

## ชื่อผลงานวิจัย (ไทย)

การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

## ชื่อนักวิจัย

ศ.ดร.สุวิมล ว่องวาณิช และคณะ

## ปีที่ผลงานวิจัยเสร็จ

2554

## ประเภทของงานวิจัย

นโยบายการศึกษา

## คำสำคัญ

ประเมินศักยภาพ , ความพร้อมในการบริหารจัดการ , สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## ความเป็นมา/หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9(2) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้ดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร โดยกำหนดรูปแบบของการกระจายอำนาจเป็น 3 รูปแบบคือ กำหนดการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมาย มอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น และแบ่งอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง(พ.ศ.2552-2561) และได้กำหนดกรอบการปฏิรูปการศึกษาและเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ 4 ประการหลัก ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ การพัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ การพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ และการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา พร้อมทั้งกำหนดมาตรการหลักให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นระบบตามศักยภาพและความพร้อม รวมทั้งมีแผนส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง โดยมีเกณฑ์การประเมินเพื่อจัดกลุ่มตามศักยภาพความพร้อม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551)

จากแนวนโยบายและมาตรการดังกล่าว จึงควรมีการประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่รองรับการกระจายอำนาจและมีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรง เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษา รวมทั้งปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคเพื่อเป็นสารสนเทศในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

## วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อประเมินศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและสนับสนุนให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- (3) เพื่อศึกษาแนวทางส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed method research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงบรรยายกับการวิจัยกรณีศึกษา (case study research)

การวิจัยเชิงบรรยาย เครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสอบถามเพื่อวัดศักยภาพและความพร้อม เก็บรวบรวมข้อมูลทางไปรษณีย์ โดยส่งตรงถึงโรงเรียน และเก็บข้อมูลโดยขอความร่วมมือจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเครือข่ายนักวิจัยในพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ได้รับแบบสอบถามกลับคืนประมาณ 800 โรงเรียน แต่ที่มีข้อมูลสมบูรณ์สำหรับการวิเคราะห์ จำนวน 780 โรงเรียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ใช้ กราฟ t-test, ANOVA, regression และ Mplus

การวิจัยกรณีศึกษา กลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยการเข้าร่วมประชุมกลุ่มสนทนา (focus group) จำนวน 6 กลุ่ม มีการจัดแยกประชุมสนทนากลุ่มใน 4 จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี กาญจนบุรี ปัตตานี และกรุงเทพมหานคร เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือแบบสัมภาษณ์สำหรับการสนทนากลุ่มที่ครอบคลุมประเด็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง 4 ด้าน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

## ผลการวิจัย

### ตอนที่ 1 ผลการประเมินศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

#### 1. ศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานระดับบุคคล

การประเมินศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานของสถานศึกษานั้นได้พิจารณาจากเกณฑ์การให้คะแนนของการประเมินซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยคือ 1.50=น้อย, 1.51-2.50=ปานกลาง, 2.51-3.50=มาก, 3.51-4.00=มากที่สุด ผลการประเมินพบว่าโดยภาพรวมศักยภาพและความพร้อมทุกด้านของบุคคลจำแนกตามสถานภาพ จะอยู่ในระดับมาก ยกเว้นศักยภาพและความพร้อมของกลุ่มกรรมการสถานศึกษาที่อาจมีบางคุณลักษณะอยู่ในระดับปานกลาง

#### 2. ศักยภาพและความพร้อมระดับสถานศึกษา

เมื่อพิจารณาจากศักยภาพและความพร้อมโดยเฉลี่ยของบุคคล 4 กลุ่ม โดยแบ่งเป็นกลุ่มสูงและกลุ่มต่ำ และพิจารณาระดับความแตกต่างระหว่างกลุ่มบุคคลภายในโรงเรียนเดียวกัน จะสามารถจำแนกระดับศักยภาพหรือความพร้อมออกเป็น 4 กลุ่ม ซึ่งพบว่าเมื่อพิจารณาเฉพาะระดับศักยภาพเฉลี่ยเพียงอย่างเดียวสถานศึกษาที่บุคลากรมีศักยภาพสูงมีประมาณร้อยละ 47 หากพิจารณาเฉพาะระดับความพร้อมเฉลี่ยเพียงอย่างเดียวสถานศึกษาที่บุคลากรมีความพร้อมสูงมีประมาณร้อยละ 95 นอกจากนี้ยังพบว่าสถานศึกษาที่บุคลากรมีทั้งศักยภาพและความพร้อมสูงมีประมาณร้อยละ 17 และสถานศึกษาที่บุคลากรมีทั้งศักยภาพและความพร้อมต่ำมีประมาณร้อยละ 1.6

## ตอนที่ 2 ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการดำเนินงานของสถานศึกษา

### 1. ปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงาน

(1) **ผู้บริหารสถานศึกษา** โรงเรียนที่มีศักยภาพและความพร้อมสูงจะมีผู้บริหารสถานศึกษาที่มีภาวะความเป็นผู้นำ มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์ สามารถสร้างทีมงานที่ดีและเข้มแข็ง มองเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว มุ่งมั่นในการบริหารงานอย่างจริงจัง สร้างวัฒนธรรมของโรงเรียนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ใช้หลักบริหารแบบมีส่วนร่วม 4 ฝ่าย สร้างครู นักเรียนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีเป้าหมายและจุดยืนเดียวกันคือมุ่งประโยชน์ของสถานศึกษาและนักเรียนเป็นหลัก

(2) **ครู** โรงเรียนที่มีศักยภาพและความพร้อมสูงจะมีครูที่มีจิตสำนึก จิตวิญญาณของความเป็นครู มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

(3) **กรรมการสถานศึกษาและชุมชน** เข้มแข็งให้ความร่วมมือพร้อมให้การสนับสนุนส่งเสริมโรงเรียนในกิจกรรมต่าง ๆ

### 2. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน

(1) **การปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดการศึกษาอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อ** ไม่ว่าสถานศึกษาจะมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาเพียงใด แต่ความไม่นิ่งของการเมือง และนโยบายการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้บริหารต้องเปลี่ยนจุดเน้นหรือพันธกิจตามนโยบายการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อทิศทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ไม่มี ความต่อเนื่อง

(2) **ความสามารถและการแสดงบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง** เช่น ในกลุ่มของผู้บริหาร มักมีปัญหาเรื่องความสามารถในการสื่อสารให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนด กลุ่มกรรมการสถานศึกษายังไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนอย่างเต็มที่ อำนาจยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่

(3) **การออกกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่นให้สถานศึกษาปฏิบัติ** กฎระเบียบบางประการที่กำหนดในระดับเขตพื้นที่ แม้จะสนองนโยบายจากหน่วยงานระดับสูง แต่อาจทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่

(4) **กระบวนการพัฒนาบทบาทของผู้เกี่ยวข้องยังไม่เพียงพอ** ความสามารถของครูด้านวิชาการยังมีขีดจำกัด มีการเปลี่ยนหลักสูตรบ่อย แต่ขาดการสร้างความเข้าใจแก่ครูก่อนนำไปใช้ ครูไม่มีความสามารถในการทำหลักสูตรได้เอง คู่มือการสอนไม่ตรงหลักสูตร

(5) **อำนาจในการบริหารบุคคลยังไม่กระจายสู่โรงเรียน** ระบบการบรรจุแต่งตั้งยังไม่สามารถทำให้สถานศึกษาส่วนใหญ่ได้ครูตามความต้องการ การได้ครูไม่ตรงกับสาขาวิชาที่โรงเรียนต้องการ และครูสอนไม่ตรงสาขาวิชา นอกจากนี้ขั้นตอนการขออัตราค่าจ้าง มีความล่าช้า รวมทั้งสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการให้รางวัลและลงโทษ ทำให้สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารบุคคลอย่างแท้จริง

(6) **ความเพียงพอของงบประมาณและขั้นตอนการเบิกจ่าย** สถานศึกษาหลายแห่งยังมีงบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านขั้นตอนการเบิกจ่ายล่าช้า และไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณอย่างเต็มที่ เนื่องจากระบบการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ที่เขตพื้นที่กำหนด อาจทำให้ได้สิ่งของที่ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา

## ตอนที่ 3 แนวทางการส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษา

### 1. ด้านวิชาการ

(1) **ควรประสานความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นหรือผู้เชี่ยวชาญให้เข้ามาเป็นที่ปรึกษา** ให้ในงานด้านวิชาการ การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การวัดและประเมินผล แม้สถานศึกษาจะได้รับมอบอำนาจในการจัดทำหลักสูตร แต่บุคลากรยังมีข้อจำกัดในด้านความรู้ด้านการประเมินผล นอกจากนี้แม้อำนาจในการประเมินผลจะอยู่ที่สถานศึกษา แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ยังมีบทบาทในเชิงกำกับกรดำเนินงานของสถานศึกษา ทำให้โรงเรียนยังไม่มีอิสระเต็มที่ในการบริหารจัดการ ควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการออกประกาศหรือจัดทำระเบียบให้สถานศึกษาถือปฏิบัติ

(2) **พัฒนาบทบาทและความสำคัญแก่กรรมการสถานศึกษามากยิ่งขึ้น** เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ

### 2. ด้านการบริหารบุคคล

ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งครู ซึ่งยังอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และการขาดแคลนครูในบางรายวิชา ปัญหานี้ต้องแก้ไขที่ระดับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ การบรรจุแต่งตั้งครู ส่วนกลางควรมอบอำนาจให้โรงเรียนในการดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งเอง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการย้ายโรงเรียน แต่หากส่วนกลางยังคงดำเนินการอยู่ ควรจัดครูให้ตรงกับงาน หรือมีการพัฒนาบุคลากรที่จะเข้ารับตำแหน่งนั้นให้มีความรู้ความสามารถในงานนั้นก่อน

### 3. ด้านงบประมาณ

ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่คล่อง เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติด้านการเงิน การเบิกจ่ายงบประมาณ หากเป็นไปได้น่าจะมีการจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียนและทันต่อเวลา การสั่งซื้อวัสดุครุภัณฑ์ ควรให้โรงเรียนดำเนินการจัดซื้อเอง

### 4. ด้านการบริหารงานทั่วไป

ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดหางบประมาณ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับกรรมการสถานศึกษา ซึ่งยังมีความร่วมมือกันน้อย เขตพื้นที่ควรมีระบบการติดตามการบริหารจัดการของโรงเรียน เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของผลการดำเนินงานกับนโยบายที่กำหนด และให้ความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

## อภิปรายผล

### 1. ศักยภาพและความพร้อมของโรงเรียน

ผลการวิจัยนี้พบว่าตัวแปรที่อธิบายความพร้อมของสถานศึกษาคือ ศักยภาพด้านคุณลักษณะบุคลากร สอดคล้องกับงานวิจัยของ Sahenk (2010) ที่ศึกษาคุณลักษณะของบุคลากรในสถานศึกษาได้แก่ ผู้บริหาร ครู และนักเรียน ต่อผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และพบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลของบุคลากรช่วยให้สถานศึกษามีความพร้อมในการปฏิบัติงาน โดยคุณลักษณะของผู้บริหารที่ควรมีคือ การมีวิสัยทัศน์และความตระหนักต่อเป้าหมาย ทักษะการสร้างความร่วมมือ ทักษะการสังเกต และทักษะการประเมินผล

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยนี้ ยังไม่พบว่าบริบทของโรงเรียน จะสามารถอธิบายความพร้อมระดับสถานศึกษาได้ แต่เมื่อพิจารณาในระดับบุคคล พบว่า ศักยภาพและความพร้อมระดับบุคคลมีความแตกต่างกันตามตัวแปรภูมิหลังส่วนบุคคลและบริบทของโรงเรียน ภูมิหลังส่วนบุคคลของบุคลากรในโรงเรียนที่แตกต่างกัน จะมีศักยภาพและความพร้อมแตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา และสถานภาพส่วนบุคคลซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Carrin และ Tshoane (2000 อ้างถึงใน Macleans, 2004) ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความเท่าเทียมกัน โดยในบริบทของการกระจายอำนาจทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับการเงินการลงทุน วุฒิการศึกษา และอายุที่มีความแตกต่างกัน จะทำให้สถานศึกษามีศักยภาพและความพร้อมที่ต่างกัน

นอกจากนี้ผลการวิจัยยังพบว่าบริบทของโรงเรียนที่แตกต่างกันจะส่งผลให้ความพร้อมระดับบุคคลแตกต่างกัน ได้แก่ ที่ตั้งในถิ่นทุรกันดาร และขนาดโรงเรียน ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Hatry และคณะ (1993) ที่กล่าวถึงความแตกต่างของผลการกระจายอำนาจตามความหลากหลายของขนาดโรงเรียน จำนวนนักเรียนและครู วิธีการและอุปกรณ์การสอนจะส่งผล ทำให้ได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการพื้นฐานที่แตกต่างกันด้วย และสอดคล้องกับ Gips และ Wilkes (1993) ที่ยืนยันแนวคิดการกระจายอำนาจของโรงเรียนที่ว่าขนาดของชั้นเรียนหรือโรงเรียนที่ใหญ่ขึ้น จะทำให้เงินที่ได้รับในการพัฒนาวิชาชีพครูและเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคลากรของโรงเรียนจะสูงขึ้นด้วย ทำให้โรงเรียนมีความพร้อมมากขึ้น ข้อค้นพบนี้ยังสอดคล้องกับที่สุวิมล ว่องวานิช และคณะ (2553) พบว่า สถานศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่นำมาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนหลังการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อการจัดสรรงบประมาณที่รัฐจัดให้จะเป็นไปตามงบประมาณรายหัวของนักเรียนของโรงเรียน

ผลการวิจัยนี้ชี้ว่าศักยภาพและความพร้อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานโดยเฉพาะศักยภาพด้านความรู้ในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของครูในโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูงของ Schulte, Slate, และ

Onwuegbuzie (2008) และ Millimet และ Collier(2008) ที่เห็นว่าบุคลากรในโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูงจะมีคุณลักษณะด้านความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานสอนดีกว่าโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต่ำ โดยความรู้ในการปฏิบัติงานของบุคลากรจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการสอนที่ดี ทำให้คุณภาพของโรงเรียนดีขึ้น นอกจากนี้คุณภาพของโรงเรียนยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารด้วย การขาดประสิทธิภาพในการบริหารของโรงเรียนจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียน

## 2. ปัจจัยที่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมศักยภาพและความพร้อม

ข้อมูลจากการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ชี้ให้เห็นปัจจัยที่ส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษา โดยเฉพาะปัจจัยอันเนื่องมาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชน แต่ละกลุ่มมีบทบาทในการพัฒนาสถานศึกษาตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง

ด้านปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานศึกษามีศักยภาพและความพร้อมสูงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ต้องเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในการบริหาร ผลการวิจัยนี้สนับสนุนแนวคิดของ Sahenk (2010) ที่กล่าวว่าการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จนั้น สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือ ผู้บริหาร โดยคุณลักษณะของผู้บริหารในเรื่องของภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ การสร้างการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน

ในด้านกรรมการสถานศึกษาและชุมชน ผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษาและชุมชนช่วยส่งเสริมให้สถานศึกษามีศักยภาพและความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Jimenez และ Sawada (1999 อ้างถึงใน Galiani, Gertler, & Scharfrodsky, 2008) ที่พบว่าการกระจายอำนาจของสถานศึกษาจะดีขึ้นได้ มาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ในโรงเรียน และการมีสมาคมผู้ปกครองที่เข้มแข็งมาสนับสนุนการดำเนินงานการกระจายอำนาจของโรงเรียนได้อย่างประสบความสำเร็จ

ปัญหาของโรงเรียนที่เป็นอุปสรรคต่อศักยภาพและความพร้อมอันดับแรกคือ ด้านความเพียงพอของทรัพยากรโดยเฉพาะด้านงบประมาณซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ผู้ตอบทุกกลุ่มมีเห็นว่าเป็นปัญหามากที่สุด แสดงให้เห็นว่างบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา นอกจากนี้ Winkler (1993) ยังให้ความเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่มีต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ประกอบด้วย เงินทุนทางการศึกษาภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และควมมีประสิทธิภาพ ผลงานวิจัยหลายชิ้นระบุปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจริงจากการกระจายอำนาจมักเป็นเรื่องของการบริหารงบประมาณ เช่น ความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ การขาดกลไกการประเมินกองทุนงบประมาณ เป็นต้น

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ยังมีทรัพยากรด้านสื่ออุปกรณ์ไม่เพียงพอ นั้นหมายความว่า แม้จะมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร แต่หากขาดทักษะความสามารถในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้อำนาจที่ได้มาไม่มีข้อจำกัด ไม่สามารถจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโรงเรียน ประเด็นสำคัญที่พบจากงานวิจัยนี้ คือ บุคลากรที่อยู่ในโรงเรียนที่มีงบประมาณแตกต่างกัน มีแนวโน้มจะมีศักยภาพและความพร้อมแตกต่างกัน ดังนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการสนับสนุนทรัพยากรการดำเนินงานแก่หน่วยงานให้เพียงพอ เพื่อให้โรงเรียนมีโครงสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งในการตัดสินใจพัฒนาโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของตนเองอย่างเต็มที่

## ข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์

### 1. กระทรวงศึกษาธิการ

1.1 ต้องกำหนดกลยุทธ์ที่จะทำให้นโยบายการศึกษาของประเทศไม่แปรเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาตามที่โรงเรียนกำหนดไว้ก่อนแล้ว ความไม่นิ่งของนโยบายส่งผลให้โรงเรียนไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการการศึกษา ผลการดำเนินงานไม่สามารถเห็นผลเป็นรูปธรรม เพราะจุดเน้นของการจัดการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป

1.2 กระทรวงศึกษาธิการ หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสอดคล้องของข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้แนวปฏิบัติมีเอกภาพ และเอื้อให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาของตนเองได้อย่างแท้จริง

1.3 ต้องมีการตรวจสอบติดตาม หรือประชาสัมพันธ์ให้สถานศึกษาได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อให้โรงเรียนทำงานได้คล่องตัวขึ้น เนื่องจากผลการวิจัยพบว่าบางสถานศึกษาบริหารโดยยึดกฎระเบียบเดิม ทั้งที่ส่วนกลางมีการเปลี่ยนแปลงให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงาน และทำให้เกิดความคล่องตัวแล้ว แต่สถานศึกษายังไม่รับรู้ข้อมูลในส่วนนี้

## 2. สำนักเขตพื้นที่การศึกษา

2.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรประเมินศักยภาพและความพร้อมเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ครูอาจารย์ และกรรมการสถานศึกษาเพื่อวินิจฉัยจุดอ่อนด้านศักยภาพและความพร้อม และนำข้อมูลไปใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคล

2.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดควรจัดโปรแกรมการฝึกอบรมพัฒนาหรือเสริมสร้างศักยภาพและความพร้อมจากอำนาจที่ได้รับมอบ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงานบริหารทั่วไป ด้านบริหารบุคคล และด้านงบประมาณ

2.3 ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารหรือครูอาจารย์ต้องอยู่บนหลักการของการเสริมแรงทางบวก มากกว่าการมุ่งจับผิดและลงโทษ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความกล้า และพร้อมที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากการกระจายอำนาจทางการศึกษา

## 3. สถานศึกษา

3.1 สถานศึกษาควรส่งเสริมหรือพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของบุคคลในโรงเรียนให้มีคุณลักษณะที่สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง ส่งเสริมการฝึกอบรมพัฒนาตนเอง และมอบหมายให้รับผิดชอบเพื่อฝึกประสบการณ์การปฏิบัติงาน มีการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งการทำกิจกรรมร่วมกันโดยเน้นการพัฒนาศักยภาพส่วนบุคคล

3.2 ผู้บริหารสถานศึกษาต้องพยายามมอบหมายภารกิจของการบริหารจัดการสถานศึกษาให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง คณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีบทบาทอย่างมากในการวางแผน และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

3.3 ครูอาจารย์ต้องได้รับการพัฒนาความรู้ด้านการปฏิบัติงานโดยเฉพาะงานวิชาการ สำหรับกฎระเบียบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป บริหารบุคคล และงบประมาณ เป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ขั้นต่ำให้สามารถปฏิบัติได้โดยไม่ผิดระเบียบ