# ปัจจัยเชิงพหุระดับที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*

# MULTI-LEVEL FACTORS AFFECTING THE SUCCESS OF IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION POLICY ON BASIC EDUCATION SCHOOL UNDER THE OFFICE OF BASIC EDUCATION COMMISSION

พรสวัสดิ์ ศิรศาตนันท์**
ดร. เจริญวิชญ์ สมพงษ์ธรรม และ ดร. เสรี ชัดแช้ม***

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา และตรวจสอบโมเดลเชิงสาเหตุแบบพหุระดับของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนที่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจประเภทที่หนึ่งผู้บริหารและศึกษานิเทศก์สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 885 คน ตัวแปรระดับสถานศึกษา จำนวน 6 ตัวแปร คือ กลุ่มตัวแปรป้อนเข้า ได้แก่ ภาวะผู้นำ ของผู้บริหาร สมรรถนะของสถานศึกษา การยอมรับของบุคลากร กลุ่มตัวแปรกระบวนการ ได้แก่การบริหารแบบมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจในการบริหาร และกลุ่มตัวแปรผลผลิต เป็นตัวแปรตามคือ ความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ตัวแปรระดับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 7 ตัวแปร คือ กลุ่มตัวแปรป้อนเข้า ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย กลุ่มตัวแปรกระบวนการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ขององค์กร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกำกับติดตามประเมินผล กลุ่มตัวแปรผลผลิต คือความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา

ผลการวิจัยปรากฏว่า โมเดลพัฒนามีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในเกณฑ์ดี โดยพิจารณาจากค่า $\chi^2$ เท่ากับ 32.52 ที่ df เท่ากับ 59 ค่า p เท่ากับ 1 ค่า GFI เท่ากับ 1 ค่า RMSEA เท่ากับ .00 ตัวแปรทั้งหมดในโมเดลที่พัฒนาขึ้นสามารถอธิบายความแปรปรวนของผลสำเร็จในการนำ

*วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
**นิสิตหลักสูตรการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
***ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หัวหน้าภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

นโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติของสถานศึกษา ได้ร้อยละ 86 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติได้แก่ การกระจายอำนาจในการบริหาร ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลทางอ้อมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา สมรรถนะของสถานศึกษา การยอมรับของบุคลากร และการบริหารแบบมีส่วนร่วม การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรต่างระดับ ปรากฏว่า กลุ่มตัวแปรผลผลิต คือความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลต่อกลุ่มตัวแปรป้อนเข้า กลุ่มตัวแปรกระบวนการ และกลุ่มตัวแปรผลผลิตระดับสถานศึกษา การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างระดับ ปรากฏว่า กลุ่มตัวแปรผลผลิต คือความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจในการบริหาร ระดับสถานศึกษา

**ABSTRACT**

The purpose of research were to Multilevel Casual Model of factors affecting the success of implementation of decentralization policy on basic education school under the office of basic education commission, based on the concepts of decentralization policy, system theory and education structure. This research focused on the study of casual factors in two levels: school level and educational area level. The sample, classified by multi-stage random sampling, consisted of 499 teachers and education committee, and classified by simple random sampling consisted of 386 administrator and supervisor in e ducation area office. School factors consisted of; 1) Input factors : leadership, capacity of school, perception 2) Process factors : participate administration, decentralization administration and 3) Output factors : Success of implementation of decentralization policy. District factors consisted of; 1) Input factors: policy specification, policy standard, policy resource 2) Process factors; organization relationship, participate administration, evaluation 3) Output factors : district' concentrated. Data were collected by 2 types of questionnaires. Data were analyzed by descriptive statistics, using SPSS. LISREL 8.54 to develop and validate the causal relationship model and HLM 6.04 (Student Edition) for multi - level analysis

Results indicated that the adjusted model was consistent with empirical data. Goodness of fit measures were found to be: $\chi^2 = 32.52$, df = 59, p = 1, GFI = 1, RMSEA = .00 The variables in adjusted model accounted for 86 percent of the variance in affecting the success of implementation of decentralization policy. Variables having a statistically significant direct effect on affecting the success of implementation of decentralization policy were decentralization administration. Variables having a statistically significant indirect effect were: 1) leadership 2) capacity of school 3) perception and 4) participate administration. There were interactions between school level and district level, these were between output factor : district' concentrated and input factors, process factors, output factors on school level. There were

interactions between output factor : district' concentrated and participate administration and decentralization administration.

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษามาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยเช่น ระบบการศึกษาไม่เป็นเอกภาพ และมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ ภารกิจต่าง ๆ สั่งตรงมาจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับ ทำให้เกิดวัฒนธรรมในการทำงานที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องคอยรับนโยบายคำสั่งและการตัดสินใจจากส่วนกลาง สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติ จึงไม่สามารถจะบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังเกิดความแปลกแยกในความคิดระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความคิดในการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการ**กระ**จายอำนาจการศึกษาและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2545, หน้า 68; อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 73; สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, 2546)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 ก, หน้า 20) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 44 กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 ข) สาระสำคัญแห่งข้อกฎหมายนี้ หมายความว่าต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง เปิดโอกาสให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบนพื้นฐานแห่งผลประโยชน์ร่วมกันในรูปของคณะกรรมการ โดยนัยนี้โรงเรียนจะมีอิสระความคล่องตัวมีความพร้อมในการทำงานแบบเบ็ดเสร็จ และความรับผิดชอบต่อตัวของโรงเรียนเองและสิ่งแวดล้อมในบริบทของโรงเรียนมากขึ้น (ประสิทธิ์ เขียวศรี, 2544, หน้า 19-20; ปริต กุญชร, 2548, หน้า 11) จากรายงานการติดตามและประเมินผลของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า การจัดทำกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษายังค่อนข้างล่าช้า การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษายังไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้บุคลากรยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและแนวปฏิบัติไม่ชัดเจน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546, หน้า 98) ในปี

พ.ศ. 2549 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้ทำการติดตามความก้าวหน้าอีกครั้ง พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาทั้งในด้านกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษายังไม่มีการประกาศใช้ทำให้การดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีกรอบและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ความไม่เพียงพอของทรัพยากรทางการศึกษาทั้งด้านบุคลากรและอาคารสถานที่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทน้อยและไม่มั่นใจในบทบาท ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขาดแนวทางการตรวจสอบติดตาม(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549, หน้า ค-จ) สอดคล้องกับผลการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร พบว่ามีผลสำเร็จของการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจด้านวิชาการภายในโรงเรียน โรงเรียนมีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงบประมาณ มีการพัฒนาบุคลากรมากขึ้น แต่ในส่วนที่ไม่ประสบผลสำเร็จชัดเจนที่สุด คือ การกระจายอำนาจในภาพรวม ด้วยความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจของผู้ดูแลนโยบายและปฏิบัติในระดับต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องกัน โรงเรียนยังไม่มีอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริง โรงเรียนยังคงได้รับการควบคุมทั้งจากเขตพื้นที่การศึกษาและส่วนกลาง ผู้บริหารโรงเรียน ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ก็ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง นอกจากนั้น ยังพบอีกว่าผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา บางเขตยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 2549, หน้า 23-29)

จากการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึง พ.ศ. 2549 การนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ยังไม่มีผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยมีประเด็น หลัก ๆ 2 ประเด็น คือ ความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรทั้งในส่วนกลางระดับกระทรวง ความพร้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา การเชื่อมโยงระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา ความพร้อม ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการสถานศึกษา ประเด็นของกฎหมายลูกที่ยังไม่มีการประกาศใช้ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ในปี พ.ศ. 2550 กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยมีแนวความคิดว่าการศึกษาเกิดขึ้นที่สถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุดในการบริหารการศึกษา การศึกษาของชาติจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานศึกษา เด็กจะอ่านออก เขียนได้ คิดเป็น ทำเป็น ใฝ่รู้หรือไม่ เกิดขึ้นที่สถานศึกษาทั้งสิ้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต้องแก้ที่สถานศึกษา โดยทำให้โรงเรียนมีคุณภาพใกล้เคียงกันและมีความเข้มแข็งและมีความมุ่งมั่นว่าจะต้องดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาให้ได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550 ก) กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ดำเนินการคัดเลือก

สถานศึกษานำร่องพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง จำนวน 596 โรงเรียน ที่มีความพร้อมทั่วประเทศ ให้เข้ารับการพัฒนา โดยการอบรมผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และครู ให้เกิดความรู้เข้าใจในการเปลี่ยนแปลง เพื่อการรองรับการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งประกาศกฎกระทรวงหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาปี พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปสู่เขตพื้นการศึกษา และสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยตรง การศึกษาผลสำเร็จของการนำโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติจึงต้องมีการพิจารณาถึงรูปแบบการศึกษาปัจจัย เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของนโยบาย และแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยกำหนดเกณฑ์การวัดเป็นไปตามแนวทางของระบบอันประกอบด้วยปัจจัยป้อน เข้า ปัจจัยกระบวนการ และปัจจัยผลผลิต โดยมองหน่วยงานทางการศึกษาในฐานะที่เป็นระบบ (System) การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัตินั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะหน่วยผู้ประสานงานเชื่อมโยงการกระจายอำนาจ และสถานศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติที่สำคัญที่สุด ปัจจัยเหล่านั้น ยังจำแนกได้เป็นกลุ่มของปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างขององค์กร เรียกว่าข้อมูลพหุระดับ (Multi-Level Data) หรือข้อมูลสอดแทรกลดหลั่น (Hierarchical Nested Data) (ศิริชัย กาญจนาวสี, 2550, หน้า 67; นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2535, หน้า 9) การบริหารระดับสูงจะมีอิทธิพลต่อหน่วยงานหรือการบริหารในระดับรองลงมาต่อๆ กันไปเป็นลำดับขั้นตอน ทำให้ตัวแปรเชิงสาเหตุในระดับสูงส่งผล ต่อตัวแปรในระดับต่ำกว่าเป็นทอดๆ กันไปตามลำดับ และตัวแปรที่อยู่ในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน ก็จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (สำเริง บุญเรืองรัตน์, 2538, หน้า 57)

ด้วยคุณค่าของความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการศึกษา โดยมีหลักของการกระจายอำนาจ เป็น 2 ระดับ คือ กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจลงสู่ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติ ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ระดับสถานศึกษาและมีปัจจัยใดบ้าง ที่ส่งผลข้ามระดับ โดยใช้การวิเคราะห์พหุระดับ (Multi-Level Analysis) ทั้งนี้ผลของการศึกษาจะก่อให้เกิดรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นการพัฒนาการศึกษาในภาพรวมของประเทศต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุแบบพหุระดับของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เพื่อตรวจสอบโมเดลเชิงสาเหตุแบบพหุระดับของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไป

ปฏิบัติ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**ขั้นตอนดำเนินการวิจัย**

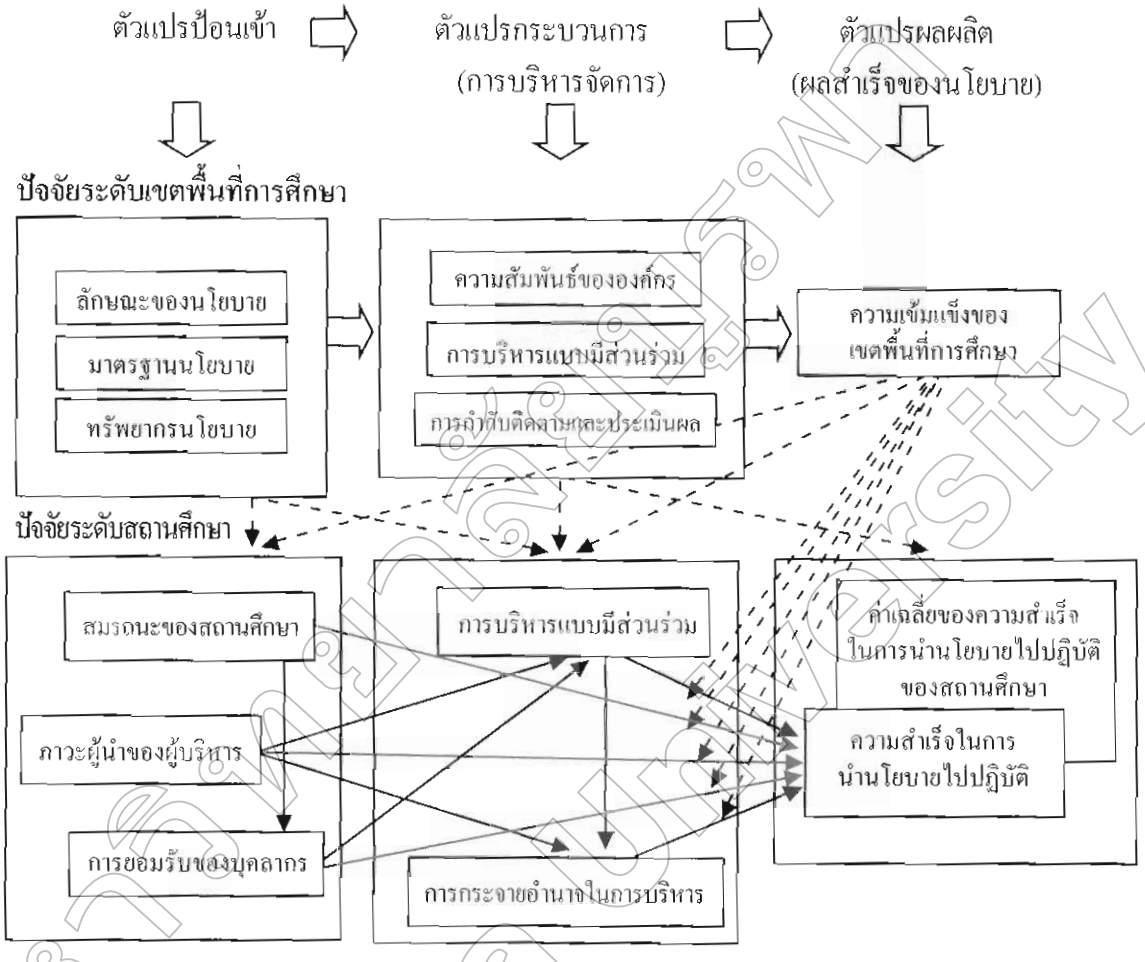
ภาพที่ 1 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัจจัยเชิงพหุระดับที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยศึกษาตัวแปรป้อนเข้า ตัวแปรกระบวนการ และตัวแปรผลผลิตใน 2 ระดับ คือ ระดับสถานศึกษา และระดับเขตพื้นที่การศึกษาตามแนวคิดของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) โดยมี มาตรฐานและตัวบ่งชี้สถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประกาศใช้เพื่อการประเมินคุณภาพสถานศึกษาในปี พ.ศ.2549-2553 จำนวน 5 ตัวบ่งชี้ คือ มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา มีการบริหารเชิงกลยุทธ์และใช้หลักการมีส่วนร่วม มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพัฒนาสถานศึกษา มีรูปแบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และมีการตรวจสอบถ่วงดุล (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 94-97)

การศึกษาถึงความสำเร็จใช้แนวคิดทฤษฎีระบบ โดย Kast and Rosenzweig (1988) ที่กล่าวถึงกระบวนการปฏิบัติงานในองค์การควรมีลักษณะเป็นระบบเปิด ในลักษณะที่ระบบใหญ่และระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน มีรูปแบบของปัจจัยป้อนเข้า กระบวนการ และผลผลิต และแนวคิดโครงสร้างทางการศึกษาของ ราชันย์ บุญธิมา (2542); ศิริชัย กาญจนาวสี (2550); Creemers (1994) ที่มีแนวความคิดว่าข้อมูลทางการศึกษามีโครงสร้างหลายระดับและมีความสัมพันธ์ซับซ้อน คือ ตัวแปรระดับเดียวกันต่างมีปฏิสัมพันธ์กัน ขณะเดียวกัน ก็มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่างระดับด้วย โดยตัวแปรระดับสูงกว่าจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรระดับต่ำกว่าเป็นลำดับขั้นต่อ ๆ กันลงไป และศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (1975, p.463); Cheema & Roddinelli (1983, p. 25); วรเดช จันทรศร (2532, หน้า 211) สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2546, หน้า 431-446) และปัจจัยความสำเร็จในการกระจายอำนาจของ Reynolds (1997, pp.7-22) โดยแบ่งปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสถานศึกษา ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร สมรรถนะของสถานศึกษาการยอมรับของบุคลากร การบริหารแบบมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจภายในสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 7 ตัวแปร คือ ลักษณะของนโยบายมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย ความสัมพันธ์ขององค์กร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกำกับติดตามประเมินผล และความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา

จากหลักการ ทฤษฎี และผลการวิจัยของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกระจายอำนาจทางการศึกษาและโครงสร้างของข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงสร้างโมเดลเชิงสมมติฐานดังภาพที่ 2




→ หมายถึง ความสัมพันธ์ในระดับเดียวกัน

⇢ หมายถึง ความสัมพันธ์ข้ามระดับ

ภาพที่ 2 โมเดลเชิงสมมติฐานปัจจัยพหุระดับที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ระดับ คือระดับสถานศึกษา ได้แก่ ครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนที่เปิดสอนระดับช่วงชั้นที่ 3 และช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและศึกษานิเทศก์ 175 เขตพื้นที่การศึกษา

2.2 กลุ่มตัวอย่างระดับสถานศึกษา ได้แก่ ครู และ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จากโรงเรียนที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง ตามคำสั่ง ศธ 04216/994 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2550 จำนวน 80 โรงเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยวิธีการสุ่ม

กลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling) จำนวน 560 คน

กลุ่มตัวอย่างระดับเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และศึกษานิเทศก์ รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 40 เขตพื้นที่ โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling) รวมเป็นกลุ่มตัวอย่างระดับเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้น 480 คน

**3. ตัวแปรที่ศึกษา** ตัวแปรที่ศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระ คือปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

3.1.1 ตัวแปรระดับสถานศึกษา แบ่งเป็น 2 กลุ่มตัวแปร คือ ตัวแปรป้อนเข้าประกอบด้วย ภาวะผู้นำของผู้บริหาร สมรรถนะของสถานศึกษา การยอมรับของบุคลากร และตัวแปรกระบวนการ ได้แก่ การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจในการบริหาร

3.1.2 ตัวแปรระดับเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งเป็น 3 กลุ่มตัวแปร คือ ตัวแปรป้อนเข้าประกอบด้วย ลักษณะของนโยบาย มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย ตัวแปรกระบวนการประกอบด้วย ความสัมพันธ์ขององค์กร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกำกับติดตาม ประเมินผล และตัวแปรผลผลิต คือ ความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา

3.2 ตัวแปรตาม คือ หมายถึง ตัวแปรผลผลิตในระดับสถานศึกษา คือ ความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษา การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษา การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และการตรวจสอบถ่วงดุล

## เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยแบบสอบถาม 2 ฉบับ ดังนี้

1. แบบสอบถาม ครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 85 ข้อ เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ สอบถามเกี่ยวกับปัจจัยของสถานศึกษา 6 ด้าน คือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา สมรรถนะของสถานศึกษา การยอมรับของบุคลากร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจในการบริหาร และการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้น

2. แบบสอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และศึกษานิเทศก์ จำนวน 80 ข้อ เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ โดยสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยของนโยบาย 7 ด้าน คือ ลักษณะของนโยบาย มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกำกับ ติดตาม ประเมินผล และความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้น

## การหาคุณภาพของเครื่องมือ

นำแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ตรวจสอบความถูกต้องด้านโครงสร้างเนื้อหา และภาษาเพื่อให้มีความสมบูรณ์และสามารถวัดในสิ่งที่จะวัดได้ โดยการทดสอบด้วยค่า IOC ทดลองแบบสอบถามกับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง ระดับสถานศึกษา

จำนวน 63 คน และระดับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 32 คน วิเคราะห์พิจารณาคุณภาพของแบบสอบถามรายข้อ ด้วย 1) การหาค่าอำนาจจำแนก (Discrimination) โดยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรายข้อกับคะแนนรวม (Item Total Correlation) โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาข้อคำถามที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรายข้อกับคะแนนรวมไม่ต่ำ .30 ที่ระดับนัยสำคัญ .05 ได้ค่าอำนาจจำแนกรายข้อ สูงกว่า .30 และ 2) การหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) โดยการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่าของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) โดยใช้เกณฑ์พิจารณาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของแบบสอบถามทั้งฉบับและแต่ละตอนแบบสอบถามระดับสถานศึกษาได้ค่าความเชื่อมั่น ทั้งฉบับเท่ากับ .99 และทุกข้อมีค่าความเชื่อมั่นสูงกว่า .92 ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ได้ค่าความเชื่อมั่น ทั้งฉบับได้เท่ากับ .99 และทุกข้อมีค่าความเชื่อมั่นสูงกว่า .84

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

ระดับสถานศึกษา ผู้วิจัยนำแบบสอบถามส่งถึงโรงเรียนจำนวน 80 โรงเรียน ได้รับแบบสอบถามตอบคืนและมีความสมบูรณ์สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ได้ 499 ฉบับ จาก 74 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 89.11 ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ผู้วิจัยนำแบบสอบถามส่งถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 40 เขต ได้รับแบบสอบถามคืนและมีความสมบูรณ์สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ได้ 386 ฉบับ จาก 37 เขตพื้นที่การศึกษา คิดเป็นร้อยละ 80.42

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรม SPSS for Windows โปรแกรม LISREL และโปรแกรม HLM ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพื้นฐาน โดยใช้โปรแกรม SPSS for Windows วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความเบ้ ค่าความโด่ง และค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ

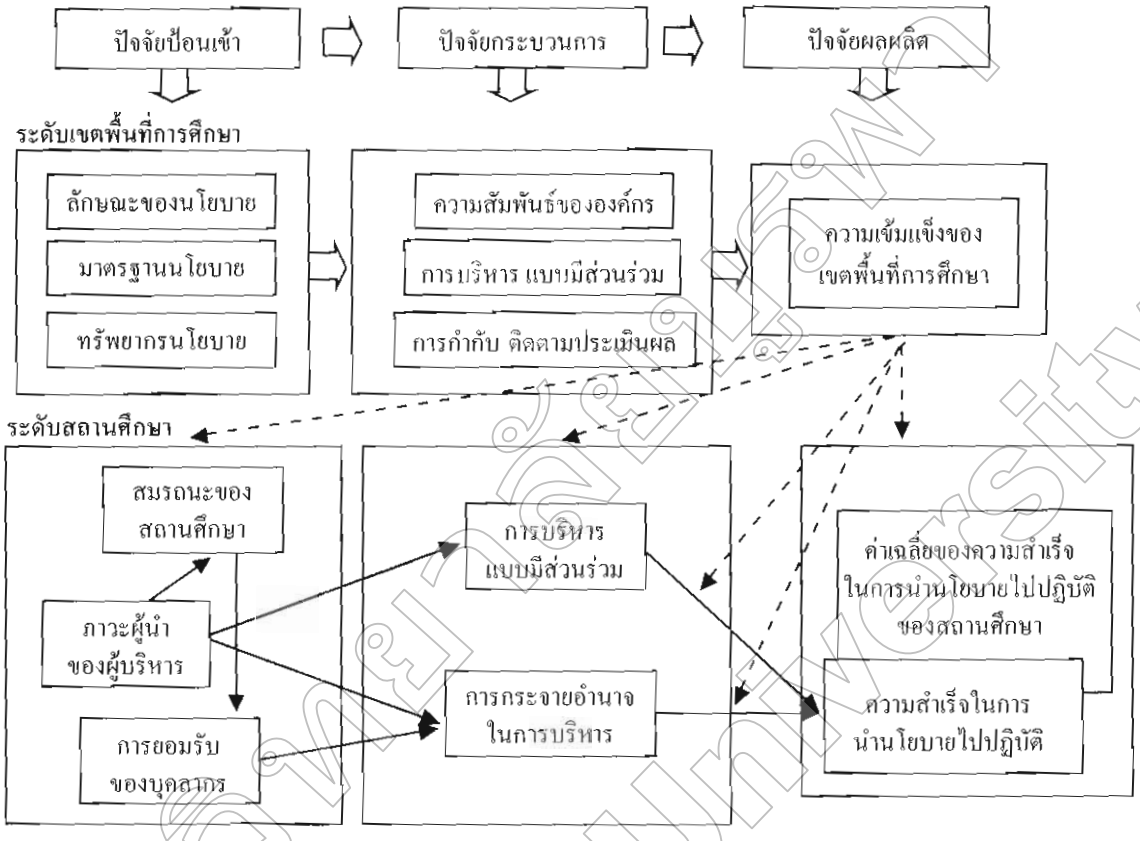
2. วิเคราะห์ความเหมาะสมของโมเดลการวัดกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อตรวจสอบองค์ประกอบของแต่ละตัวแปรตามโครงสร้างที่กำหนดไว้ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) และวิเคราะห์โมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิง เส้น (Linear Structural Relation Model) ของปัจจัยระดับสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำ นโยบาย การกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ด้วยโปรแกรม LISREL (LISREL Version 8.54)

3. วิเคราะห์ความเหมาะสมของโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อตัวแปรระดับสถานศึกษา โดยใช้โปรแกรม HLM (Hierarchical Linear Model) Version 6.04 (Student)

## ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ได้โมเดลเชิงสาเหตุแบบพหุระดับของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังภาพที่ 3

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University




ภาพที่ 3 โมเดลปัจจัยพหุระดับที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

## สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์สถิติพื้นฐาน ระดับสถานศึกษา มีค่าเฉลี่ยในระดับมากทุกตัวแปร ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ตัวแปรที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ในระดับมาก คือ ตัวแปรความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา ตัวแปรที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ตัวแปรทรัพยากรนโยบาย มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม ผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่ามีข้อคำถามในองค์ประกอบเดียวกันมีค่าสหสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับสองของตัวแปรแฝงเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้าง ของโมเดลการวัดทั้ง 2 ระดับ ได้ค่าดัชนีวัดความสอดคล้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่แสดงว่าเครื่องมือวิจัยมีความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง ใช้วัดองค์ประกอบในตัวแปรแฝงของรูปแบบนั้นได้จริง

3. ผลการวิเคราะห์โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปรับและพัฒนามีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดตั้งต้นที่นำมาศึกษา โดยตัวแปรทุกตัวส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการ

กระจายอำนาจไปปฏิบัติ โมเดลที่พัฒนา มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

4. ผลการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างระดับ โดยตัวแปรความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา ส่งผลต่อค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของ กลุ่มตัวแปรป้อนเข้าระดับสถานศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยเท่ากับ .26 ส่งผลต่อค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของกลุ่มตัวแปรกระบวนการระดับสถานศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยเท่ากับ .70 และส่งผลต่อค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของ กลุ่มตัวแปรผลผลิตระดับสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยเท่ากับ .81

ตัวแปรความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา ส่งผลต่อค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของตัวแปรระดับสถานศึกษาที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา คือตัวแปรการบริหารแบบมีส่วนร่วม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 มีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยเท่ากับ .42 และการกระจายอำนาจในการบริหาร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยเท่ากับ .47

## อภิปรายผล

1. จากการวิเคราะห์สถิติพื้นฐาน ได้พบว่าค่าเฉลี่ยของตัวแปรในระดับสถานศึกษาทุกตัวอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการบริหารแบบมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจในการบริหาร แสดงให้เห็นว่า สถานศึกษามีการบริหารจัดการตามนโยบายการกระจายอำนาจอยู่ในระดับดี มีการปฏิบัติในด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจในการบริหารอย่างชัดเจน ในด้านของการยอมรับของบุคลากรที่มีต่อนโยบาย มีการยอมรับอยู่ในระดับสูง สถานศึกษา มีความเข้าใจในนโยบายการกระจายอำนาจ สามารถดำเนินการบริหารจัดการ ในรูปแบบที่สนองต่อนโยบาย ในทิศทางเดียวกัน ค่าเฉลี่ยของผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็อยู่ในระดับมาก ด้วยเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาในประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด พบว่า ตัวแปรสังเกตได้ทางด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำกว่าตัวแปรอื่น ๆ ในทำนองที่สอดคล้องกัน ตัวแปรเกือบทุกตัวของระดับเขตพื้นที่การศึกษา มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่า 4.00 (จาก 5 ระดับ) โดยมีทรัพยากรงบประมาณ เป็นตัวแปรที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด และอยู่ในระดับปานกลาง จากการศึกษาประเมินผล การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549, หน้า ช) พบว่า การดำเนินงานมีปัญหาอุปสรรคนานาประการ ส่วนหนึ่งคือปัญหาอุปสรรคทางด้านงบประมาณ โดยมีประเด็นของการจัดสรรงบประมาณ ไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจ ไม่สนองแผนยุทธศาสตร์ การจัดสรรและการอนุมัติงบประมาณล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง บางโครงการมาใกล้จะหมดเวลาใช้งบประมาณ แล้ว งบประมาณบางส่วนตั้งจ่ายที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับล่าช้า ขาดการประสานงานและการแจ้งการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาระเบียบการเงินและการคลังบางประการยุ่งยาก ล้าสมัย บุคลากรในสำนักงาน และโรงเรียนไม่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องแก้ไขหลายครั้ง ทำให้ภาระงานของครูเพิ่มขึ้น การติดตามตรวจสอบ

การเงินและการบัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษายังไม่ทั่วถึง อุปสรรคทางด้านงบประมาณดังกล่าวขัดแย้งตามแนวคิดของนโยบายการกระจายอำนาจที่ต้องการให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปด้วยตนเอง จึงก่อให้เกิดผลทางลบจากสถานศึกษาย้อนกลับไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในทำนองเดียวกัน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก็เกิดความยุ่งยาก ความเพียงพอจากการจัดสรรงบประมาณด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน รัฐได้เพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวเพื่อการดำเนินการแก่โรงเรียนสำหรับนักเรียนในช่วงชั้นที่ 3 เป็นจำนวนเงิน 3,500 บาท/ ปีการศึกษา และสำหรับนักเรียนในช่วงชั้นที่ 4 เป็นจำนวนเงิน 3,800 บาท/ปีการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551) แต่เคร่งครัดในเรื่องการระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงของโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในช่วงชั้นที่ 3-4 และต้องการให้เกิดประสิทธิภาพสูงในการพัฒนาผู้เรียนนั้น ปัจจัยสมรรถนะของสถานศึกษามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้เพียงพอ กล่าวคือโรงเรียนต้องมีห้องปฏิบัติการทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ มีอาคารสถานที่ สื่อการเรียนการสอน วัสดุอุปกรณ์ บุคลากรที่เพียงพอ นอกจากนั้นยังควรจัดสภาพแวดล้อมของโรงเรียนให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและบริการชุมชนที่ถือว่าเป็นเจ้าของโรงเรียนอีกด้วย เมื่อวิเคราะห์งบประมาณที่โรงเรียน ได้รับจัดสรรย่อมไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการอย่างแน่นอน นอกจากความไม่เพียงพอของงบประมาณที่ทั้งสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาได้รับจัดสรรแล้ว ความล่าช้าของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และความคล่องตัวของการดำเนินการยังเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาตามนโยบาย เพื่อให้เกิดการพัฒนาตามนโยบายที่มุ่งหวัง รัฐจึงควรจัดสรรงบประมาณให้รวดเร็วทันต่อระยะเวลาการกำหนดใช้ตามแผนยุทธศาสตร์ สถานศึกษาควรได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งเงินงบประมาณรายหัวและเงินตามโครงการ รวมทั้งควรจัดสรรให้เป็นก้อนทันต่อการดำเนินงานในปีการศึกษา ในส่วนของเขตพื้นที่การศึกษาควรมอบอำนาจให้สถานศึกษาจัดซื้อจัดจ้างได้เอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้จะก่อให้เกิดการได้รับวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมตรงกับความต้องการของสถานศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเอง

จากผลการวิจัยได้พบว่าบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคิดเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษายังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้ความสำเร็จของนโยบายเมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พบว่ากฎหมายได้บังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2545 โดยในวรรคสองให้ออกกฎกระทรวงเพื่อให้การดำเนินนโยบายบรรลุเป้าหมายแห่งความสำเร็จจนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2550 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดแนวทางสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ

สถานศึกษาในการดำเนินนโยบายด้วยสาเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่าช่วงเวลาที่ผ่านมานโยบายการกระจายอำนาจไม่มีความชัดเจนทั้งในเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้ความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย จากการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-448) กล่าวว่ามาตรฐานนโยบายนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติ และเป็นตัวเชื่อมโยงหรือแสดงให้เห็นถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบาย สอดคล้องการศึกษาของ วิโรจน์ สารรัตนะ (2546, หน้า 44-54) ที่พบว่าการกำหนดมาตรฐานในการทำงานช่วยให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ และเป็นการง่ายที่ผู้บริหารโครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา ความเนิ่นช้าของการออกกฎหมายนิติบุคคล และกฎหมายเพื่อรองรับการกระจายอำนาจอาจมีผลทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางกับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไม่ตรงกัน ในขณะที่อยู่ระหว่างการร่างกฎกระทรวงที่ชัดเจน การจัดระบบโครงสร้างและการบริหารจัดการศึกษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 วรรค 1 และวรรค 2 ที่ให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติและมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความสับสนคลุมเครือในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษานอกจากมีนโยบายแล้ว ยังต้องมีเกณฑ์มาตรฐานนโยบาย มีตัวบ่งชี้ความสำเร็จและต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมและชัดเจน

2. ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษามีอิทธิพลต่อภาพรวมของกระบวนการบริหารสถานศึกษา ด้วยเหตุที่การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาเป็นการให้อิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษาส่งผลให้ผู้บริหารสถานศึกษามีภารกิจและต้องรับผิดชอบต่อการพัฒนาสถานศึกษามากยิ่งขึ้น ความก้าวหน้าหรือความล้มเหลวของสถานศึกษา ผู้บริหารเป็นผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ กำหนดนโยบาย วางแผน จูงใจให้ร่วมกันปฏิบัติภารกิจ และเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารขององค์กร (Canny, Smith, & Stone, 1992, p. 15) ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำจึงเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการ และสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ สามารถใช้อิทธิพลที่จะควบคุมและประสานงานกิจกรรมของสมาชิกกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้ นอกจากนั้นอิทธิพลในตัวผู้นำที่นำมาใช้ให้เข้ากับสถานการณ์โดยการชี้แนะผ่านกระบวนการสื่อสารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Chemers, 1997, p. 1 cited in Hoy & Miskel, 2001, p. 392; รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2544, หน้า 11-12) สอดคล้องกับรายงานการวิจัยของ Nenyod (2002, p. 11) ที่ทำการวิจัยเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : วิถีและวิธีไทย ที่กล่าวถึงความสำคัญของภาวะผู้นำและสมรรถนะของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพจึงสามารถกล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา จึงมีอิทธิพลต่อทุกตัวแปรของกระบวนการบริหารของสถานศึกษาซึ่งทุกตัวแปรดังกล่าวร่วมกันส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไป

ปฏิบัติ

ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการตามนโยบายการกระจายอำนาจ คือภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพของแบส (Bass's Theory of Transformational Leadership) โดยมีองค์ประกอบของภาวะผู้นำ 4 ประการ คือแบบการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence of Charisma Leadership) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) ภาวะผู้นำดังกล่าว จะเป็นภาวะผู้นำที่จะให้ความใส่ใจต่อการทำงานของผู้ตามโดยจะพัฒนาผู้ตามให้งอกงามเต็มขีดศักยภาพไปพร้อมกัน ผู้นำที่มีลักษณะแบบเปลี่ยนสภาพมีระบบค่านิยมและอุดมการณ์ของตนที่เข้มแข็ง ซึ่งสามารถส่งผลต่อการเพิ่มแรงจูงใจของผู้ตามให้ปฏิบัติไปในแนวทางดังกล่าวต่อส่วนรวมมากกว่าเพื่อประโยชน์ของตนเอง ผู้นำจึงเป็นผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จของการกระจายอำนาจโดยตรง แต่เป็นผู้ก่อให้เกิดสมรรถนะของสถานศึกษาที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเป็นผู้กำหนดให้เกิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในสถานศึกษาและภายนอกสถานศึกษาเป็นผู้ประสานสัมพันธ์กับชุมชน และที่สำคัญที่สุดผู้นำคือบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานภายในสถานศึกษาเพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจบรรลุวัตถุประสงค์โดยเร็วกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้จัดดำเนินการพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ สำหรับผู้บริหารและบุคลากรหลักในโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทั้งนี้ ได้กำหนดที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะขององค์รวม โดยเน้นหนักที่ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพในทุกด้านรวมทั้งด้านการบริหารจัดการความสัมพันธ์ซึ่งมีจุดเด่นในด้านการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational) เป็นผู้ชี้นำและทำให้คนเห็นตามวิสัยทัศน์ กำหนดเป้าหมายร่วมกันที่อยู่เหนือขั้นไปจากงานที่ทำในหน้าที่ เป็นผู้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น (Influence) สามารถที่จะดึงบุคคลสำคัญเข้ามาร่วมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย การพัฒนาผู้อื่น (Developing Others) มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาความสามารถของผู้อื่น ให้ผลสะท้อนกลับอย่างสร้างสรรค์ การทำงานร่วมกันเป็นทีมและความร่วมมือกัน (Teamwork and Collaboration) การสามารถชักจูงผู้อื่นให้เข้าร่วมทำงานอย่างกระตือรือร้น สร้างสปิริตและเอกลักษณ์ของกลุ่ม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 43) สอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหาร โรงเรียนผู้นำการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับผู้บริหาร โรงเรียนว่าผู้บริหารต้องยอมรับว่าผู้บริหารไม่ได้เป็นเจ้าของโรงเรียนแต่เพียงผู้เดียวแต่โรงเรียนเป็นของทุกคนตั้งแต่ ผู้บริหาร ครู นักเรียน และรวมถึงชุมชน ผู้บริหารต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติงาน การประเมิน และการพัฒนาปรับปรุง นอกจากนั้นผู้บริหารยังต้องมีอำนาจความเชี่ยวชาญมีคุณลักษณะของนักวิชาการอย่างแท้จริง สามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้ สามารถจูงใจให้ครูทุกคนอยากทำงานและมุ่งไปที่ความสำเร็จของงาน และสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั่วทั้งโรงเรียน ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้อง

มีส่วนร่วมมากที่สุดในทุกกิจกรรม และเน้นการทำงานเป็นทีม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546, หน้า 6-7) สอดคล้องกับคำกล่าวของ Minzberg (2004, p. 16) ที่ว่าการจัดการที่ประสบความสำเร็จไม่ใช่เพียงแต่ความสำเร็จส่วนบุคคลเท่านั้น แต่หมายถึงการพัฒนาความสำเร็จให้กับผู้อื่น หากต้องการการเปลี่ยนแปลงจะต้องหลีกเลี่ยงผู้นำที่แสดงให้เห็นเพียงแต่ความคิดใหม่ แต่ต้องค้นหาคนที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นสิ่งใหม่ คือความสามารถในการพัฒนาความเป็นผู้นำในตัวคนอื่นได้อย่างต่อเนื่อง จากผลของการวิจัยการที่ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา โดยผ่านไปยังทุกตัวแปรของกระบวนการบริหาร เป็นสิ่งที่แสดง ให้เห็นถึงภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจเป็นไปตามความมุ่งหวังของนโยบายอย่างแท้จริง

3. การบริหารแบบมีส่วนร่วมส่งผลทางตรงต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ สอดคล้องกับผลการศึกษาผลสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในประเทศเกาหลีของ กมล สุดประเสริฐ (2543, หน้า 65) ได้พบว่าโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จมีอิสระในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการพัฒนาโรงเรียนการศึกษาสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดการศึกษาอย่างหลากหลาย สร้างสรรค์สังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการพัฒนาประเทศในภาพรวม

ในส่วนการศึกษาของประเทศไทย ตามโครงสร้างของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 40 กำหนดให้มีการบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และในมาตรา 38 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ทั้งนี้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกสถานศึกษามีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวถูกต้องตรงกัน เพียงแต่การดำเนินการบริหารจัดการของสถานศึกษาอาจแตกต่างกัน มีระดับของการให้ความร่วมมือของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแตกต่างกัน หรือการยอมรับของบุคลากรภายในโรงเรียนที่มีต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแตกต่างกัน ทั้งนี้การที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษานั้น นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจระหว่างบ้าน วัด สถานศึกษา หรือที่เรียกว่า "บวร" โดยจะช่วยลดความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกันระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ร่วมกันระดมสรรพกำลังทางการศึกษาทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์ การก่อสร้าง ตลอดจนภูมิปัญญาจากท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในอีกมุมมองหนึ่งเป็นส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากคณะครู นักเรียน และชุมชนที่เหมาะสม มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน เปิดโอกาสให้ครูทุกคนมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตามความชำนาญของแต่ละคน ทำให้การกำหนดนโยบายและแผนงาน

สอดคล้องกับเวลาและศักยภาพของครู เมตต์ เมตต์การุณจิต (2547, หน้า 33) ได้กล่าวถึงผลดีของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการสร้างสรรค์ให้มีการระดมสรรพกำลังจากบุคคลต่าง ๆ เช่น พลังความคิด สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ เป็นการสร้างบรรยากาศและพัฒนาประชาธิปไตยในการทำงาน ช่วยให้ลดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน เพราะเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีส่วนช่วยให้ประสานงานกันดี ทำให้งานมีประสิทธิภาพ และคุณภาพดี ผลงานที่เกิดจะก่อให้เกิดความภาคภูมิใจแก่บุคลากรทุกคน ช่วยให้การทำงานเสร็จอย่างรวดเร็ว และเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ

การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก เป็นผู้จัดการศึกษา ได้แก่ โรงเรียน ผู้บริหาร ครูและชุมชน ภายใต้ฐานคติที่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการศึกษาจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชน อำนาจการตัดสินใด ๆ จึงควรอยู่ที่ระดับปฏิบัติ ตามแนวคิดนี้ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การร่วมคิดร่วมทำ ร่วมตัดสินใจของบุคลากรภายในโรงเรียน การยอมรับ การให้เกียรติ รับรู้บทบาทหน้าที่ของบุคลากรทุกฝ่าย จะก่อให้เกิดบรรยากาศของการทำงานที่มีคุณค่า เป็นประชาธิปไตย การจัดการศึกษาสามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เกิดความรักความผูกพันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย นำมาซึ่งผลสำเร็จของนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดศึกษาตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา

4. การกระจายอำนาจในการบริหาร ส่งผลทางตรงต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษา โดยได้รับผลทางอ้อมจากภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา และการยอมรับของบุคลากร การกระจายอำนาจในการบริหารในประเด็นนี้หมายถึง การบริหารสถานศึกษาโดยได้รับการกระจายอำนาจมาจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระจายอำนาจในการบริหารไปยังโรงเรียนใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารทั่วไป แสดงให้เห็นว่าสถานศึกษาส่วนใหญ่ รับรู้ถึงการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจ สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนและชุมชน ทั้งนี้จะพบว่าสถานศึกษาเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจมาหลายปี เช่น การนำกระบวนการจัดทำงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน มาใช้ในการบริหารจัดการการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การมีส่วนร่วมของชุมชน การประกันคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่มีศักยภาพในเชิงบริหารมีความพร้อมทางด้านกายภาพ บุคลากร ภาวะผู้นำของผู้บริหารมีความสามารถดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่า สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาอยู่ในระดับ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ค่อนข้างสูงจึงทำให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งความรู้ ความเข้าใจ การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวนั้น ต้องอาศัยบุคลากรและการดำเนินงานอย่างหลากหลาย จากแนวคิดของ Eileen (1994, p. 816) และ Maquir (1994, p.434) ที่กล่าวว่าผลสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารโรงเรียนทำการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในทำนองเดียวกันต้องได้รับความร่วมมือ การตัดสินใจจากผู้เกี่ยวข้องทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร สอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารโรงเรียนและนักการศึกษาหลายท่าน ซึ่งทำการศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 2) ได้พบปัจจัยที่ทำให้สถานศึกษามีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1) การให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ โดยองค์คณะบุคคล การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) การพัฒนาทีมงานในโรงเรียนให้มีความรู้ความ สามารถและทัศนคติที่ถูกต้อง ในการบริหารจัดการเพื่อรองรับการกระจาย อำนาจ นอกจากนั้น ผู้บริหารต้องกล้าคิดด้วยตนเอง ต้องมีความกล้าหาญเชิงจริยธรรม เป็นนักประสาน ที่ดี คิดกว้าง มองไกล วิเคราะห์องค์กรและบริบทของตนเองได้อย่างถูกต้อง มุ่งมั่นพัฒนา ในส่วนของความพร้อมในการบริหารจัดการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ 4 ด้านนั้น โรงเรียนส่วนใหญ่มีความพร้อมในทุกด้าน แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าโรงเรียนมีความพร้อมทางด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงานวิชาการ แต่ยังไม่มีความคล่องตัวในเรื่องการบริหารบุคลากร และการบริหารงบ ประมาณ เนื่องจากยังมีกฎระเบียบจากส่วนกลางมากเกินไป สอดคล้องกับผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2546, หน้า ค-จ) ได้พบว่า การบริหารทั่วไปเป็นด้านที่ประสบความสำเร็จสูงสุด โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจการตัดสินใจค่อนข้างสูง เพราะไม่ต้องยึดโยงกับกฎหมายเฉพาะ การบริหารวิชาการ เป็นด้านที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างเด่นชัดทุกโรงเรียน ด้านบริหารบุคคล พบว่าโรงเรียนทุกโรงต้องบริหารงานบุคคลโดยยึดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ซึ่งรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ อ.ก.ค. หรือ ก.ค. แทบทั้งหมด โรงเรียนมีโอกาสได้เพียงการเสนอข้อมูลแต่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจ ด้านบริหารงบประมาณเป็นด้านที่ต้องยึดติดด้วยกฎหมายมากที่สุด ยากที่จะปรับเปลี่ยนได้ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเงินการคลัง ถือเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องได้รับโทษทางวินัย จึงไม่มีโรงเรียนใดกล้าปฏิบัติแตกต่าง ไปจากระเบียบ

กลยุทธ์สู่ความสำเร็จของนโยบายการกระจายอำนาจ ในปี พ.ศ. 2550 กระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการคัดเลือกสถานศึกษานำร่องพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงจำนวน 596 โรงเรียน ที่มีความพร้อมทั่วประเทศให้เข้ารับการพัฒนา โดยดำเนินการพัฒนาผู้บริหาร และบุคลากรหลักทั้งในสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ด้วยความมุ่งหวังว่าทุกกลุ่มเป้าหมายจะมีความรู้ ความเข้าใจ มีเจตคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจ สามารถเปลี่ยนแปลงและมีภาวะผู้นำ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีความเข้มแข็งสามารถขับเคลื่อนกลไกการจัดการบริหารและการจัดการเรียนการสอน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากผลของการวิจัยครั้งนี้พบว่า การกระจายอำนาจในการบริหารภายในสถานศึกษาส่งผลทางตรงต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา จึงเป็นทิศทางที่สอดรับกับกลยุทธ์ของกระทรวง

ศึกษาธิการที่ได้ดำเนินกิจกรรมตามแผนไปแล้วในระยะที่ผ่านมา

5. ตัวแปรผลผลิตระดับเขตพื้นที่การศึกษา คือความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษามีอิทธิพลต่อตัวแปรป้อนเข้าตัวแปรกระบวนการ และตัวแปรผลผลิตของระดับสถานศึกษา โดยมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษา จากผลของการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารสำนักเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 37 ที่กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญา ให้อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีเจตนารมณ์ให้ทำหน้าที่ส่งเสริม ประสาน กำกับ ดูแล การดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดกิจกรรมทางการศึกษา โดยนัยนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง อันหมายถึงกระทรวงศึกษาธิการหรือสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการนำนโยบายหรือแนวทางใด ๆ ไปสู่สถานศึกษา

ความมุ่งหมายของกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องการให้เกิดผลสำเร็จในการนำนโยบาย การกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา จึงได้กำหนดกิจกรรมเพื่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจโดยส่งเสริมความเข้มแข็งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ใน 2 ประเด็นหลัก คือ บุคลากรภายในเขตพื้นที่การศึกษาทุกคน ทั้งผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ หัวหน้ากลุ่ม และผู้ปฏิบัติงาน จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจ และในประเด็นที่ 2 คือการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในการศึกษาครั้งนี้ได้พบว่าความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลข้ามระดับมายังกลุ่มตัวแปรป้อนเข้าของสถานศึกษา อันประกอบด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา สมรรถนะของสถานศึกษา และการยอมรับของบุคลากรภายในสถานศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้บริหาร และครูภายในโรงเรียนจากหน่วยงานส่วนกลาง และการได้รับการส่งเสริมคุณภาพจากเขตพื้นที่การศึกษา มีการประสานความร่วมมือ การติดต่อสื่อสารที่ดี สอดคล้อง กับแนวคิดของ วิจิตร ศรีสอ้าน (2542) ที่กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาว่าควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนภายในเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจว่าการกระจายอำนาจคืออะไร จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง ให้ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศที่จำเป็นแก่บุคลากรภายในโรงเรียน ในเรื่องนโยบาย แผน การจัดการเรียนการสอน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ พร้อมทั้งกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันทั้งภายในและระหว่างโรงเรียน

การศึกษาครั้งนี้พบว่าความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลข้ามระดับมายังตัวแปรกระบวนการของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจในการบริหาร และส่งผลมายังตัวแปรทั้ง 2 โดยตรง ด้วย สอดคล้องกับรูปแบบการกระจายอำนาจของ กมล สุดประเสริฐ (2543, หน้า 108) ที่เสนอแนวคิดว่าเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับประสานส่งเสริมสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการ ในส่วนของเมตต์ เมตต์การุณจิต (2547, หน้า 205)

ที่ได้ศึกษาผลสำเร็จของการกระจายอำนาจในต่างประเทศ ได้ผลสรุปว่า จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารทางการศึกษาจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง สถานศึกษา

มีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง และเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นสำคัญ นอกจากนั้นผลการศึกษาครั้งนี้ ยังได้พบว่าความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภายในเขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจ และการส่งเสริม พัฒนาคุณภาพการศึกษาโรงเรียนภายในเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา สอดคล้องกับกลยุทธ์การกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาทั้งการให้คำแนะนำช่วยเหลือ การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง การสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมนวัตกรรมและสื่อต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 ข , หน้า 137) โดยดำเนินการให้ความรู้แก่บุคลากรภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งระดับผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาและนำความรู้นั้นไปใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้สามารถบริหารจัดการแบบโรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เสนอปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานไปใช้เพื่อผลสำเร็จของนโยบายการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังคณะกรรมการสถานศึกษา การยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาจะต้องได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาดำเนินการจัดระบบการกระจายอำนาจด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล งบประมาณและบริหารทั่วไปในสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 ก, หน้า 8, 50-57) ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางในประเทศอเมริกา และประเทศแคนาดาของ Chou (2004) ได้พบว่าเขตพื้นที่การศึกษาต้องเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุม สั่งการ และออกคำสั่ง มาเป็นการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ การแบ่งปันข้อมูล และการเผยแพร่ เมื่อวิเคราะห์ผลของความเข้มแข็งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่ส่งผลต่อทั้งตัวแปรป้อนเข้า ตัวแปรกระบวนการ และตัวแปรผลผลิต อันหมายถึงความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติของสถานศึกษา จึงเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญว่าเขตพื้นที่การศึกษาต้องบริหารจัดการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรทั้งในด้านการบริหารวิชาการ เช่น การนิเทศการสร้างเครือข่ายทางวิชาการ การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น การพัฒนาการเรียนการสอน การวัดผลประเมินเป็นต้น ด้านการบริหารบุคคล เช่น การพัฒนาบุคลากรทั้งในประเด็นของนโยบายการกระจายอำนาจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงาน เจตคติ วัฒนธรรมในการทำงานขององค์กร เป็นต้น ด้าน

การบริหารงบประมาณ เช่น ความรวดเร็วในการให้บริการทางการเงิน การบัญชี และการพัสดุ เป็นต้น และด้านการบริหารทั่วไป นอกจากนั้น บุคลากรของเขตพื้นที่การศึกษายังต้องเป็นศูนย์รวมความรู้ของนโยบายการกระจายอำนาจ โดยเขตพื้นที่การศึกษาต้องรีบเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเองตามกลยุทธ์ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำมาสร้างสรรค์ให้เกิดผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจของสถานศึกษาตามความมุ่งหวังของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศในองค์รวมต่อไป

## ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 จากผลการวิจัยพบว่าภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา มีอิทธิพลต่อภาพรวมของกระบวนการบริหาร จึงควรพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน ให้เป็นผู้บริหารเชิงรุก สามารถวิเคราะห์และใช้ข้อมูลในการกำหนดเป้าหมาย มีความรู้หรือมีข้อมูลที่หลากหลาย สามารถคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นพร้อมทั้งดำเนินการป้องกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดผู้บริหารต้องมีความเข้าใจนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

1.2 จากผลการวิจัยพบว่าค่าเฉลี่ยของตัวแปรด้านงบประมาณอยู่ในระดับต่ำที่สุด และความไม่เข้าใจของบุคลากรของสถานศึกษาและเขตพื้นที่ในเรื่องของนโยบายการกระจายอำนาจหน่วยงานระดับสูง จึงควรมีระบบการตรวจสอบติดตาม หรือประเมินผลโรงเรียนอย่างใกล้ชิด ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่นจัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับภารกิจที่มอบหมาย จัดอัตรากำลังในตำแหน่งที่มีความสัมพันธ์กับโรงเรียน

1.3 จากผลการวิจัยพบว่าความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษา มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงควรมีแผนและนโยบายการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา เพื่อรองรับการเป็นโรงเรียนนิติบุคคล รวมทั้งการแนะนำ การเตรียมบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น นิติกร บุคลากรด้านพัสดุ ด้านการเงิน ประจำเขตพื้นที่การศึกษา

1.4 จากผลการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจในการบริหาร มีผลทางตรงต่อความสำเร็จของนโยบายการกระจายอำนาจ สถานศึกษาจึงควรศึกษากฎหมายและทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจให้ชัดเจน เพื่อสามารถเป็นหน่วยงานที่วิเคราะห์ กำหนดนโยบาย วางแผนและบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง จะต้องเพิ่มสมรรถนะขององค์กรด้านความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถในการแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มบุคคล วิทยากร รวมทั้งทรัพยากรและการจัดการภายในบริบทของชุมชน เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ควรมีการพัฒนาความพร้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพื่อรองรับนโยบายการกระจายอำนาจ ทางด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป และควรปรับโครงสร้างการบริหารงานโดยเน้นการกระจายอำนาจไปสู่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ผู้มีบทบาทหน้าที่มีความมั่นใจในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง นอกจากนั้นควรมีการพัฒนาบุคลากรระดับผู้บริหารให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะ

ของการบริหารตามหลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง และความรู้ความเข้าใจในนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อรองรับการบริหารตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา

## ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. จากผลของการวิจัยพบว่าความเข้มแข็งของเขตพื้นที่ มีอิทธิพลต่อตัวแปรในระดับสถานศึกษาในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ จึงควรมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาความเข้มแข็งของเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อส่งผลต่อความสำเร็จในภาพรวมต่อไป

2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการสร้างโมเดลของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ควรทำการวิจัยต่อเนื่องจากโดยการนำโมเดลปัจจัยในระดับสถานศึกษานำไปพัฒนาการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษา ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3. การวิจัยครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นโรงเรียนที่ได้รับเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ครอบคลุมโรงเรียนทั้งหมดของประเทศไทย จึงควรมีการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในโรงเรียนที่ยังมิได้รับการคัดเลือก เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดการพัฒนาอย่างครอบคลุม

4. ตามแนวนโยบายที่แบ่งโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง ออกเป็น 2 กลุ่ม การวิจัยครั้งต่อไปจึงควรมีการศึกษาประสิทธิผลของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ซึ่งได้ดำเนินการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในเชิงลึกว่ามีผลต่อคุณภาพของบุคลากร นักเรียน และคุณภาพการศึกษาอย่างไร

5. โมเดลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ สังเคราะห์จากแนวคิด ทฤษฎีของนักการศึกษาและตรวจสอบโมเดลโดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ จึงควรนำโมเดลที่ได้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ไปศึกษาเชิงคุณภาพเฉพาะรายกรณีเพื่อพัฒนาการบริหารสถานศึกษา และการนำนโยบายอื่น ๆ ไปปฏิบัติต่อไป

6. ควรนำโมเดลปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติที่ได้จากการวิจัยไปทดลองใช้ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และวิจัยศึกษาว่าโมเดลดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

## เอกสารอ้างอิง


กมล สุดประเสริฐ.. (2543). *รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ.* กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2545). การวิเคราะห์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์. *ใน การบริหารเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้.* กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.

กระทรวงศึกษาธิการ. (2546 ก). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พร้อมกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องและ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545.* กรุงเทพฯ: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).

_____. (2546 ข). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).

กระทรวงศึกษาธิการ . (2550). *การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2535, เมษายน - พฤษภาคม). การวิเคราะห์ประมาณค่าส่วนประกอบความแปรปรวน (Analysis of Variance Component Estimation). *ข่าวสารการวิจัย, 15*(4), 9-13.

ปริต กุญชร ณ อยุธยา. (2548). *สภาพปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร.* กรุงเทพฯ: กองวิชาการสำนักการศึกษา.

ประสิทธิ์ เขียวศรี. (2544). *การนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.* วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2547). *การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการ.* กรุงเทพฯ: บุ๊ค พอยท์.

ราชันย์ บุญธิมา. (2542). *ปัจจัยที่เอื้อต่อผลสำเร็จของการนำหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้นไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดเชียงราย.* วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุษฎี บัณฑิต. สาขาการวิจัยและหลักสูตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2544). *ภาวะผู้นำ.* กรุงเทพฯ: ธนธัชการพิมพ์.

วรเดช จันทศร (2532). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า ในสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และดนัย เทียนพุฒ (บรรณาธิการ). การวิจัยเชิงนโยบาย : รูปลักษณ์ใหม่ของการกำหนดอนาคต.* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล.

วิจิตร ศรีสอ้าน. (2542). *ทิศทางการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ.* กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิโรจน์ สารรัตนะ.. (2546). *การบริหารการศึกษา : นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการบรรลุผล.* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ์.

ศิริชัย กาญจนวาสี. (2550). *การวิเคราะห์พหุระดับ.* (พิมพ์ครั้งที่ 4 ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2546). *นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. (2546). *การศึกษาการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา.* กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา.

สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร และ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร. (2549). *บทสรุป การติดตามประเมินผลการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2550 ก). *ข้อมูลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา.* วันที่ค้นข้อมูล 25 เมษายน 2550, เข้าถึงได้จาก http//:www.obec.go.th

_____. (2550ข). *แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามกฎกระทรวง กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550.* กรุงเทพฯ ; ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2546). *การบริหารแบบกระจายอำนาจ: โรงเรียนพร้อมหรือยัง.* กรุงเทพฯ: สำนักนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (สกศ.).

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2546). *รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ประสบการณ์ที่คัดสรร โรงเรียนในโครงการ โรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน.* กรุงเทพฯ: สกศ.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). *รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา ฉบับสรุป.* กรุงเทพฯ: สกศ.

สำเริง บุญเรืองรัตน์. (2538, มกราคม - เมษายน). การวิเคราะห์ข้อมูลพหุระดับของ Path Model. *วารสารวัดผลการศึกษา, 16*(48), 57-73.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). *รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School- Based Management).* กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา.

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

Canny, C. J., Smith, P. C., & Stone, E. F. (1992). *Job Satisfaction: How People Feel About Their Jobs and How It Affects Their Performance.* New York: Maxwell Macmillan International.

Cheema,G.S., & Rondinelli, D.A. (1983). *Implementation decentralization programmes in Asia : local capacity for rural development.* Nagoya, Japan : United nations center for regional development.

Chou, C.S. (2004). *The Changing role of under site-based management.* Doctoral dissertation, school administration, University of Southern California. Retrieved May 20, 2007, from http://proquest.umi.com/pqdweb?did=795928081&sid= 5&Fmt=2&clientId= 61835&RQT=309&VName=PQD

Creemers, B. P. (1994). *The Effective Classroom.* London : Cassell.

Eileen,G. (1994). Site-Based Management in Public Education: A Challenge for Critical Pragmatism. *Dissertation Abstract Interntional.* 55-04A: 816.

Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2001). *Education Administration: Theory - Research - Practice.* (6th ed.). New York: McGraw - Hill.

Kast, F.E and Rosenzweig, J.E. (1988). *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach.* (4th ed). New York; McGraw-Hill Book Company.

Maquie, T. F. (1994). School-based management : Conditions for implementation. *Dissertation Abstract International. 55*-03, A: 434.

Mintzberg, H. (2004). *Managers not MBAs.* San Francisco: Berrett-Koehler.

Nenyod, B. (2002). *School-Based Management: Thai Ways and Methods.* n.p.

Reynolds, L. J. (1997). *Successful site - based management : a practice guide.* (Revised ed.) California : Corwin Press.

Van Meter, D.S., & Van Horn, C.E. (1975). The policy implementation process : A conceptual famework. *Administration and Society.* (February).

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University