุปกรณ์ในการเรียน ผู้ปกครองไม่ได้ให้ความสนใจ เพราะไม่มีความรู้ว่าการเรียนรู้คืออะไร

ส่วนผู้ปกครองที่ไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมีความเห็น ดังนี้ 1. อาคารเรียนโรงเรียนขนาดเล็กมีสภาพเก่าทรุดโทรม 2. การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดหาสื่อการเรียนการสอนมีน้อยเพราะนักเรียนน้อย ทำให้โอกาสในการเรียนรู้มีน้อยไปด้วย 3. โรงเรียนขนาดเล็กไม่มีความพร้อมด้านสื่ออุปกรณ์ ห้องทดลองวิทยาศาสตร์ ห้องเรียนภาษาต่างประเทศ และครูที่เป็นเจ้าของภาษา 4) สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนของโรงเรียนขนาดเล็กเก่า ล้าสมัย รวมถึงที่มีก็ไม่มีประสิทธิภาพ 5) ความคาดหวังของผู้ปกครองต่อโรงเรียนขนาดเล็ก

จากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองที่ส่งและไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้ 1) อยากเห็นโรงเรียนมีอาคารเรียนและอาคารประกอบที่สวยงาม สะอาด เรียบร้อย 2) อยากให้มีครูที่สอนดี สอนเก่ง รักเด็ก ดูแลเอาใจใส่เด็กให้มาก ๆ 3) อยากให้มีครูครบชั้น และทุกสาระวิชา 4) อยากให้โรงเรียนมีนักเรียนมาเรียนกันให้มาก 5) อยากเห็นโรงเรียนจัดสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียนเอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน 6) อยากให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนและพัฒนาโรงเรียน 7) อยากให้มีครูเจ้าของภาษามาสอนหนังสือให้นักเรียน 8) ไม่อยากให้ยุบโรงเรียนในหมู่บ้าน อยากให้เด็ก ๆ เรียนโรงเรียนในหมู่บ้าน 9) ถ้านักเรียนน้อยให้ยุบไปเรียนรวมกัน จะได้มีนักเรียนมาก ก่อให้เกิดบรรยากาศ การจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ 10) มีความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ มาสนับสนุน การเรียนการสอน เพื่อให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ที่หลากหลาย 11) มีสื่อการเรียน คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ตที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เช่นห้องทดลองวิทยาศาสตร์ ห้องภาษาต่างประเทศ 12) อยากให้มีกิจกรรมครบและหลากหลาย ทั้งทางวิชาการ คนตรี กีฬา 13) อยากให้รถรับส่งนักเรียนถึงบ้าน

5. ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า

การนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

5.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการให้ยุบหรือการให้คงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า

5.2 ข้อเสนอสำหรับการนํานโยบายโรงเรียนขนาดเล็กไปสู่การปฏิบัติ

6. ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการให้ยุบหรือการให้คงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีมาตรการให้ยุบหรือการให้คงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนี้

กรณีการให้ยุบโรงเรียนขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาควรมีมาตรการให้ยุบโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนตั้งแต่ 20 คน ลงมา

มาตรการรองรับการยุบโรงเรียนขนาดเล็ก

1. ด้านบุคลากร

1.1 ผู้บริหาร

1.1.1 ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในแผนการยุบโรงเรียน ควรได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนที่ได้แจ้งความประสงค์จะย้าย ถ้าหากโรงเรียนดังกล่าวไม่มีตำแหน่งว่าง สำนักงานเขตพื้นที่ควรจัดหาโรงเรียนที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร

ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในแผนการยุบโรงเรียน เมื่อมีการยุบโรงเรียนแล้วควรพิจารณาให้ได้รับบำเหน็จความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้น

1.2 ครู

1.2.1 ควรอนุมัติให้ย้ายไปโรงเรียนตามความประสงค์ของครูผู้สอน แม้ว่าโรงเรียนที่ขอย้ายจะมีอัตรากำลังตามเกณฑ์แล้วก็ตาม

1.2.2 ครูโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในแผนการยุบโรงเรียน เมื่อมีการยุบโรงเรียนแล้วควรพิจารณาให้ได้รับบำเหน็จความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้น

1.3 นักเรียน

1.3.1 ควรจัดให้นักเรียนไปเรียนในโรงเรียนพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา

1.3.2 ควรจัดหาหนะรับ – ส่ง นักเรียน หรือสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดหาพาหนะรับ – ส่ง ในการไปเรียนในโรงเรียนที่นักเรียนย้ายไปเรียน

1.3.3 กรณีที่ย้ายนักเรียนที่ถูกยุบไปเรียนในพื้นที่อื่นที่มีระยะทางห่างไกลไม่สะดวกในการเดินทาง ควรจัดให้เป็นโรงเรียนพักนอน

2. ด้านอาคารสถานที่

2.1 ควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ให้กับชุมชน เช่น การจัดทำเป็นศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์การเรียนรู้ พิพิธภัณฑ์ หรืออื่น ๆ

2.2 มอบให้กับโรงเรียนที่ใกล้เคียงที่จัดการเรียนการสอน ไว้ใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ ศูนย์การเรียนรู้ หรืออื่น ๆ ตามความจำเป็น หรือเหมาะสม

3. ด้านวัสดุอุปกรณ์

มอบให้กับโรงเรียนที่ใกล้เคียงที่จัดการเรียนการสอน ไว้ใช้เป็นสื่อในการจัดการเรียนการสอน หรือใช้เป็นวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

จากปัญหาทั้งหมดจึงควรที่จะมีมาตรการยุบโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียน 20 คนลงมา เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ของการเรียนของนักเรียนโรงเรียนขนาดเล็กได้ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในภาพรวมของประเทศ

กรณีที่จะให้โรงเรียนขนาดเล็กคงไว้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรต้องกำหนดเงื่อนไขและมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. โรงเรียนขนาดเล็กจะต้องอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกล ทุรกันดาร การเดินทางและการคมนาคมไม่สะดวก
2. ยุบชั้นเรียน หรือปรับจำนวนชั้นที่สอน โดยการสอนบางระดับชั้น เช่น สอนเฉพาะ ป.1 – ป.4 หรือ ป.5 – ป.6 เป็นต้น

โดยการกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กควรเป็นนโยบายที่จัดทำเพื่อโรงเรียนขนาดเล็กเท่านั้น ไม่ควรใช้นโยบายที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดอื่นๆ เพราะว่าบริบทโรงเรียนขนาดเล็กมีความแตกต่างจากโรงเรียนขนาดอื่นๆ โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 4 ด้าน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ด้านการบริหารวิชาการ ควรประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรยกเลิกการจัดการเรียนการสอนแบบคณะชั้น และบูรณาการรวมชั้นเรียน

1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดทำหลักสูตรแกนกลางบูรณาการกลุ่มสาระการเรียนรู้

1.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดทำหลักสูตรแกนกลางภูมิปัญญาชาวบ้าน

1.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดทำสื่อสำเร็จรูปหรือนวัตกรรม สำหรับการจัดการเรียนการสอนให้โรงเรียนขนาดเล็ก

1.5 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรนำการศึกษาทางศึกษากาไกลผ่านดาวเทียมมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนเฉพาะกลุ่มสาระวิชาทั่วไปที่ไม่ใช่สาระวิชาหลัก หรือใช้เฉพาะการสอนเสริมเท่านั้น ไม่ใช่ใช้แทนการสอนของครูที่ขาดแคลน

1.6 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นแกนนำในการทำวิจัยร่วมกับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ควรประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดมาตรการในการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้บริหารและครูอย่างเป็นรูปธรรม

2.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้ ตลอดจนฝึกปฏิบัติจนเกิดเป็นทักษะและสามารถความเข้าใจถึงการใช้สื่อ ICT ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดเพื่อกำกับติดตามอย่างเป็นรูปธรรม

2.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรพัฒนาศักยภาพเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนให้กับปราชญ์ชาวบ้านที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดสรรตำแหน่งบุคลากรประจำโรงเรียนขนาดเล็กทุกโรงเรียน

3. ด้านการบริหารงบประมาณ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรต้องพิจารณาการจัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กเป็นกรณีพิเศษ

3.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดสรรงบประมาณอื่นๆ เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนรายหัว หรือจัดสรรงบประมาณเป็นก้อน (Block Grant)

3.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรยกเว้นระเบียบการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณของโรงเรียนขนาดเล็ก ตามระเบียบกระทรวงการคลัง

3.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรจัดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามาดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณแทนโรงเรียนขนาดเล็ก

3.5 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรทำข้อตกลงเรื่องการจัดสรรงบประมาณกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ด้านการบริหารงานทั่วไป ควรประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรตระหนักถึงความสำคัญด้านสภาพแวดล้อมและวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียนขนาดเล็กให้เอื้อต่อการเรียนรู้

4.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรสร้างโปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการบริหารงานทั่วไปโรงเรียนขนาดเล็ก

4.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรให้ความสำคัญด้านระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนโดยกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดเพื่อกำกับติดตามอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรกำหนดนโยบายในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.5 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

5.2 ข้อเสนอสำหรับการนำนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติคือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และโรงเรียนขนาดเล็ก ควรคำนึงถึงกระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 9 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การสร้างความเข้าใจและตีความนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้ 1.1) ควรประชุมเพื่อทำความเข้าใจถึงที่มา ความสำคัญ วัตถุประสงค์ เนื้อหาและรายละเอียดของนโยบาย 1.2) ควรกำหนดและระบุผู้ที่เกี่ยวข้องกันโยบาย 1.3) ควรกำหนดและระบุกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย 1.4) ควรวิเคราะห์และกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินการนโยบาย 1.5) ควรจัดอบรมสัมมนาหรือส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมสัมมนาเกี่ยวกับนโยบาย 1.6) ควรจัดทำคู่มือหรือเอกสารชี้แจงให้ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. การวิเคราะห์องค์การเพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้ 2.1) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์องค์การ โดยวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือภัยคุกคามของโรงเรียน ตลอดจนวิเคราะห์ความต้องการของโรงเรียนและชุมชนด้วย 2.2) ควรกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ของโรงเรียน 2.3) ควรจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน 2.4) ควรกำกับควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละโครงการ/กิจกรรม

3. การบริหารองค์การเพื่อการดำเนินงานนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ควรใช้องค์การเดิมที่มีอยู่แล้วเพียงแต่เพิ่มภารกิจการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเข้าไป 2) ควรจัดตั้งองค์การขึ้นมาใหม่ การจัดตั้งองค์การในลักษณะนี้มักใช้ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ยังไม่มีองค์การใดทำงานหรือรับผิดชอบโดยตรง 3) ควรจัดองค์การในลักษณะรูปแบบพิเศษ คือ การดึงทรัพยากรโดยเฉพาะบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือในรูปแบบของคณะกรรมการกิจกรรมสำคัญในขั้นตอนของการจัดองค์การนี้ ประกอบด้วย

3.1) การวิเคราะห์งานและภารกิจก่อนที่จะจัดโครงสร้างองค์การ 3.2) การจัดโครงสร้างองค์การโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดโครงสร้างองค์การ 3.3) การจัดองค์การเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาการปฏิบัติงาน

4. การบริหารทรัพยากรเพื่อสนับสนุนนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

มีขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้ 4.1) ควรสำรวจความต้องการใช้ทรัพยากรในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4.2) ควรกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดหา/ระดมทรัพยากรเพื่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4.3) ควรวางแผนกำหนดทรัพยากรที่ต้องการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4.4) ควรประสานความร่วมมือในการระดมทรัพยากรจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4.5) ควรใช้ทรัพยากรในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส 4.6) ควรกำกับ ติดตาม ประเมินผลการใช้ทรัพยากรในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4.7) ควรสรุปรายงานผลการใช้ทรัพยากรในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อผู้เกี่ยวข้อง

5. การดำเนินงานตามนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

ขั้นตอนที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ 5.1) ควรแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับองค์ความรู้ เทคนิค ใหม่ ๆ ในการดำเนินงาน 5.2) ควรพัฒนาบุคลากรให้ได้รับรู้ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นแนวทางใหม่ 5.3) ควรสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จตามนโยบาย 5.4) ควรติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

6. การรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

โดยการรายงานผลนั้นจะต้องครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ 6.1) ความ เป็นมาและสภาพของการดำเนินงาน 6.2) กรอบระยะเวลา 6.3) งบประมาณ 6.4) ทรัพยากรที่ใช้ 6.5) สรุปผลการดำเนินงาน

7. การประเมินผลนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

ประเด็นสำคัญที่จะต้องประเมิน ดังนี้ 7.1) ควรประเมินปัจจัยนำเข้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 7.2) ควรประเมินกระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 7.3) ควร ประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 7.4) ควรประเมินสภาพแวดล้อมที่ เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

8. การจัดการเพื่อความต่อเนื่องของนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

กิจกรรมสำคัญในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วย 8.1) ควรพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ 8.2) ควรรายงานผลให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ 8.3) ควรปรับปรุงและพัฒนากระบวนการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ 8.4) ควรเผยแพร่ความสำเร็จที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

9. การตัดสินใจเพื่อสืบต่อหรือยุตินโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก

ผู้มีอำนาจตัดสินใจในการยุติหรือสืบต่อนโยบายควรที่จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

9.1) ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้รับข้อมูลไม่มากพอ ทำให้ไม่เข้าใจปัญหาที่ต้องการแก้ไขอย่างแท้จริง ดังนั้นควรที่จะต้องกำหนดนโยบายในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงาน และส่งผลให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายของนโยบาย 9.2) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย เช่น การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา นโยบายระดับกระทรวงศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรืออื่นๆ 9.3) ทรัพยากรและความต้องการของผู้เกี่ยวข้องที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายเปลี่ยนแปลงไป

อภิปรายผล

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยพบประเด็นที่เห็นว่าควรนำมาอภิปรายผลตามคำถามการวิจัยดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. จากผลการศึกษาเรื่องการก่อรูปนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก พบว่า นโยบายโรงเรียนขนาดเล็กเกิดจากปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและต่อเนื่องมายาวนานของการจัดการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จนทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตระหนักถึงปัญหา และได้กำหนดนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กขึ้นเพื่อแก้ปัญหา ลักษณะเช่นนี้จึงเรียกได้ว่าการก่อรูปนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุรณี พิพัฒน์โรจนกุล (2547 : บทคัดย่อ) ที่ได้วิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผลการวิจัย พบว่าการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีที่มาจากปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้สะสมต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการออกพระราชบัญญัติ เป็นจุดผลักดันที่ทำให้ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเกิดขึ้นและใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา

โดยรายละเอียดของกระบวนการการก่อรูปนโยบายโรงเรียนขนาดเล็กที่พบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการศึกษาการก่อรูปนโยบาย (policy formation) ก่อนการกำหนดเป็นนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก โดยมีการพิจารณาปัจจัยนำเข้าของนโยบาย (policy inputs) หรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดนโยบายและมีการนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหาและระดับความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนความสอดคล้องกับบริบทของปัญหาที่มีต่อสภาพการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในปัจจุบัน แล้วนำผลที่ได้ไปสร้างเป็นประเด็นปัญหา (problem structuring) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Cochran และ Malone (1995 : 15) ที่กล่าวว่ากระบวนการก่อนที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติควรประกอบด้วย การระบุปัญหาและกำหนดระเบียบวาระ (Problem identification and

agenda setting) เริ่มจากการรับรู้ปัญหา และผลักดันปัญหาให้บรรจุเป็นระเบียบวาระ หลังจากนั้นก็มี การกำหนดนโยบายและทางเลือกของนโยบาย (policy formulation and policy alternative) โดยหลักการพิจารณามีทั้งการวิเคราะห์ตามหลักเหตุผล (rational analysis) คือ พิจารณาปัญหาใหม่ทั้งหมด และแสวงหาทางเลือก โดยวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่ม (incrementalism) คือ วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่แตกต่างไปจากที่เคยทำมาแล้ว และขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติคือ การยอมรับนโยบาย (policy adoption) กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เรียกว่าการพัฒนา นโยบายจากข้อเสนอ นโยบาย ไปถึงขั้นการยอมรับนโยบาย

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการศึกษาเอกสาร ตำรา และเอกสารวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการก่อรูปนโยบายพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การก่อรูปนโยบายโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ละนโยบาย ยังคงมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่านโยบายเหล่านั้นได้นำไปสู่การปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่เมื่อมีการกำหนดนโยบายต่อมา ปัญหาที่ทำให้เกิดการก่อรูปยังคงเป็นปัญหาเดิมของนโยบายก่อนๆ ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าเกิดจากการขาดความต่อเนื่องของนโยบายที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อรัฐบาลหนึ่งๆ หมดวาระไป และมีรัฐบาลใหม่เกิดขึ้น ก็จะเกิดนโยบายใหม่ขึ้นตามมามีผลรวมถึงการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง หรือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อพิจารณากระบวนการในการกำหนดนโยบายพบว่ามี การดำเนินการครบตามหลักการกำหนดนโยบาย แต่ไม่ได้นำผลจากการประเมินนโยบายก่อนๆ มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายใหม่ จึงทำให้ไม่ได้นำผลจากการดำเนินงานของแต่ละนโยบายมาใช้ในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กต่อเนื่องกัน ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้าสำหรับผู้วิจัยได้เสนอแนวทางไว้ ได้กำหนดขั้นตอนของการสืบต่อหรือยุตินโยบายลงไปในข้อเสนอดัง (ดูเพิ่มเติมจากข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า) เพื่อจะได้ นำผลจากการประเมินไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่อไปในอนาคต

2. สารสำคัญของนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี 2551 – 2553 พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายบางยุทธศาสตร์ ขาดความชัดเจนและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เช่น ในวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน ได้กำหนดวัตถุประสงค์ว่า เพื่อให้โรงเรียนขนาดเล็กมีบุคลากร งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งในความเป็นจริงเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานใช้เกณฑ์จำนวนรายหัวนักเรียน ในโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้นโรงเรียนขนาดเล็กจึงได้รับ

งบประมาณน้อยเพราะว่าโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนน้อย เมื่อได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ การดำเนินงานเพื่อสนับสนุนนโยบายก็ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณารายละเอียดสาระสำคัญของนโยบาย พบว่า รายละเอียดบางข้อก็ขาดความชัดเจนและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ เช่น ตัวอย่างที่ 1 รายละเอียดในยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ ในข้อที่ 4 “สร้างแรงจูงใจแก่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ จะทำให้นุคลากรเหล่านั้นมีกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การนำผลงานการพัฒนาโรงเรียนมาประกอบการแต่งตั้งโยกย้ายและการปรับปรุงตำแหน่ง ปรับระบบบริหารบุคลากร มาตรฐานอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม” หรือตัวอย่างที่ 2 รายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน มีรายละเอียดว่า “จัดอัตราค่าจ้างครูในโรงเรียนขนาดเล็กให้เพียงพอตามเกณฑ์ แก้ปัญหาการขาดแคลนครูด้วยรูปแบบต่าง ๆ เช่น สอนแบบบูรณาการเนื้อหา บูรณาการกลุ่มอายุ (คละชั้น) ครูเวียนสอน ครูฝึกสอน ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น” และตัวอย่างที่ 3 รายละเอียดในยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา รายละเอียด ในข้อ 2) “สร้างและพัฒนาเครือข่ายผู้ปกครองให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งจะเข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา”

ทั้ง 3 ประเด็นที่ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างมา เป็นตัวอย่างการกำหนดนโยบายที่ดีเลิศ แต่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงได้ นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาแล้ว ยังก่อให้เกิดความสูญเปล่าทั้งเวลาและทรัพยากรอีกด้วย เช่น

ในตัวอย่างที่ 1 การสร้างแรงจูงใจแก่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนด้วยการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งในทางปฏิบัติ การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กไม่ได้อยู่ในข้อกำหนดในการนำมาพิจารณาความดีความชอบ ในขณะที่บุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบมากกว่าบุคลากรในโรงเรียนขนาดอื่นๆ เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรน้อย

ตัวอย่างที่ 2 “การแก้ปัญหาการขาดแคลนครูด้วยรูปแบบต่าง ๆ เช่น สอนแบบบูรณาการเนื้อหา บูรณาการกลุ่มอายุ (คละชั้น) หรือครูเวียนสอน” ประเด็นนี้ในทางปฏิบัติไม่สามารถนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติได้จริง เนื่องจากครูไม่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนขาดทักษะและความเชี่ยวชาญในบางกลุ่มสาระวิชา เช่น ครูในโรงเรียนเล็กจบการศึกษาสาขาวิชาพลศึกษา แต่ต้องสอนในรายวิชาภาษาอังกฤษ หรือคณิตศาสตร์ อาจจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการสอนน้อยกว่าครูที่จบการศึกษาในสาขาวิชานั้น หรือถ้าจัดให้มีการสอนแบบบูรณาการกลุ่มอายุ (คละชั้น) ครูจำเป็นต้องมีทักษะในการสอนและการบริหารชั้นเรียนอย่างดีเลิศ เพราะการเรียนการสอนแบบคละชั้น เป็นการจัดการเรียนรู้สำหรับนักเรียนต่างชั้น ต่างกลุ่มอายุ ซึ่งมีความแตกต่างกันนำมาจัดการเรียนรู้พร้อมกันเป็น

ชั้นเดียว โดยครูต้องใช้กิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลายสอดคล้องกับระดับความสามารถของนักเรียน เป็นรายบุคคล ดังนั้นครูควรจะต้องมีความรู้และทักษะของกระบวนการเรียนการสอนเหล่านี้ แต่ในความเป็นจริงครูยังขาดความรู้และทักษะเหล่านี้อย่างมาก แม้ว่าการดำเนินงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการให้ความรู้และจัดอบรม แต่ขาดความต่อเนื่องไม่ก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอนด้วยวิธีดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 3 รายละเอียดในยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา ประเด็นเรื่อง “ การสร้างและพัฒนาเครือข่ายผู้ปกครองให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งจะเข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จากผลการวิจัย พบว่า มีระดับการปฏิบัติจริงน้อยมาก เพราะผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ตระหนักถึงความสอดคล้องของนโยบายกับค่านิยมและบริบทของสังคม ซึ่งธรรมชาติของโรงเรียนขนาดเล็ก ผู้ปกครองมีการศึกษาน้อย ฐานะยากจน ไม่มีเวลาให้มาร่วมมือกับโรงเรียน เพราะต้องทำงานหาเลี้ยงชีพ ในบางครอบครัวผู้ปกครองต้องไปทำงานในเมืองโดยฝากลูกหลานไว้กับปู่ ย่า ตา ยาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติยากมากจนอาจจะเป็นไปได้เลย

จากรายละเอียดสาระสำคัญของนโยบายที่ผู้วิจัยได้นำมาอภิปราย ทำให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ตระหนักถึงคุณลักษณะของการกำหนดนโยบายที่ดี ซึ่ง สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546 : 346 – 347) ได้กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบของการกำหนดนโยบายนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทุกประเด็นได้แก่ 1) ความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย (comprehensiveness) 2) ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (relevant to social value) 3) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ (clarity and feasibility) 4) ความสมเหตุสมผล (rationale) 5) มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ (relevant to existing resources) 6) มีความสอดคล้องทางการเมือง (relevant to political pattern) และ 7) การกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม (timeframe)

3. กระบวนการการนำนโยบายแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี 2551 – 2553 ไปสู่การปฏิบัติ พบว่าโรงเรียนขนาดเล็กได้ปฏิบัติตามกระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครบทุกขั้นตอน โดยขั้นตอนการตีความ, การวางแผน, การจัดการองค์การ, การจัดหา/ระดมทรัพยากร และการดำเนินงาน มีระดับการปฏิบัติ ทั้ง 80 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 100 การในขณะที่ยังขั้นตอนการประเมินผล มีระดับการปฏิบัติเพียง 13 โรงเรียน และขั้นตอนการสร้างความร่วมมือและความเป็นปึกแผ่น มีระดับการปฏิบัติ 45 โรงเรียน จาก 80 โรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ฅมัยพร แห่ลงหล้า (2551 : บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการวิจัยเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ผลการศึกษา พบว่า การนำนโยบาย

การศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนขนาดใหญ่ กลางและเล็ก ไปปฏิบัติส่วนใหญ่ครบทุกนโยบาย แต่ในโรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติได้ครบทุกด้าน

แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละขั้นตอน พบว่า ขั้นตอนการตีความยังขาดการปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งในขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะการตีความนโยบายเป็นการหยิบยกเอาตัวอักษรที่เขียนไว้เป็นถ้อยคำหรือข้อความในนโยบายทุกคำมาวิเคราะห์ เพื่อหาความหมายที่ถูกต้องแท้จริงตามที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดไว้ว่าแต่ละถ้อยคำมีความหมายอย่างไร เนื่องจากตัวอักษรที่ได้ตราหรือบัญญัติไว้นั้นเป็นเครื่องสื่อความหมายให้ทราบถึงความประสงค์ หรือความมุ่งหมาย หรือความต้องการเฉพาะ หรือเจตนารมณ์ของนโยบายนั้น ๆ ซึ่ง พูลย์ชัย ยาวีราช (2550) ได้สรุปไว้ในงานวิจัยเรื่องการพัฒนารูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานว่า การตีความนโยบายที่ดีควรประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) การประชุม เพื่อทำความเข้าใจถึงที่มา ความสำคัญ วัตถุประสงค์ เนื้อหาและรายละเอียดของนโยบาย ซึ่งในขั้นตอนนี้ควรจะได้มีการประชุมปรึกษาหารือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น คณะครู ผู้ปกครอง นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อทำความเข้าใจนโยบาย ตลอดจนควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เห็นความสอดคล้องและความเป็นมา 2) การกำหนดและระบุผู้ที่เกี่ยวข้องกันโยบาย โดยระบุผู้ที่เกี่ยวข้องและหน้าที่ของผู้ที่รับผิดชอบงานในแต่ละระดับหรือแต่ละด้านให้ชัดเจน เช่น หน้าที่ของผู้บริหาร หน้าที่ของครู หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นต้น โดยอาจจัดทำในรูปของคู่มือหรือใบบรรยายลักษณะงาน (Job description) ก็ได้ 3) การกำหนดและระบุกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เมื่อได้มีการทำความเข้าใจนโยบายและได้มีการกำหนดและระบุหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่จะต้องรับผิดชอบงานแล้ว ควรได้มีการกำหนดและระบุกลุ่มเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจน ว่าในแต่ละนโยบายนั้นมีเป้าหมายที่จะให้เกิดผลกับใคร ในระดับใดบ้าง 4) การวิเคราะห์และการกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินการนโยบาย ในการดำเนินงานตามนโยบายนั้นจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมาสนับสนุน ดังนั้นจึงควรได้มีการวิเคราะห์และกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานว่าจะต้องใช้ทรัพยากรประเภทไหน จำนวนเท่าใด เช่น ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรด้านอาคารสถานที่ หรือทรัพยากรด้านข้อมูลและสารสนเทศ เป็นต้น 5) การจัดอบรมสัมมนาหรือส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมสัมมนาเกี่ยวกับนโยบายในการดำเนินงานตามนโยบาย อาจจำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจหรือกำหนดทิศทาง การปฏิบัติตามนโยบาย โดยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจและมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ตรงกัน ดังนั้นอาจต้องมีการจัดอบรมสัมมนานักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกิจกรรมในขั้นตอนนี้ อาจจัดในระดับโรงเรียน หรือจัดร่วมกันในเครือข่าย หรือจัดในระดับเขตพื้นที่การศึกษาก็ได้ 6) การจัดทำคู่มือหรือเอกสารชี้แจงให้ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การ

ปฏิบัติ สิ่งสำคัญที่จะเป็นหลักฐานแสดงถึงความเข้าใจและข้อตกลง หรือแนวทางที่ได้มีการกำหนด หรือตกลงกันไว้ ก็คือ เอกสารหรือคู่มือเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งอาจจัดทำในรูปของแผ่นพับหรือเอกสาร เผยแพร่ในรูปแบบต่าง ๆ

ส่วนการประเมินผล ก็มีส่วนสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการตีความนโยบาย โดยมี จุดประสงค์ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ หลักการสำคัญ ในการประเมินผล คือ ควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการประเมินผล มีการกำหนด ตัวชี้วัดความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ใช้วิธีการประเมินผลอย่างหลากหลายสอดคล้อง กับนโยบาย มีการส่งเสริมการทำวิจัยเพื่อการประเมินผล มีการนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุง พัฒนาอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรระบุเงื่อนไขเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนว่า ผู้ปฏิบัติงาน ตามนโยบายต้องมีการรายงานผลการดำเนินงาน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจสำคัญที่ต้อง ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเช่นกัน ดังคำกล่าวของ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550 : 383 -385) ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของการประเมินผลนโยบายว่า ผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลการประเมินผล นโยบาย ได้ 6 ประการ ดังนี้ 1) ตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร 2) คิดทบทวนถึงสาเหตุของปัญหา 3) ระบุ ถึงปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น 4) สนับสนุนการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นคู่แข่งหรือทางเลือกที่ดีที่สุด 5) สนับสนุนการปฏิรูปและนวัตกรรมภาครัฐ 6) สร้างความเห็นพ้องว่าปัญหามีสาเหตุจากอะไรและจะ แก้ไขอย่างไร

และประเด็นสุดท้ายที่ผู้วิจัยพบคือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ตระหนักถึงการสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ระยะยาวของนโยบายใดก็ตาม จะเกิดขึ้น ไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และการที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติ อย่างต่อเนื่องได้ นโยบายนั้นจะต้องได้รับการยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ด้วย มีการทำงานเป็นทีม ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและการยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิด ความต่อเนื่อง และความยั่งยืนของนโยบายตลอดไป โดยหลักการสำคัญในขั้นตอนนี้คือผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย มีการพัฒนาระบบและช่องทางการ สื่อสารที่หลากหลายมีประสิทธิภาพ มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรในการนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

จากผลการวิจัยในเรื่องกระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผู้วิจัยได้นำมา อภิปราย ทำให้ทราบว่าผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้นำนโยบายไปปฏิบัติจริง แต่ขาดกระบวนการ หรือตัวแบบบางขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2532 : 24) ที่ได้กล่าวว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจน ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจ

ว่าอะไรเป็นผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ถ้าไม่ชัดเจน กลุ่มเครือข่ายปฏิบัติก็อาจจะหลงทาง ปฏิบัติกันไปตามความเข้าใจของตนเองผลลัพธ์ของนโยบายก็อาจจะไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้สุรางคณา มัชฌานนท์ (2537 : 43) ยังได้เสนอแนวคิดว่า นอกจากความชัดเจนของวัตถุประสงค์แล้ว การตีความนโยบายก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะเมื่อมีการประกาศใช้นโยบายของหน่วยงานนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้ว โดยมากเราจะพบว่านโยบายที่ประกาศหรือกำหนดออกมานั้นมักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มาก ดังนั้นหน่วยงานในระดับปฏิบัติจำเป็นต้องตีความหรือแปลความหมาย ตลอดจนเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติมีความเข้าใจและมีความชัดเจนว่าจะต้องดำเนินกิจกรรมอย่างไรให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ส่วนประเด็นการประเมินผลนโยบาย Anderson (1979 : 151) ได้ให้แนวคิดว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายที่จะบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะบอกให้ทราบว่าปัญหาอะไรบ้างเกี่ยวกับเป้าหมายประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนทรัพยากร กระบวนการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ผลผลิตผลลัพธ์ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะดำเนินการนโยบายนั้นต่อไป หรือต้องทำการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่หรือจำเป็นจะต้องยกเลิกนโยบายในที่สุด

สุดท้ายประเด็นการสร้างความต้องการของนโยบาย พูลย์ชัย ขาววิราช (2550 : 289 -290) ได้กล่าวว่าความสำเร็จหรือผลลัพธ์ของนโยบายระยะยาวของนโยบายใดก็ตาม จะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยก็ยังมีความคิดเห็นว่าการให้ความสำคัญและสนับสนุนของหน่วยเหนืออย่างจริงจัง จะทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถปฏิบัติอย่างต่อเนื่องได้นโยบายนั้นก็จะได้รับการยอมรับเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย และผู้ปฏิบัติก็จะมีคามผูกพันและเกิดการยอมรับต่อนโยบาย อันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องและความยั่งยืนของนโยบายตลอดไป

ผลจากการศึกษาความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปีพ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2553 ไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ในภาพรวมประสบความสำเร็จและความล้มเหลว แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละยุทธศาสตร์ พบว่า ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการบริหารการสอนและการประกันคุณภาพ ประสบความสำเร็จ ส่วนอีก 3 ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จความล้มเหลว ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน และยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา จากการสังเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งความสำเร็จและความสำเร็จล้มเหลว พบว่าในการ

ดำเนินการนำนโยบายในแต่ละยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีความสอดคล้องและไม่สอดคล้องตามตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรร (2532 : 211 - 217) ดังนี้ ในยุทธศาสตร์ที่ 2 พบว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเนื่องจากบุคลากรในโรงเรียนได้รับการพัฒนาศักยภาพเกี่ยวกับการเรียนการสอนเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา อีกทั้งมีการติดตามประเมินผลความสำเร็จอย่างจริงจัง ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบที่ชี้ชัดหลักเหตุผล โดยตัวแบบนี้มีเงื่อนไขสำคัญ คือ มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน วัดได้และมีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบวัดประเมินผล การปฏิบัติงาน ตลอดจนมีระบบการให้ทุนให้โทษที่มีความเป็นธรรม ซึ่งในยุทธศาสตร์นี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานรวมถึงการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน อำนาจประโยชน์ให้เกิดการติดตามและประเมินผลที่สมบูรณ์มีประสิทธิภาพ ย่นย่อการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลาต่อเนื่อง จริงจังและเป็นรูปธรรม โดยมีการประกาศผลการติดตามประเมินผลของโรงเรียนทั้งที่ผ่านเกณฑ์หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ถือว่าเป็นมาตรการให้ทุนให้โทษที่เป็นไปอย่างเป็นธรรมที่มีผลมาจากการปฏิบัติงานของโรงเรียน ดังนั้นโรงเรียนในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงได้นำภารกิจดังกล่าว เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานประจำวัน โดยมีการวางแผนการดำเนินงาน อย่างเป็นรูปธรรม มีการกำหนดผู้รับผิดชอบ ทุกคนในโรงเรียนมีส่วนร่วมและยอมรับในเงื่อนไขต่าง ๆ ส่งผลให้บุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กทราบภารกิจของตนเองและสามารถปฏิบัติงานได้ตามกรอบภารกิจและการมอบหมายงานที่กำหนดไว้ได้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับ ตัวแบบทางทฤษฎีด้านกระบวนการของระบบราชการ ที่เชื่อว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่หัวหน้าองค์กรหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแต่อยู่ที่สมาชิกขององค์กรทุกคนที่ให้การยอมรับ การมีส่วนร่วม เพื่อนำภารกิจต่าง ๆ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของตนเอง และปฏิบัติหน้าที่นั้นจนสำเร็จ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานตามนโยบาย

ส่วนยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จล้มเหลว อีก 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและบริหารจัดการ ซึ่งความล้มเหลวในยุทธศาสตร์เกิดจากการที่โรงเรียนไม่ได้ร่วมกับ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถาบันประชากรจุฬาลงกรณ์ องค์การยูเนสโกหรือหน่วยงานในจังหวัดเพื่อพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน ให้สามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ได้นอกจากนั้นโรงเรียนยังขาดการประสานเพื่อขอความร่วมมือในการจัดการศึกษาจากท้องถิ่นและท้องถิ่นเองก็ไม่เข้าใจในบทบาทของตนเองต่อการให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งการปฏิบัติงานนี้ประสบความสำเร็จล้มเหลวเนื่องจากสาเหตุที่โรงเรียนอยู่ไกลจากหน่วยงานที่ต้องประสานงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลาง มีความยุ่งยากในการติดต่อประสานงาน อีกทั้งยังไม่ได้

ประสานความร่วมมือและสร้างความเข้าใจให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ที่จะต้องให้การสนับสนุน ร่วมมือกันในการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในพื้นที่ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานในยุทธศาสตร์นี้ไม่ เป็นไปตามตัวแบบทางทฤษฎีการพัฒนาองค์การ ภาวะผู้นำและ ความร่วมมือ ของ วรเดช จันทรศร (2532 : 211 – 217) ที่เน้นการมีส่วนร่วมจากสมาชิกขององค์การและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยเฉพาะ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การจูงใจเชิงบวกที่ให้เห็นคุณค่า และเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน การ สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรในองค์การและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ความผูกพันและการทำงาน เป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดพฤติกรรมความร่วมมือ ส่วนยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้าง ความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนไม่ได้จัดทำมาตรฐานด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านงบประมาณ ตลอดจนโรงเรียนไม่มีการพัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน อีกทั้งผู้บริหารและครูไม่ได้รับการพัฒนาให้มีทักษะการปฏิบัติงานภายใต้บริบทการบริหารใน สถานะที่ขาดแคลน สาเหตุสำคัญคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีเกณฑ์การ ประเมินการติดตามนโยบายอย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง และผู้บริหารโรงเรียน บ่อย ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการบริหารงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่เป็นไปตามตัวแบบทางทฤษฎี การนำนโยบายสู่การปฏิบัติด้านตัวแบบยึดหลักเหตุผล ที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ การมีระบบวัดผลการปฏิบัติงานรวมถึงการมีระบบให้ทุนให้โทษที่เป็นไปอย่างเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานจึงควรที่จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ซึ่งจะช่วยให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานที่เด่นชัดจะช่วยส่งผลให้การใช้ ระบบการให้ทุนให้โทษเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการมีความเป็นธรรมในระบบก็จะช่วย เสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย และยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วม จากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา นั้นประสบความล้มเหลว ที่มาจากสาเหตุ โรงเรียนไม่มีการพัฒนา และให้ความรู้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง อีกทั้งไม่มีการเตรียมความพร้อม ไม่มีการประสานความร่วมมือ และไม่มีการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ ผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชน บุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถาบันต่าง ๆ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญ และตระหนักถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และพัฒนาโรงเรียน นอกจากนั้น บุคคลในชุมชนรวมถึงผู้ปกครองก็มีการศึกษาน้อย ฐานะยากจน ไม่มีความรู้ ต้องประกอบอาชีพ จึงไม่มีเวลาให้ความร่วมมือกับโรงเรียน อีกทั้งคนในชุมชนคิดว่าตัวเองไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะ ให้การสนับสนุนหรือร่วมมือในการจัดการศึกษาแก่โรงเรียน แม้ว่ารัฐบาลจะอนุมัติงบประมาณมา

สนับสนุน แต่ก็ไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เมื่อนำมาวิเคราะห์แล้ว พบว่า มีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องตามตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรศร (2532 : 222) คือ ตัวแบบทั่วไป ที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อสาร ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความร่วมมือสนับสนุนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติและความเข้าใจจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติที่เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง ในด้านสมรรถนะขององค์กร ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้การปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยทั่วไปในด้านของผู้ปฏิบัติ ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานควรที่จะคำนึงถึงและให้ความสำคัญต่อประเด็นข้างต้นโดยหาวิธีการที่ชัดเจนในการปฏิบัติอีกทั้งสามารถติดตามประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. ข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า ที่ผู้วิจัยเสนอได้ผ่านกระบวนการพัฒนาที่เป็นลำดับขั้นตอน โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเป็นฐานในการพัฒนา จึงถือได้ว่ามีความน่าเชื่อถือ ซึ่งในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า ในครั้งนี้เริ่มจากการศึกษาการก่อรูปนโยบาย สารสำคัญของนโยบาย และยังศึกษากระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัญหา ความสำเร็จ และความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก กล่าวคือ มีทั้งการศึกษาเชิงกว้างเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถามกับโรงเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาพะเยา เขต 1 ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่ สอดคล้องกับ สุรางค์ จันทรวานิช (2537 : 79 - 80) ที่กล่าวว่า การวิจัยทางสังคมศาสตร์มักจะศึกษากับประชากรขนาดใหญ่แต่สามารถทำการศึกษาโดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมได้ ซึ่งมีข้อดี คือ 1) ประหยัดค่าใช้จ่าย 2) ประหยัดเวลา 3) ใช้วิธีเก็บข้อมูลได้หลายวิธี และ 4) ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เป็นตัวแทนของประชากรได้ และมีการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม

อย่างลึกซึ้ง ไม่เน้นตัวเลขทั้งจากการวัดและการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่สำคัญ คือ การสัมภาษณ์ เหตุการณ์ เรื่องราว ระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อกำหนดต่าง ๆ โดยถือว่าตัวผู้วิจัยเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการวิจัย นอกจากนั้นยังนำเสนอวิธีการวิจัยประเมินผลของ Rossi และ Freeman (1993 : 5) ที่ได้ให้ทัศนะว่า การประเมินผล คือ การใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อการประเมินกรอบความคิดเชิงทฤษฎีการออกแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือในอีกทางหนึ่ง การประเมินผลใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการพิจารณาตัดสินและปรับปรุงแนวทางของนโยบายที่ดำเนินอยู่

ส่วนข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้น ได้มีการพัฒนาขึ้นจากกรอบแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม อีกทั้งยังได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ ทางด้านการก่อรูปนโยบาย กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ก่อนที่จะนำไปตรวจสอบเพื่อที่จะปรับปรุงเป็นข้อเสนอที่สมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Willer (1967 : 95), สมาน อัสวภูมิ (2537 : 46), พูลสุข หิงกานนท์ (2540 : 39) และดิเรก วรรณเสียร (2544 : 137 - 139) ที่มีแนวทางในการพัฒนารูปแบบหรือข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดทำนโยบายในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า ที่พัฒนาขึ้น เป็นข้อเสนอที่ได้ศึกษาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นกระบวนการที่เป็นระบบ มีขั้นตอนที่เชื่อถือได้ โดยข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาจะช่วยในกระบวนการตัดสินใจ และเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับเตรียมคนให้พร้อมรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต โดยผู้วิจัยได้ตระหนักถึงแนวคิดของ Allen (1978 : 79) ที่ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคตไว้ว่า การวิจัยอนาคตมุ่งที่จะเปลี่ยนทัศนคติเดิมว่าอนาคตไม่ใช่สิ่งที่แปลกประหลาดหรือเพื่อฝันแต่เป็นสิ่งที่สามารถทำนายได้และมีความเป็นไปได้ โดยหัวใจของการวิจัยอนาคตนั้นเพื่อที่จะขยายความคิดจากการพยากรณ์ง่าย ๆ ไปสู่การอธิบายผลของการกระทำที่หลากหลาย เพื่อกำหนดนโยบายไปสู่อนาคตที่ต้องการ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Textor (1990 : 139) ที่ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคตไว้ว่า 1) เพื่อบรรยายทางเลือกในอนาคตรูปแบบต่าง ๆ (Alternative Futures) ทั้งที่เป็นไปได้ของกลุ่มประชากรที่ศึกษาโดยประเมินสถานภาพในปัจจุบันเกี่ยวกับความรู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้ 2) เพื่อป้องกันผลกระทบและผลต่อเนื่องที่อาจเกิดขึ้นจากอนาคตที่เป็นไปได้ในแต่ละเหตุการณ์ 3) เพื่อเตือนให้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ ที่อาจเกิดขึ้นได้และให้เข้าใจถึงเบื้องหลังของกระบวนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ 4) เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการวางแผนสังคม และ 5) เพื่อประเมินและพัฒนาสถาบันต่าง ๆ ให้เข้ากับบริบทของอนาคต

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาในทศวรรษหน้าที่ผู้วิจัยได้เสนอนั้น ได้มีการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านการศึกษา การบริหารการศึกษา และผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้วิธีคัดเลือกแบบ เจาะจงจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา จำนวน 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผู้กำหนด นโยบายที่เป็นผู้บริหารระดับกระทรวงหรือระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) กลุ่มผู้บริหารการศึกษา ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา 3) กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ ศิษยานุศิษย์ โดยผู้เชี่ยวชาญต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้าที่ผู้วิจัยนำเสนอ มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ทุกองค์ประกอบ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็น พูลสุข หิงคานนท์ (2540 : 53 - 55) ว่ารูปแบบหรือข้อเสนอที่นำเสนอเป็นรูปแบบที่เน้นไปที่การอธิบายไปสู่การปฏิบัติ โดยจะนำเสนอขั้นตอนหรือกิจกรรมที่สำคัญ ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยไม่ได้อธิบาย รายละเอียดทุกแง่มุม เพราะจะทำให้คุณค่าของรูปแบบนั้นด้อยลงไป

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียน ขนาดเล็กในทศวรรษหน้าที่นำเสนอ พบว่าผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการให้ยุบ โรงเรียนขนาดเล็กและ กรณีที่จะให้โรงเรียนขนาดเล็กคงไว้ ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือ เลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการรวมสถานศึกษา ข้อที่ 9 คือให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา รวมสถานศึกษาดังแต่สองแห่งขึ้นไปเพื่อให้ สถานศึกษามีการบริหารและจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เกิดผลดีแก่ผู้เรียน ทั้งในด้านสิทธิ โอกาส และคุณภาพการศึกษา โดยจัดเป็นชั้นหรือช่วงชั้น และยังสอดคล้องกับหมวดที่ 3 ว่าด้วยการเลิก สถานศึกษา ข้อ 11 คือให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเลิกสถานศึกษา เมื่อสถานศึกษา นั้นมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ 1) ไม่มีนักเรียนที่จะจัดการเรียนการสอน และ 2) จำนวน นักเรียนลดลง จนไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานใน ระดับนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต รายละเอียดมีดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานในระดับนโยบาย

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของโรงเรียนขนาดเล็กนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานในระดับนโยบาย ได้แก่ หน่วยงานในระดับกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึงโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นต้น ซึ่งในทุก ๆ ขั้นตอนจะมีจุดเน้นที่การมีส่วนร่วมและการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งแนวคิดและหลักการดังกล่าวจะส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับสถานศึกษา ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งและชัดเจน ในแนวคิดและหลักการดังกล่าว เพื่อที่จะได้นำมาปรับประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ตามกระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในทศวรรษหน้า ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอนั้น สิ่งสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้ทั้งในส่วนของผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ก็คือต้องอาศัยหลักการสำคัญในการบริหารการศึกษาดังที่ กนก จันทร์ขจร (2535) ได้รวบรวมและสังเคราะห์แนวคิดของนักบริหารการศึกษาของ Cambell and Gregg ซึ่งเสนอไว้ในหนังสือ *Administrative Behavior in Education* ว่า ผู้บริหารที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องยึดหลักการปฏิบัติหรือการบริหารดังต่อไปนี้

1. การใช้สติปัญญาในการแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยผู้บริหารต้องใช้วิธีการแห่งปัญญาในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เมื่อมีปัญหาควรทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและใช้ความฉลาดไหวพริบของผู้ร่วมงานมาช่วยคิดแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญในการบริหาร ผู้บริหารต้องมีความเชื่อพื้นฐานยอมรับความสามารถของมนุษย์ ผู้ร่วมงานว่าเขาสามารถจะแก้ไขปัญหาดัง ๆ ปรับปรุงพัฒนางาน แก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมของเขาเองได้ โดยใช้สติปัญญาของเขาเอง ซึ่งภาระหน้าที่หลักของผู้บริหาร คือ การวินิจฉัยสั่งการ เมื่อมีปัญหาต่าง ๆ ต้องแก้ไขปัญหามาให้สำเร็จด้วยความราบรื่น แต่ไม่ใช่แก้ด้วยตนเองทุกอย่าง ต้องสนับสนุนให้ผู้ร่วมงานได้ช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ไขปัญหา ผู้บริหารที่ดีซึ่งประสบความสำเร็จในการบริหารจะไม่เข้าแก้ปัญหาปลีกย่อยประจำวัน แต่จะเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้ช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ไขปัญหาปลีกย่อยต่าง ๆ ประจำวันด้วยตัวเอง เมื่อมีปัญหาด้านนโยบาย ด้านการวางแผน ด้านการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารควรใช้วิธีการแห่งปัญญาให้คณะผู้บริหาร ผู้ร่วมงาน ช่วยกันศึกษาวิเคราะห์ก่อนตัวผู้บริหารจะตัดสินใจสั่งการ แต่ถ้าเป็นปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาที่มีความเร่งด่วนผู้บริหารจะต้องใช้สติปัญญาไตร่ตรองและสั่งการได้ในทันที

2. การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นคณะเป็นสิ่งจำเป็น ที่ผู้บริหารควรใช้บุคลากรหลายฝ่ายช่วยกันทำงานและแก้ไขปัญหาให้บุคลากรหลาย ๆ กลุ่ม คือ เปิดให้บุคคลจำนวนมากหรือบุคคลหลาย ๆ คนของกลุ่มเข้าร่วมในการกระทำ ให้การยอมรับคณะผู้ร่วมงาน ให้คณะผู้ร่วมงานรับผิดชอบการทำงานร่วมกันเป็นคณะ (Team) ให้คิดร่วมกัน ทำงานร่วมกัน จะเกิดความรับผิดชอบเกิดความร่วมมือร่วมใจทำงานสำเร็จด้วยความราบรื่น

3. การยอมรับนับถือในปัจเจกบุคคล ซึ่งผู้บริหารต้องเคารพความเป็นบุคคลของแต่ละคนที่มีความแตกต่างกัน โดยต้องให้ความยอมรับนับถือในความคิด ความเห็น ความสามารถ พฤติกรรม และธรรมชาติของบุคคลผู้ร่วมงาน ซึ่งมีความแตกต่างกัน การทำงานร่วมกัน การติดตามงาน การนิเทศงาน ต้องคำนึงถึงและยอมรับในปัจเจกบุคคล โดยผู้บริหารต้องยอมรับนับถือในคณะผู้ร่วมงานและผู้มาเกี่ยวข้องกับงานว่าแต่ละคนมีอุปนิสัย บุคลิกภาพ ความสามารถหรือศักยภาพ แตกต่างกัน เมื่อผู้บริหารยอมรับนับถือว่าในแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกันแล้ว การบริหารงานบุคคล การเอาคนมาใช้ จะพิจารณาองค์ประกอบขององค์กรและกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร จัดให้คณะผู้ร่วมงานได้รับผิดชอบได้ทำงานตามความรู้ความสามารถเพื่อองค์กร การใช้คนควรกระจายงานให้คนซึ่งมีความแตกต่างกัน ตามความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ให้ช่วยกันทำงาน

4. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร เนื่องจากองค์กรสังคมมีบทบาทและหน้าที่ ดังนั้น ผู้บริหารซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานจะต้องยึดเป้าหมายปลายทางหรือจุดประสงค์ของการจัดการศึกษาเป็นหลัก การบริหารจะไม่มีจุดหมาย ถ้าคณะผู้บริหารไม่รับบทบาทและหน้าที่ว่าจะบริหารเพื่อให้สนอง “ความมุ่งหมายในแผนการศึกษาแห่งชาติ” และ “จุดหมาย” “หลักการ” ของหลักสูตรอย่างไร ในฐานะผู้นำ ผู้บริหารจะต้องมีการปรับปรุงการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้บุคลากรทุกคนรู้หน้าที่ คือ การกำหนดเป้าหมายปลายทางหรือจุดประสงค์ของภาระหน้าที่ของบุคลากรทุกฝ่าย เพื่อนำองค์กรไปสู่จุดหมาย

5. ผู้บริหารคือเครื่องมือของกลุ่ม เพราะจุดประสงค์ของการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จึงต้องรับบทบาทหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับความเห็น ความสนใจผลประโยชน์ และความต้องการของกลุ่ม ผู้บริหารจะต้องถือว่าตนเองเป็นเพียงตัวแทนของกลุ่ม ผู้ทำหน้าที่ประสานประโยชน์คณะบุคคลในองค์กร เพื่อช่วยให้การดำเนินงานต่าง ๆ บรรลุจุดหมายได้ผลดีและมีประสิทธิภาพ โดยผู้บริหารต้องมีความเชื่อในหลักการเบื้องต้นว่า ตนเองเป็นผู้นำของกลุ่ม เป็นเครื่องมือของกลุ่ม มีภาระหน้าที่อำนวยความสะดวกให้บริการรับใช้กลุ่ม และประสานประโยชน์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรเรียบร้อยเป็นไปตามวิถีทางที่ดี และให้บรรลุจุดหมายและหลักการของนโยบาย ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายปลายทางที่กำหนดไว้

6. มีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร หมายถึง ลักษณะการเปิดโอกาสการติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจกัน โดยมีความแพร่กระจายกระทำอย่างสม่ำเสมอ ให้รู้จักกันไปทั่วทั้งองค์กรและสาธารณชน เพื่อความเข้าใจกันดีระหว่างบุคลากรทั้งในและนอกโรงเรียน การติดต่อสื่อสารนั้นจะต้องเป็นขบวนการไม่ตรีสองทาง (A two-way process) คือ ทั้งรับและให้ความคิดและข่าวสารซึ่งกันและกัน ให้ทุกคนมีความเข้าใจอันดีต่อกัน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องกำหนดระบบการติดต่อสื่อสารหลายช่องทางและหลายรูปแบบ จะเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่ายเข้าพบและทำ

ความเข้าใจได้ทุกเมื่อ จะต้องเป็นผู้ให้และผู้รับฟังความคิดเห็นของบุคลากรทั้งใน-นอกองค์กร จะต้องมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์องค์กร เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน เมื่อระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์จะช่วยความเข้าใจอันดี ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจทำงานเพื่อองค์กร และจะช่วยขจัดความไม่เข้าใจกัน ความลำเอียงและอคติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้หลายทาง

7. ผู้บริหารในฐานะผู้นำจะต้องเป็นผู้นำในการวางแผน ติดตามดูแลกำกับการเสริมพลังผู้ร่วมงาน และประเมินผลงานให้องค์กรบรรลุจุดหมาย ตัวผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีชีวิตชีวาและอดทน มีความสามารถในการบริหารงานและตัดสินใจ สั่งการ มีความสามารถในการจูงใจคน มีความรับผิดชอบสูง และเป็นผู้มีความฉลาดไหวพริบดี

8. ผู้บริหารในฐานะนักการศึกษา จะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีด้วยการบริหารให้บรรลุผลสำเร็จของนโยบาย นับเป็นเป้าประสงค์ของการบริหาร ซึ่งผู้บริหารที่ดีจะต้องถือว่าตนเอง คือ นักการศึกษา ผู้ยึดมั่นในอุดมการณ์ความเป็นผู้นำที่ดีจะต้องปฏิบัติและวางตนอย่างนักการศึกษา เป็นผู้ใฝ่ใจในการศึกษาหาความรู้ ให้เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการศึกษาทั่ว ๆ ไปของการบริหาร การศึกษา คือ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเพื่อเป็นนักการศึกษาที่ดี และต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องราวของการบริหารการศึกษาอย่างถ่องแท้ด้วย

9. การอุทิศประโยชน์ในการจัดการศึกษาเพื่อให้สังคมดีขึ้น นักศึกษามีแนวคิดพื้นฐานว่า ผู้บริหารในฐานะผู้นำการศึกษาในสังคมประชาธิปไตยนั้น จะต้องไม่จำกัดตัวเองอยู่แต่ในองค์กร หรือเพียงควบคุมดูแลงานในองค์กรของตนเท่านั้น จะต้องมีส่วนช่วยเหลือพัฒนาองค์กรอื่น ชุมชน และสังคมที่ค้ำค้ำกว่าให้สังคมส่วนรวมดีขึ้น มีส่วนร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชนและสังคม ตลอดจนอนุรักษ์และส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรมของชุมชน เพื่อให้ชุมชนสังคมดีขึ้น

10. บุคลากรรวมหน่วยในการจัดการศึกษาระหว่างองค์กรกับชุมชน ในแง่ของปรัชญาการบริหารการศึกษา หมายถึง การที่องค์กรและชุมชนจะมีส่วนช่วยให้เกิดบูรณาการรวมหน่วย คือ ทั้งองค์กรและชุมชนควรเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ช่วยเหลือกันในการจัดการศึกษา โดยมีหลักการพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน จึงควรจะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่นในการบริหารการใช้หลักสูตร การพัฒนาหลักสูตร ผู้บริหารจะต้องหาวิธีการสร้างหลักสูตร ใช้หลักสูตรเพื่อชุมชน และใช้ประโยชน์ทรัพยากรของโรงเรียน ทรัพยากรของชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการศึกษา การพัฒนาชุมชน และให้ทุกหน่วยมีส่วนช่วยในการพัฒนาเยาวชนของชุมชน เพื่อพัฒนาชีวิตเยาวชนที่จะทำประโยชน์ต่อสังคมที่สังคมต้องการ

11. การประเมินค่าการบริหาร 2 ทาง คือ การประเมินค่ากิจกรรมการบริหารการศึกษา โดยต้องประเมินทั้งวิธีการหรือกระบวนการบริหารกับผลผลิตหรือผลสำเร็จที่ได้จากการบริหาร ซึ่งทั้ง 2 ทางดังกล่าว ไม่สามารถจะประเมินแยกกันได้ เพราะผลสำเร็จจากการบริหารจะออกมาในลักษณะใด

ขึ้นอยู่กับทั้งกระบวนการ ซึ่งผู้บริหารจะต้องทำการประเมินผลงานของตนเองอยู่เสมอ ผลผลิตหรือผลสำเร็จของงานเป็นอย่างไร การดำเนินการมีปัญหาอุปสรรคอะไรหรือไม่ ขวัญและกำลังใจของผู้ร่วมงานเป็นอย่างไร การประเมินต้องกระทำทั้ง 2 อย่างไปพร้อมกัน คือ ประเมินวิธีการหรือกระบวนการพร้อม ๆ กัน กับการประเมินผลสำเร็จของงาน

12. ความซื่อสัตย์มั่นคงและความรับผิดชอบในวิชาชีพ นักบริหารการศึกษามีความเชื่อพื้นฐานว่า ผู้บริหารการศึกษาที่พึงปรารถยานั้น จะต้องมีความซื่อสัตย์มั่นคงและมีความรับผิดชอบในวิชาชีพ ควรเป็นผู้มีหน้าที่บริหารการศึกษาเพื่อรับใช้สังคมตามที่สังคมต้องการ มีความซื่อสัตย์และรับผิดชอบต่อวิชาชีพทั้งโดยส่วนตัวและส่วนรวม ไม่ทำความเสื่อมเสีย ทำความมัวหมองให้ผู้ร่วมงาน หรือทำให้สังคมเหยียดหยามวิชาชีพของนักบริหาร และจะต้องรักษาไว้ซึ่งวินัยของผู้บริหารในสังคมส่วนรวม ความเชื่อพื้นฐานนี้เป็นเครื่องชี้วัดว่า งานการบริหารงานจะต้องมีการพัฒนาผู้บริหาร การพัฒนาควรมาจากความร่วมมือของราชการและสถาบันวิชาชีพ ผู้บริหารจะเป็นผู้บริหารที่ดีได้นั้นจะต้องมีการเตรียมตัว ได้ศึกษาการบริหารมาโดยตรงหรือได้ศึกษาด้านการศึกษา และอย่างน้อยผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหาร และระหว่างเป็นผู้บริหารได้ต้องรับการฝึกอบรมเพิ่มเติม ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

13. พัฒนตนในวิชาชีพเป็นสิ่งจำเป็น ผู้บริหารการศึกษาจะต้องพัฒนาตน ขวนขวายหาความรู้ใส่ตนเสมอ แสวงหาประสบการณ์พัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อให้การบริหารงานของตนพัฒนาขึ้น ในปัจจุบันงานด้านการบริหารการศึกษามีมากขึ้น โลกมีความสับสนและสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน ผู้บริหารจึงมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาตนเอง ทั้งด้านวิชาการทั่วไปและด้านความชำนาญในสายงานของตนเอง เพื่อเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ มีความมั่นใจ ในการปฏิบัติงานวิชาชีพผู้บริหารให้เกิดผลดีสูงสุด

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะได้มีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่อง

1. การศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
2. พัฒนาตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โรงเรียนขนาดเล็ก
3. พัฒนารูปแบบเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการ โรงเรียนขนาดเล็ก
4. พัฒนารูปแบบการฝึกอบรมสำหรับบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก