

การวิเคราะห์องค์ประกอบและการพัฒนาตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

Factors Analysis and Indicators Development of School-Based Management in Basic Education Schools

สมชัย พุทธา¹

ประเสริฐ อินทร์รักษ์²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อทราบองค์ประกอบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 2) เพื่อนำเสนอตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน วิธีดำเนินการวิจัยมี 3 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์เอกสารร่วมกับศึกษาโรงเรียนต้นแบบเพื่อสร้างประเด็นการวิจัยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2) การวิเคราะห์องค์ประกอบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 3) พัฒนาตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เครื่องมือในการวิจัยได้แก่ บันทึกสนทนแบบสอบถามความคิดเห็นและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ และแบบสอบถามความเห็นผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มตัวอย่างได้แก่สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 255 แห่ง ผู้ให้ข้อมูลได้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูทำหน้าที่แผนงาน และประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งหมด 765 คน และประเมินตัวชี้วัดโดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 7 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ (frequency) ค่าร้อยละ (percentage) ฐานนิยม (mode) การวิเคราะห์องค์ประกอบ (exploratory factor analysis) ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS การวิเคราะห์ความเห็นผู้เชี่ยวชาญ (jury of expert) และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis)

ผลการวิจัยพบว่า

1. องค์ประกอบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มี 9 องค์ประกอบ ได้แก่ ด้านการสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการ ด้านความมั่นคงยั่งยืนและพัฒนาระบบบริหารจัดการโรงเรียน ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน ด้านความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านสมรรถวิสัยการบริหารแบบองค์คณะบุคคล ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียน ด้านความเป็นครูมืออาชีพ ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านการปรับโครงสร้างทางสถาบัน/หน่วยงานต้นสังกัด
2. ตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสิ้น 77 ตัว จำแนกเป็น ด้านการสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการ 11 ตัวชี้วัด ด้านความมั่นคงยั่งยืนและพัฒนาระบบบริหารจัดการโรงเรียน 17 ตัวชี้วัด ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน 7 ตัวชี้วัด ด้านความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 9 ตัวชี้วัด ด้านสมรรถวิสัยการบริหารแบบองค์คณะบุคคล 8 ตัวชี้วัด ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียน 10 ตัวชี้วัด ด้านความเป็นครูมืออาชีพ 5 ตัวชี้วัด ด้านวัฒนธรรมองค์กร 5 ตัวชี้วัด และด้านการปรับโครงสร้างทางสถาบัน/หน่วยงานต้นสังกัด 5 ตัวชี้วัด

¹ นักศึกษาปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

² อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ABSTRACT

The purposes of this research were to 1) inform the components of the school-based management(SBM) of basic education institutions and 2) to present the school-based management indicators development of basic education institutions. Its procedure consisted of 3 phases as follows : 1) using both documentary and field-study to build the variable items of school-based management, 2) analyzing the components of school-based management, and 3) developing the indicators of school-based management of basic education institutions. The survey instruments used were field-notes, opinion and feasibility in practice questionnaires, and jury expert judgment questionnaires. The sample participants were 765 respondents from 255 basic education schools and included principals, teachers whom oversee school planning, and school-board chairmen. There were 7 executive jury experts who developed the indicators. For the data statistical analysis; frequency and percentage were manipulated to status data, the exploratory factors analysis was done by SPSS, content analysis was translated into variables of the components, and finally, the mode was used for the indicator development.

The results were found that :

1. The SBM of basic education institutions has 9 components as follows : 1) establishment sound procedures for ensuring school to the clients, 2) promote the stabilities and development of school management, 3) the school stakeholder concerning the, 4) the knowledge and skills needed to implement SBM, 5) the capacities by the body of school-board membership, 6) the change agent of principal professional leadership, 7) the teachers as the professional, 8) the cultural organizations in school, and 9) adjusting institutional structures at the central and the regional levels.

2. There are 77 SBM indicators of basic education institutions within the 9 components as follow : establishment sound procedures for ensuring school to the clients 11, promote the stabilities and development of school management 17, the school stakeholder 7, the knowledge and skills needed to implement SBM 9, the capacities by the body of school-board membership 8, the change agent of principal professional leadership 10, the teachers as the professional 5, the cultural organizations in school 5, and adjusting institutional structures at the central and the regional levels 5 indicators.

บทนำ

ในรายงานการพัฒนาการศึกษาธนาคารโลก (The World Bank Educational Development Report) โดย เจน เอมอส โคมเนียนัส (Jan Amos Comenius) ที่กล่าวว่า “มากกว่า 100 ปี มาแล้วเป็นที่ยอมรับกันว่ายังขาดวิธีการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน แต่จาก 30 ปีมานี้ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว และคำตอบของโจทย์ก็ยังค้นหาค้นอยู่ โรงเรียนก็ยังวนเวียนอยู่กับสภาพเดิมๆ อย่างนั้นหรือ ?” (For more than 100 years, the lack of a school management methodology has been the cause of

countless complaints. But it has been only in the last 30 years that efforts have been made to find a solution to this problem. And what has resulted so far? Schools continue exactly the same as before.)

นอกจากนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า SBM กำลังเป็นที่นิยมใช้กันอยู่ (a popular movement) ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศมีการใช้ SBM เช่นในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เอลซัลวาดอร์ เนเธอร์แลนด์ แต่การใช้ SBM ยังต้องมีการพัฒนารูปแบบกันไปอีกนาน

ทั้งนี้การบริหารโรงเรียนหรือสถานศึกษาแบบ SBM เป็นกลยุทธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายด้วยวิธีการที่หลากหลาย (SBM far from uniform, encompass wide variety of strategies) โครงสร้างรูปแบบเส้นทางการบริหารด้วยตนเองยังมีข้อจำกัดอีกมาก (Typology ranges from autonomous schools to more restrictive) จากการที่โรงเรียนตัวอย่างมีอยู่จำกัด (Evidence base limited) และการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ของ SBM ยังทำกันน้อย (Economics of SBM is little explored empirically) นอกจากนี้กรอบและมาตรวัด (scope and scale) ที่เป็นตัวชี้ความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้รับความสนใจในการประชุมเอเปคครั้งที่ 3 (the 3rd APEC Education Ministerial Meeting) ของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ที่เมืองซานติเอโก ประเทศชิลี เมื่อเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2004 ในคราวประชุมเครือข่ายผู้นำประเทศด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (APEC : Asia Pacific Economic Cooperation) กลุ่มเอเปค 21 ประเทศ ซึ่งเป็น 1 ใน 3 ข้อตกลงร่วมกันบรรจุไว้เป็นสาระให้รัฐบาลสนใจด้านคุณภาพการศึกษาเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจโดยเร่งปฏิรูปการศึกษาในมิติของการกระจายอำนาจ

สำหรับในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาเพื่อให้มีเอกภาพในนโยบายและการบริหารมีประสิทธิภาพในการจัดการ และกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นและสถานศึกษา ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา มีหน้าที่ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน ให้ความเห็นชอบหลักสูตรท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณให้กับสถานศึกษา นอกจากนี้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แผนงานหลักที่ 6 การพัฒนาระบบบริหารและการจัดการ ขยายขอบเขต เปลี่ยนแปลง เน้นการจัดองค์กร พัฒนาผู้บริหาร มุ่งสร้างวิสัยทัศน์ให้กับผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชนและสถาบันในสังคม ชุมชน องค์กร ธุรกิจเอกชน และองค์กรเอกชน

สาธารณประโยชน์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการศึกษา กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 81) และเป็นที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย ในมาตรากำหนดว่า “ให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาโดยยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา มีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการระดมทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย”

มาตรา 39 “ให้กระทรวงฯ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

มาตรา 40 “ให้มีคณะกรรมการโรงเรียน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุน กิจกรรมของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการโรงเรียน”

มาตรา 47, 48, 49, ให้สถานศึกษาทุกระดับ มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอกทั้งนี้ให้มีการจัดทำรายงานประจำปี.....เปิดเผยต่อสาธารณะชน

และล่าสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วน 4 แนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม วรค (4) “ ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชนจัดการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

จึงเห็นได้ว่า SBM ทั้งในระดับสากลและในระดับประเทศ คือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ การตรวจสอบ (Accountability) โดยการมีส่วนร่วม (Participation) ในการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน (Autonomous School)

แต่ในปัจจุบัน การจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการ ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดสถานศึกษาสำหรับเข้าร่วมโครงการโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยเน้นไปที่ให้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จัดให้มีแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาฯ พ.ศ.2550 โดยมีมุ่งประสงค์กลุ่มเป้าหมายไปที่โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ที่มีจำนวนนักเรียน 500 ขึ้นไปและผ่านเกณฑ์การประเมินของ สมศ. ทุกมาตรฐานในระดับดี ตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดประเภทสถานศึกษาเป็นสถานศึกษาประเภทที่ 1 ส่วนสถานศึกษาที่มีนักเรียนนอกเหนือจากเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาเช่น มีนักเรียนไม่ถึง 500 คน และหรือไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน สมศ. หรืออาจเป็นสถานศึกษาซึ่งแนวทางในการกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานวางเป้าหมายให้สถานศึกษาประเภทที่สอง ซึ่งยังมิได้มีโครงการพัฒนาสร้างตัวชี้วัดเฉพาะตามขนาดจำนวนนักเรียนขึ้นใช้ เห็นได้จากงานวิจัยของธีระ รุญเจริญ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย” มีผลสรุปที่ยังเป็นปัญหากล่าวคือ โรงเรียนรับรู้การกระจายอำนาจการบริหารตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่ได้เตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการจริงจังมากนัก

ส่วนใหญ่ดำเนินการไปตามปกติ เพราะยังไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ สอดคล้องกับการวิจัยของอรพรรณ พรสีมา เรื่อง “รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : ตัวอย่างประสบการณ์ที่คัดสรรโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนซึ่งพบว่า ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานแต่ละด้านของแต่ละสถานศึกษาแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละโรงเรียน จากปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นสมควรทำวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์องค์ประกอบและการพัฒนาตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยได้ศึกษาสร้างกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้ คือ 1) SBM ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วย หลักการ SBM ความสำคัญของ SBM ปัจจัยที่เอื้อของ SBM กลยุทธ์ที่ SBM ประสบความสำเร็จ งานวิจัยของรศ.ดร.บุญมี เฌรยอด เสนอดต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ 2) SBM ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่าด้วย หลักการแนวทางการกระจายอำนาจ ขอบข่ายงานสถานศึกษา แผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลไกการสนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแล การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาระดับสถานศึกษา และตัวอย่างโรงเรียนที่ใช้ SBM ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) แนวทาง SBM ของ รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ ว่าด้วย แนวคิดพื้นฐานและที่มา รูปแบบโรงเรียนตามหลักการ SBM แนวปฏิบัติที่สำคัญของ SBM, และกลยุทธ์ที่สำคัญในการนำรูปแบบ SBM ไปใช้ 4) SBM ตามรายงานการพัฒนาการศึกษาของธนาคารโลก (The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank) ประกอบด้วย นิยามความหมาย (School-Based Management Defined), ทฤษฎีสนับสนุน SBM (The Theory behind School-Based Management) ข้อพึงตระหนักบางประการของ SBM (A few Caveats) ศาสตร์ว่าด้วยการจัดประเภทของ SBM (A Typology of School-Based Management) การปกครองดูแลตนเองของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง (The Autonomy Continuum) หัวใจสำคัญ

ของการปกครองดูแลพึ่งตนเองกับการมีส่วนร่วม (The Autonomy – Participation Nexus) หัวใจสำคัญของการปกครองดูแลพึ่งตนเอง-กับการมีส่วนร่วม-ความรับผิดชอบการตรวจสอบ (The Autonomy – Participation - Accountability Nexus), การปฏิรูป SBM ที่ได้มีการดำเนินการอยู่ทั่วโลก (The School-Based Management Reforms around the World; ในสหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ สเปน อินโดนีเซีย เม็กซิโก) กรอบความคิดที่น่าสนใจเพื่อการวิเคราะห์ SBM (Toward a Conceptual Framework for Analyzing School- Based Management) SBM สามารถพัฒนาการมีส่วนร่วมและพัฒนาผลงานของโรงเรียน (How School-Based Management Can Increase Participation and Improve School Outcomes) การประเมินโครงการ SBM (School-Based Management Program Evaluation) การนิยามการจัดกระทำภายใน (Defining the Intervention) องค์ประกอบสำคัญของผลกระทบ (Element of Impact) การศึกษา SBM เชิงลึก (Identification) การศึกษา SBM เชิงทฤษฎี (The Assessment of Literatures) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการศึกษาผลกระทบ (Guidance on How to Implement Impact Evaluation) 5) แนวทาง SBM ของคาลด์เวล (Caldwell) ได้แก่ แรงกระตุ้นการปฏิรูปเรื่องสำคัญ 3 ประการ (Emergence of three major reforms; self- managing, learning outcomes, and learning organizational society) ข้อกังวลเรื่องรวบอำนาจกับกระจายอำนาจ (Tensions between centralization and decentralization) สาระความเห็นต่างเชิงนโยบายที่ต้องหาข้อยุติ (A contentious issue in different political contexts) ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ (The search for evidence) การนำเอา SBM มาประยุกต์ใช้ในประเทศกำลังพัฒนา (Applications in developing countries) SBM สู่การเรียนรู้จากผลงาน (Linkages with learning outcomes) ผลงานวัดจากผลของการเรียนรู้ (Measurement of impact on learning outcomes) การปรับตัวของหน่วยงาน และการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษา (Change at the centre and in schools) การกระจายอำนาจทางการเงินให้กับโรงเรียน (Decentralization of budget

to the school level) การสร้างสมรรถวิสัยในการบริหาร SBM (Capacity building requirements), และการสร้างเครือข่ายโรงเรียนที่ใช้ SBM (Synergy through network) 6) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยของอาจารย์ ดร. ดิเรก วรรณเศียร เรื่อง “การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” งานของรศ.ดร.บุญมี เณรยอด เรื่อง “รายงานผลการดำเนินงานโครงการนำร่องระดับชาติ เรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : วิธีไทยและวิถีไทย (School - Based Management : Thai Ways and Methods)” งานของ อักสตินุส แบนเดอร์ (Agustinus Bandur) เรื่อง “A study of The Implementation of School - Based Management in Flores Primary Schools in Indonesia. การศึกษาการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาในเขตรัฐฟลอเรสของประเทศอินโดนีเซีย” และอื่นๆ 7) การศึกษาพฤติกรรมการโรงเรียนผู้บริหารต้นแบบ SBM ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2544-2545 จำนวน 3 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนวัดเทียนถวาย จังหวัดปทุมธานี โรงเรียนบ้านเขาวง จังหวัดอุทัยธานี และโรงเรียนโสตศึกษา จังหวัดนครปฐม และ 8) การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัด SBM ประยุกต์ใช้แนวคิดและทฤษฎีการประเมินของ รศ.ดร.ศิริชัย กาญจนวาสี, ทฤษฎีประเมินคุณค่าของกูบาและลินคอล์น (Guba & Lincoln) ไอส์เนอร์ (Eisner) และ เจมส์ จอห์นสโตน (James, N. Johnstone)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบองค์ประกอบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อนำเสนอตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

วิธีการดำเนินการวิจัย (Research Procedures)

ขั้นตอนการวิจัย มี 3 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ประเด็นจากเอกสารวรรณกรรม และทฤษฎีของ SBM ตามกรอบแนวคิดของการวิจัย ได้ 203 ประเด็นร่วมกับการศึกษาพฤติกรรมการ (multi-methodology) ใน โรงเรียนต้นแบบ 3 โรงเรียนของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้ประเด็น 239 ประเด็น ทำการสังเคราะห์โดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) ได้ประเด็นทั้งสิ้น 458 ประเด็น

ช่วงที่ 2 เป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบ SBM เริ่มจากการนำเอาประเด็นที่ได้จากการสังเคราะห์จากช่วงที่ 1 จำนวน 458 ประเด็น สร้างเป็นประเด็นแบบสอบถามความเห็นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่านเพื่อตรวจสอบดัชนีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์รายข้อ (IOC : The Index of Items Objective Congruence) ของการวิจัย ได้ประเด็นคำถาม 391 คำถาม จากนั้นนำไปทดลองใช้ (Try-out) จำนวน 30 ชุด กับโรงเรียนที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง 10 โรงเรียน ได้ค่าความเชื่อมั่นแอลฟา 0.964 จากนั้นนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,077 ชุด ผู้ให้ข้อมูลได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครูทำหน้าที่ฝ่ายแผน และประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จากโรงเรียน 359 แห่ง ได้รับกลับคืนมาจำนวน 765 ชุด วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory factor analysis) ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ได้ 9 องค์ประกอบจากจำนวนตัวแปรย่อยภายใน 100 ตัว แล้วทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อตั้งชื่อ (Meaning) ทั้ง 9 องค์ประกอบหลัก

ช่วงที่ 3 เป็นการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ (jury of experts) จำนวน 7 ท่าน เพื่อพัฒนาตัวชี้วัด SBM จากแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 100 ข้อ ได้ตัวชี้วัดผ่านการประเมินทั้งสิ้น 77 ตัวชี้วัดของ 9 องค์ประกอบหลัก

ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ พบว่า องค์ประกอบ SBM ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Exploratory factor analysis) จากการ

วิเคราะห์ความเหมาะสมโดยใช้ KMO and Bartlett's test ซึ่งค่า KMO เป็นการทดสอบความเหมาะสมของ correlation matrix ในการวิเคราะห์องค์ประกอบคือดัชนีที่บอกความแตกต่างระหว่าง matrix สหสัมพันธ์ของตัวแปรที่สังเกตได้กับ matrix สหสัมพันธ์ เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าดัชนี Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy = 0.924 ซึ่งเข้าใกล้ 1 ดังนั้นจึงสรุปว่าข้อมูลมีความเหมาะสมที่จะนำเทคนิค factor analysis มาใช้วิเคราะห์องค์ประกอบ ด้วยการหมุนแกนแบบมุมแหลม (Oblique) ชนิด Promax Rotation ได้ 9 องค์ประกอบหลัก 100 องค์ประกอบย่อย โดยพิจารณาจากค่าความแปรปรวนของตัวแปร (eigenvalue) ที่มากกว่า 1 ตามวิธีของ Kaiser และการเลือกองค์ประกอบจากจำนวนตัวแปรในแต่ละองค์ประกอบต้องมีจำนวน 5 ตัวแปรขึ้นไป และค่าน้ำหนัก (factor loading) แต่ละตัวแปรเท่ากับ 0.60 ขึ้นไป ได้ องค์ประกอบดังนี้ 1) องค์ประกอบด้านการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการมี 24 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.607-0.966) 2) องค์ประกอบด้านความมั่นคงยั่งยืนและพัฒนาระบบบริหารจัดการโรงเรียน มี 20 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.634-0.807) 3) องค์ประกอบด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน มี 8 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.643-0.893) 4) องค์ประกอบด้านความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มี 12 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.703-0.917) 5) องค์ประกอบด้านสมรรถนะการบริหารแบบองค์ระคนบุคคล มี 10 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.608-0.912) 6) องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนมี 11 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.633-1.113) 7) องค์ประกอบด้านความเป็นครูมืออาชีพ มี 5 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.699-0.917) 8) องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมองค์กร มี 5 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.640-0.739) 9) องค์ประกอบด้านการปรับโครงสร้างทางสถาบัน/หน่วยงานต้นสังกัด มี 5 องค์ประกอบย่อย (ค่าน้ำหนัก 0.640-0.908)

ผลการวิเคราะห์พัฒนาตัวชี้วัด SBM ของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานของ 9 องค์ประกอบหลักได้ 77 ตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้ 1) องค์ประกอบด้านการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการมี 11 ตัวชี้วัด 2) องค์ประกอบด้านความมั่นคงยั่งยืนและพัฒนาระบบบริหารจัดการโรงเรียนมี 17 ตัวชี้วัด 3) องค์ประกอบด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนมี 7 ตัวชี้วัด 4) องค์ประกอบด้านความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมี 9 ตัวชี้วัด 5) องค์ประกอบด้านสมรรถวิสัยการบริหารแบบองค์คณะบุคคลมี 8 ตัวชี้วัด 6) องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนมี 10 ตัวชี้วัด 7) องค์ประกอบด้านความเป็นครูมืออาชีพมี 5 ตัวชี้วัด 8) องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมองค์กรมี 5 ตัวชี้วัด 9) องค์ประกอบด้านการปรับโครงสร้างทางสถาบัน/หน่วยงานต้นสังกัดมี 5 ตัวชี้วัด

อภิปรายผล

ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ทิศทางคุณลักษณะที่เป็นแนวคิดและการกระทำที่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากต้นสังกัดลงสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ มีอิสระและพร้อมตรวจสอบได้ โดยมีองค์คณะบุคคลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อร่วมกันบริหารให้เป็นไปตามศักยภาพ กรอบวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และพันธกิจ กลยุทธ์ของสถานศึกษา ที่เป็นไปตามแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดจากองค์ประกอบการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 9 องค์ประกอบ ได้แก่ ด้านการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการ ด้านความมั่นคงยั่งยืนและพัฒนาระบบบริหารจัดการโรงเรียน ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน ด้านความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านสมรรถวิสัยการบริหารแบบองค์คณะบุคคล ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียน ด้านความเป็นครูมืออาชีพ ด้าน

วัฒนธรรมองค์กร และด้านการปรับโครงสร้างทางสถาบัน/หน่วยงานต้นสังกัด ตามที่ได้มีการศึกษารวบรวม และนำเสนอไว้โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ธนาคารโลก (The World Bank) ว่าด้วยประเด็นหลักๆ 3 ประการ คือ 1) ทางเลือกและการแข่งขัน 2) การปกครองดูแลพึ่งตนเองของโรงเรียน และ 3) ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบถ่วงดุลได้ของโรงเรียน คาลด์เวล (Caldwell) เสนอว่า สมรรถวิสัยในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Capacity building requirements) สำหรับผู้บริหารโรงเรียนและผู้นำสถานศึกษาอื่นๆ ต้องมีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การสร้างนโยบาย การวางแผน การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา การพัฒนาชุมชน และการสร้างความสัมพันธ์เครือข่ายระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อนำมาสนับสนุนการบริหารจัดการโรงเรียน การสร้างสมรรถนะดังกล่าวเรียกว่าเป็นผู้บริหารมืออาชีพ (new professionalism) ที่ต้องมีการศึกษาวิจัย มีการใช้ฐานข้อมูล เน้นการทำงานเป็นทีม และมุ่งเน้นสร้างผลงานเพื่อให้ได้รับการยอมรับ ผู้มีวิชาชีพทางการศึกษาจึงต้องมีคุณลักษณะเป็นวิชาชีพให้การดูแลรักษา (medical profession) ดังนั้นจึงต้องมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) อุทัย บุญประเสริฐ เสนอไว้ว่า กลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงการศึกษา การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะเฉพาะและจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ด้วยหลักการข้อหนึ่งของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake - holder) แทนที่จะเป็นการบริหารโดยหน่วยกลางหรือหน่วยราชการเป็นหลักดังเช่นในอดีต ซึ่งอาจจะตีความต่อไปว่า เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนและชุมชน โรงเรียนต้นแบบ 3 โรงเรียน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานของดิเรก วรรณเศียร เรื่อง “การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.” งานของบุญมี เฌรยอด เรื่อง “รายงานผลการดำเนินงานโครงการนำร่องระดับชาติ

เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : วิธีไทยและวิธีไทย (School – Based Management : Thai Ways and Methods)” และงานของอากุสตินุส แบนเดอร์ (Agustinus Bandur) เรื่อง “A study of The Implementation of School – Based Management in Flores Primary Schools in Indonesia.”

2. ตัวประกอบ ตัวแปร หรือลักษณะที่สังเกตได้ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบริหารโรงเรียนที่เชื่อมโยงการวัดผลกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ เพื่อบ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะของ ทรัพยากร การดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงานของสถานศึกษา สามารถพัฒนานำเสนอเป็นตัวชี้วัดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รวมทั้งสิ้น 77 ตัว จำแนกเป็น

ด้านการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการ 11 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ครูและบุคลากรโรงเรียนยอมรับการเปลี่ยนแปลง 2) มีการสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารทั้งหมดมีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีความเข้าใจ และมีทักษะตามที่การดำเนินการ SBM ต้องการ 3) มีอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องการให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์/แผนปฏิบัติการของโรงเรียน 4) มีวัฒนธรรมองค์กรและบรรยากาศองค์การเรื่องการสร้างขวัญและกำลังใจ 5) มีทักษะที่จำเป็นของผู้บริหารโรงเรียน คือความสามารถในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ 6) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีความสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลของโรงเรียน 7) ผู้นำทางสังคมให้การสนับสนุนทางนโยบาย SBM 8) สร้างกระบวนการเรียนรู้ SBM จากวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ให้มีความเชื่อมั่นต่อการมีภาวะผู้นำในทุกระดับด้วยการสื่อสารกันอย่างเปิดเผย 9) กระบวนการศึกษาธิการให้การสนับสนุนการเข้าร่วมใช้ SBM หากเป็นความต้องการของชุมชนเป็นเกณฑ์คัดเลือกโรงเรียนเข้าร่วมโครงการโรงเรียน SBM 10) มีการประเมินตนเองของโรงเรียนเพื่อเข้าร่วมการใช้ SBM คือการตัดสินใจร่วมกันทวงคืนอำนาจของประชาชนในการจัดการศึกษาตามที่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติบัญญัติไว้ และ 11) คณะกรรมการสถานศึกษาฯ มีอำนาจในการสร้าง

กฎระเบียบและมาตรการทางด้านการเงินการคลังของสถานศึกษา

ด้านความมั่นคงยั่งยืนและพัฒนาระบบบริหารจัดการโรงเรียน 17 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) มีกฎระเบียบว่าด้วยให้มีผู้มีอำนาจในโรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจและความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ 2) มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานๆ ที่สมควรคงอยู่ในระบบการศึกษาที่ใช้ SBM คือหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายระดับชาติ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโรงเรียน 3) โรงเรียนต้องมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นจากการทำประชาพิจารณ์/รับฟังความคิดเห็น 4) มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรแห่งการเรียนรู้จากการการมอบหมายให้หมวดงาน/ฝ่ายงาน ต่างๆ มีอำนาจตัดสินใจ 5) มีวัฒนธรรมการทำงานในโครงสร้างการบริหารตนเองของโรงเรียน 6) มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานๆ ให้สพท./สพฐ. สนับสนุนส่งเสริมเปิดโอกาสให้บุคลากรโรงเรียนได้แสดงศักยภาพเพื่อสร้างคุณลักษณะความเป็นผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลง 7) มีการประเมินผลเป็นกระบวนการตรวจสอบความสำเร็จของงาน/ คุณภาพของงานโรงเรียน 8) มีโครงสร้างสายงาน/ มีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ตรงตามสายงานในโครงสร้างการบริหารตนเองของโรงเรียน 9) มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรแห่งการเรียนรู้จากการมีการนิเทศภายใน 10) มีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองของสถานศึกษาในโครงสร้างการบริหารตนเองของโรงเรียน 11) มีการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงสร้างการบริหารตนเองของโรงเรียน 12) มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรแห่งการเรียนรู้จากการประเมินตรวจสอบซึ่งกันและกัน 13) มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานๆ ให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเพิ่มมากขึ้นในโรงเรียน SBM เพราะแสดงถึงประสิทธิภาพ และคุณภาพของชุมชนว่าสามารถบริหารจัดการศึกษาและตรวจสอบได้ 14) มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานๆ ให้สพท./สพฐ. ให้ความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงการตัดสินใจที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในโรงเรียนในการจัดสรรทรัพยากร การวางแผนการปฏิบัติ การประเมิน

และการตรวจสอบ 15) มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรแห่งการเรียนรู้จากการมีคณะกรรมการประเมินโครงการต่างๆ 16) มีประเภทของงานเหมาะสมกับระดับของการมีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อพัฒนาองค์กร และ 17) กฎระเบียบโรงเรียนมีความโปร่งใสด้านโครงสร้างการให้ทุนให้โทษ และด้านข้อมูลที่เปิดเผย

ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน 7 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) มีสถานะของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาแผนงานโรงเรียน 2) มีความโปร่งใสเกิดจากระบบการควบคุมภายในซึ่งมีมาตรการป้องกันความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบ 3) มีความโปร่งใสเกิดจากการตรวจสอบถ่วงดุลในทุกขั้นตอนของคณะกรรมการสถานศึกษาฯ และชุมชนท้องถิ่นให้ปราศจากคอร์รัปชัน 4) มีสถานะของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีการรวมกลุ่มกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 5) การบริหารแบบ SBM สามารถพัฒนาระบบกลไกการจัดการทางการเงินการคลัง และเครื่องมือสำหรับถ่ายโอนทรัพย์สินให้กับโรงเรียนมีสภาพคล่อง 6) มีสถานะของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีการประชุมร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้ง และ 7) มีคณะกรรมการสถานศึกษาฯ ได้รับการสนับสนุนยกฐานะเทียบเท่าเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านการให้บริการทางการศึกษามีสิทธิได้รับสวัสดิการ ค่าตอบแทน และเบี้ยประชุมตามสมควร เพื่อจูงใจให้ภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมงาน

ด้านความรู้และทักษะการบริหารโดยชี้โรงเรียนเป็นฐาน 9 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) มีการให้องค์ความรู้ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาเรื่องการเงิน-การบัญชีและการตรวจสอบ 2) มีการพัฒนาผู้อำนวยการโรงเรียนและกรรมการบริหารโรงเรียนเรื่องการอาชีพในชุมชน 3) มีการใช้องค์ความรู้ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาเรื่องอาชีพในชุมชนพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 4) มีการพัฒนาผู้อำนวยการโรงเรียนและกรรมการบริหารโรงเรียนเรื่องการตรวจสอบการเงิน-การบัญชี 5) ผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชนได้รับการฝึกอบรมความรับผิดชอบในการตรวจสอบถ่วงดุลใน

โรงเรียน 6) มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารบุคลากรโรงเรียน โดยเฉพาะที่ได้รับการฝึกอบรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 7) มีการพัฒนาผู้อำนวยการโรงเรียนและกรรมการบริหารโรงเรียนเรื่องการพัฒนาชุมชน 8) มีการฝึกอบรมต่างๆสำหรับผู้ปกครอง เช่น อาชีพการเลี้ยงดูบุตรหลาน การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนและการพัฒนาชุมชน และ 9) มีการพัฒนาผู้อำนวยการโรงเรียนและกรรมการบริหารโรงเรียนเรื่องการวิจัยและประเมินผลการศึกษา

ด้านสมรรถวิสัยการบริหารแบบองค์บุคคล 8 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) การกำหนดบทบาทกรรมการสถานศึกษากับผู้บริหารโรงเรียนให้ชัดเจน 2) ผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญในการเข้าร่วมงานกับคณะกรรมการสถานศึกษา 3) มีการให้ความสำคัญกับผู้ปกครองเป็นลำดับแรกในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในคณะกรรมการสถานศึกษา 4) โรงเรียนได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาเหมาะสมกับภาระงานทุกปี 5) มีเครื่องมือ-อุปกรณ์สำนักงาน/ เครื่องอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนที่ใช้ SBM 6) มีการสื่อสารเรื่อง SBM ให้ชุมชนรับรู้ 7) มีการจัดเวลาทำการให้สำหรับงานธุรการของคณะกรรมการสถานศึกษา และ 8) กรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดหา ดูแลรักษา ทรัพยากรบุคคล ทรัพย์สิน และการเงินของโรงเรียน

ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียน 10 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ผู้บริหารโรงเรียนมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ด้วยการใช้การตัดสินใจในระดับโรงเรียนพัฒนาแผนงานของโรงเรียนอย่างเป็นรูปธรรม 2) ผู้บริหารโรงเรียนนำความรู้ใหม่ๆ ปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง 3) ผู้บริหารโรงเรียนมีการบริหารจัดการแบบบูรณาการโดยการเชื่อมโยงการทำงานกับแนวคิดใหม่ๆ ของบุคลากรมาใช้ประโยชน์ในการบริหาร 4) ผู้บริหารโรงเรียนมีความเป็นกลาง ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่บุคลากรในโรงเรียนและชุมชนด้วยการยึดหลักธรรมภิบาลในการดำเนินงาน 5) ผู้บริหารโรงเรียนวางตัวเรียบง่าย ผูกพันใกล้ชิดเป็นมิตร และสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เข้ามามีส่วนร่วม

ในการบริหาร 6) ผู้บริหารโรงเรียนจัดให้มีกิจกรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ เช่น ปฐมนิเทศ ฝึกอบรม สัมมนา พัฒนาทักษะการสอนให้ทันสมัย พัฒนาวิชาชีพครู การประเมินเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง ฯลฯ มาพัฒนาความสามารถครูและบุคลากรของโรงเรียน 7) ผู้บริหารโรงเรียนมุ่งมั่นเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยกระตุ้นให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ 8) เมื่อต้องการมติในที่ประชุมกรรมการสถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจโดยอิสระจากข้อมูล หลักการและเหตุผลที่ผู้บริหารโรงเรียนเสนอประกอบการพิจารณา 9) ผู้บริหารโรงเรียนมีภาวะผู้นำทางวิชาการหรือการมีภาวะผู้นำเชิงคุณวุฒิและมีอุดมการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ในการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ด้วยการมีวุฒิการศึกษาปริญญาโททางการบริหารจัดการศึกษา และ 10) ผู้บริหารโรงเรียนมีวิสัยทัศน์นำศรัทธา มีความจริงใจ และมีศักยภาพเป็นผู้นำโรงเรียนคืนกลับให้ชุมชน

ด้านความเป็นครูมืออาชีพ 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีความมุ่งมั่นสร้างสรรค์ให้โรงเรียนเป็นต้นแบบแหล่งเรียนรู้ 2) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีการนำความรู้ใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง 3) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ 4) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อโรงเรียน และ 5) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีความศรัทธาเชื่อมั่นไว้วางใจผู้บริหารโรงเรียน

ด้านวัฒนธรรมองค์กร 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) มีวัฒนธรรมองค์กรเป็นเอกลักษณ์ภายในของโรงเรียนทั้งระบบอย่างสร้างสรรค์ 2) มีโครงสร้างระเบียบแบบแผนการทำงานร่วมกันภายในโรงเรียนอย่างเหมาะสม 3) มีการแบ่งกลุ่มการทำงานด้วยความสมัครใจ 4) โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมในการบริหารของชุมชน และ 5) มีตราสัญลักษณ์ของโรงเรียน SBM เพื่อสื่อความหมายทิศทางการพัฒนาโรงเรียน และ

ด้านการปรับโครงสร้างทางสถาบัน/หน่วยงาน
ต้นสังกัดมี 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) โรงเรียนและหน่วยงาน

(สพท./สพฐ.) มีข้อตกลงร่วมกันกำหนดขอบเขตการตัดสินใจและการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม 2) สพท./สพฐ. ลดระดับการใช้อำนาจการบังคับบัญชาลงให้มากที่สุด แล้วเพิ่มระดับการสนับสนุนโรงเรียนให้มีการใช้ SBM เพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์มุ่งเน้นความเข้มแข็งในการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน 3) สพท./สพฐ. พัฒนาบุคลากรในระบบ SBM ทั้งองค์กรให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็น เช่นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การประเมินผล การตรวจสอบผลงาน และการตรวจสอบบัญชี 4) สพท./สพฐ. กระจายอำนาจให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่ส่งผลต่อผู้เรียนด้วยสำนึกรับผิดชอบแก่โรงเรียนตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ และ 5) สพท./สพฐ. ส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม (ภาคสาธารณะ หรือภาคเอกชน) แล้วบันทึก ร่องรอยกิจกรรมต่างๆ จัดเก็บไว้เป็นฐานข้อมูลเพื่อพัฒนายกระดับให้มากขึ้นต่อไป

ตามแนวคิดของศิริชัย กาญจนวาสี, กุบาและลินคอล์น (Guba & Lincoln), ไอส์เนอร์ (Eisner) , และ James N. Johnstones และ คณะผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ตัวชี้วัดจำนวน 77 ตัว ดังกล่าวข้างต้นที่ค้นพบในองค์ประกอบทั้ง 9 องค์ประกอบ มีความเหมาะสมนำไปใช้เป็นเครื่องมือวัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้

ข้อเสนอแนะ

1. นำองค์ประกอบทั้ง 9 ด้านดังกล่าวข้างต้นไปใช้สำหรับวิเคราะห์ทรัพยากร (ปัจจัย) การดำเนินงานและผลการดำเนินงานในรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนนอกเหนือจากเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาเช่น มีนักเรียนไม่ถึง 500 คน และหรือไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ส.ศ. หรืออาจเป็นสถานศึกษาประเภทที่ 2 ยังมิได้มีโครงการพัฒนาสร้างตัวชี้วัดเฉพาะตามขนาดจำนวนนักเรียนขึ้นใช้ ซึ่งแนวทางในการกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานวางเป้าหมายให้สถานศึกษาประเภทที่สอง

2. นำตัวชี้วัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น
ฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีองค์ประกอบ 9 ด้าน
77 ตัวชี้วัด ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารโรงเรียน

3. นำประเด็นที่ถูกสกัดออกไปศึกษาในเชิงลึก
ตามความเกี่ยวข้องเชิงเนื้อหา

4. กลุ่มตัวอย่างควรมาจากโรงเรียนที่มีการ
บริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานเท่านั้น

5. กำหนดค่าน้ำหนักองค์ประกอบและจำนวน
องค์ประกอบย่อยเพื่อเพิ่มองค์ประกอบด้านอื่นๆ ได้อีก

6. ใช้ผู้เชี่ยวชาญระดับลงมา แต่ให้เพิ่ม
จำนวนให้มากขึ้น ซึ่งอาจจะทำในรูปแบบ EFR หรือ
Delphi Technique ก็มีความเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

ดิเรก วรรณเศียร. “การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ใน
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.”วิทยานิพนธ์ปริญญาครุ
ศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ธีระ รุญเจริญ. รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการ
บริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ
สถานศึกษาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ห้าง
หุ้นส่วนจำกัด วิ.ซี.ที.คอมมิวนิเคชั่น, 2545.

พิษณุ ประจักษ์. การพัฒนาตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานของ
ศูนย์เทคโนโลยีการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา.
วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต. คณะครุ
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.ฐานข้อมูล
การวิจัย(ออนไลน์)การศึกษา ศาสนา และ
วัฒนธรรม. สกศ.ลำดับที่ 8349. <http://www.thaiedresearch.org/thaied>.เข้าถึงได้เมื่อ 10/12/2552.

สถาบันพระปกเกล้า. โดยการสนับสนุนของสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ. ทศวรรษตัวชี้วัดระดับการบริหาร
จัดการที่ดี. กรุงเทพฯ : บริษัทศูนย์การพิมพ์
แก่นจันทร์, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. แนวทาง
การกระจายอำนาจการบริหารและการจัด
การศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการ
บริหารและจัดการศึกษา พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2550.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สำนัก
นโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
“โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษา
โรงเรียนขนาดเล็ก.”[online]. เข้าใจได้จาก
<http://smallschool.obec.go.th/intro.php> เมื่อวันที่
27 มีนาคม 2550

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, แผน
ยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547-2553 [Online] เข้าถึงเมื่อ
16 มกราคม 2551, เข้าใจได้จาก http://doc.obec.go.th/web_doc/plan_moe_obec/plan_moe2.html

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
(องค์การมหาชน). “การสรุปผลการสังเคราะห์ผล
การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน (รอบแรก 2544-2548).”
[Online]. เข้าใจได้จาก http://www.onesqa.or.th/Upload/195/FileUpload/1398_2097.pdf เมื่อ
วันที่ 27 มีนาคม 2550

อรพรรณ พรสีมา. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียน
เป็นฐาน : ตัวอย่างประสิทธิภาพที่คัดสรร
โรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้
เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน. กรุงเทพฯ :
ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.ซี.ที.คอมมิวนิเคชั่น, 2546.

อุทัย บุญประเสริฐ. การบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้
โรงเรียนเป็นฐาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

- อุทัย บุญประเสริฐ. หลักการบริหารแบบฐานโรงเรียน (S-B-M). กรุงเทพฯ: พระรามสี่การพิมพ์, 2546.
- Agustinus Bandur. A study of The Implementation of School – Based Management in Flores Primary Schools in Indonesia. (A thesis for the degree of Doctor of Philosophy. The University of Newcastle, Australia, October, 2008).
- Brian J. Caldwell. School – Based Management and its potential to enhance decentralization in education. Inaugural Keynote Address on the theme ‘ Education Decentralization Revisited : School – Based Management’ at the Third International Forum on Education Reform hosted by Office of the Education Council of Thailand, Ambassador Hotel, Bangkok, Thailand, 8 – 11 September 2003.
- Brian J. Caldwell. School – Based Management. Paris France : The International Institute for Educational Planning (IIEP) UNESCO (ISBN : 92-803-1278-2), 2005.
- Cheng, Yin Cheong. School Effectiveness and School Based Management : A Mechanism For Development .Washington, D.C. : The Falmer Press, 1996.
- Caldwell, B. J. School – based Management. Education Policy Series. The International Institute for Educational Planning and The International Academy of Education, Paris and Brussels. 2005.
- Caldwell, B.J. School - Based Management. [Online]. Accessed 12 October 2007. Available from <http://unesdoc.unesco.org/>. 2005.
- Eisner, Elliot W. The enlightened eye : qualitative inquiry and the enhancement of educational practice. Upper Saddle River, N.J. : Merrill, 1998.
- Eisner, E. W. The art and craft of teaching. Educational Leadership. New York : Macmillan, 1983.40(4).
- Eisner, E. W. The arts and the creation of mind. New Haven : Yale University Press, 2002.
- Fullan, M., & Watson, N. School - based management : Reconceptualizing to improve learning outcomes. School Effectiveness and School Improvement, 11(4), 2000.
- Guba, E.G. and Lincoln, Y.S. Competing paradigms in qualitative research. In N.K. Denzin & Lincoln (Eds), Handbook of qualitative research. Thousand Oaks, CA : SAGE publisher, 1994.
- NCPEA : National Council of the Professors of Educational Administration. The Art of Successful School – Based Management. [online]. Accessed 19 January 2010. Available from <http://cnx.org/content>.
- Rowan, B.E., Camburn, and C. Barnes. “Benefiting from Comprehensive School Reform : A Review of Research on CSR Implementation.” In Putting Pieces Together : Lessons from Comprehensive School Reform Research, ed (C. Cross, National Clearinghouse for Comprehensive School Reform : Washington, DC, 2004).
- Skoutfias, E., and J. Shapiro. “The Pitfalls of Evaluating a School Grants Program Using Non-experimental Data.” Policy Research Working Paper No. 4036, (World Bank : Washington, DC., 2006).
- Santibanez, L. “School – Based Management Effects on Educational Outcomes : A Literature Review and Assessment of the Evidence Base.” (Working Paper, World Bank : Washington, DC., 2006).
- Shapiro, J. S., and E. Skoutfias. “Evaluating the Impact of Mexico’s Quality Schools Program : The Pitfalls of Using Nonexperimental Data.” World

- Bank Policy Research Working Paper 4036.
Washington, DC. 2006.
- Sawada, Y., and A. B. Ragatz. "Decentralization of
Education, Teacher Behavior and Outcomes." In
Incentives to Improve Teaching, E. Vegas.
World Bank, Washington, DC.,2005.
- The World Bank, the International Bank for
Reconstruction and Development. What Is
School – Based Management ?.(1818 H Street
NW : Washington DC 20433: (2008).
- Volansky, A., & Friedman, I. A. School-based
management : An International Perspective.
Israel : Ministry of Education.2003.
- World Bank. What Do We Know About School-Based
Management?. (World Bank :. Washington,
DC.,2007).
- World Bank. "Implementation Completion and Results
Report for a Punjab Education Sector
Development Policy Credit." (World Bank :
Washington,DC., 2007).

