



ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อม สำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา

สมบูรณ์ ศิริสรธีร์*

สุวิดา นวมเจริญ**

บทคัดย่อ

ผลการวิจัยปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา โดยประยุกต์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli นำมาวิเคราะห์ด้วยการใช้ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้าง พบว่าเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและทรัพยากรองค์การในระดับมาก แต่ไม่มีผลต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง สุดท้ายคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง ส่วนเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ/ การจัดการศึกษา/ นโยบายการศึกษา

* รองศาสตราจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



Factors Contributing to Preparation in Supporting Decentralization on Education Management

Somboon Sirisunhirun^{*}

Suwida Nawamacharoen^{**}

Abstract

The result of the research entitled “Factors contributing to preparation in supporting decentralization on education management”, which was conducted by applying Policy Implementation model by G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli and then analyzed with Structural Equation Model (SEM), was that environmental conditions had a positive impact on the organizational interrelationship and organizational resources at high level. However, it didn’t have any impact on attributes and competencies of the schools. Furthermore, the organizational interrelationship and organizational resources had a positive impact on the attributes and competencies of the schools at medium level. Finally, the attributes and competencies of the schools had a positive impact on readiness in supporting decentralization at high level but the environmental conditions had a positive impact on readiness in supporting decentralization at medium level.

Keywords: Decentralization Management/ Education Management/ Education Policy

^{*} Assoc. Prof. Dr., Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanitie, Mahidol University

^{**} Doctor of Public Administration Program in Public Policy and Public Management, Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanitie, Mahidol University



บทนำ

นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ระบุว่าประชากรไทยที่ได้รับสิทธิเสรีภาพในการเข้ารับการศึกษาดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 49 รัฐจึงมีบทบาทในการจัดการศึกษาค้นคว้าให้ครอบคลุมกับประชากรในวัยเรียน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาเริ่มต้นในปีการศึกษา 2549 ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการถ่ายโอน และในปี 2549-2553 ได้มีการประเมินผลคุณภาพทางการศึกษากับโรงเรียนที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวน 459 โรงเรียนพบว่าส่วนใหญ่มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556) แต่อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของการถ่ายโอนก็ยังคงมีปัญหาเนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย เช่น ความไม่เข้าใจในนโยบาย กฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวย อำนาจหน้าที่ของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

จากตัวอย่างบทเรียนการกระจายอำนาจของประเทศต่าง เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เกาหลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย (สมบุรณ์ ศิริสรริทธิ, 2545; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549a, 2549b, 2549c, 2549d, 2549e, 2549f, 2549g, 2550a, 2550b) พบว่าการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาส่งผลดีทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา (กมล สูดประเสริฐ, 2544) สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมตามบริบทของชุมชน การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) และประเทศที่พัฒนาแล้วได้ใช้แนวทางนี้ในการบริหารการศึกษา นอกจากนั้น จาการงานการวิจัยเรื่องการประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา พบว่าสถานศึกษามีความพร้อมด้านการบริหารทั่วไป งบประมาณ วิชาการ และด้านบุคลากรสูงถึง 95% (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555) จากผลการวิจัยและรายงานดังกล่าว ทำให้คณะผู้วิจัยได้สนใจว่า การนำนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ นั้น มีปัจจัยเชิงสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงสาเหตุเป็นอย่างไรที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ซึ่งถ้าเมื่อทราบถึงปัจจัยของสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยดังกล่าวแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายในการพัฒนานโยบาย และเป็นแนวทางในการบริหารสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา



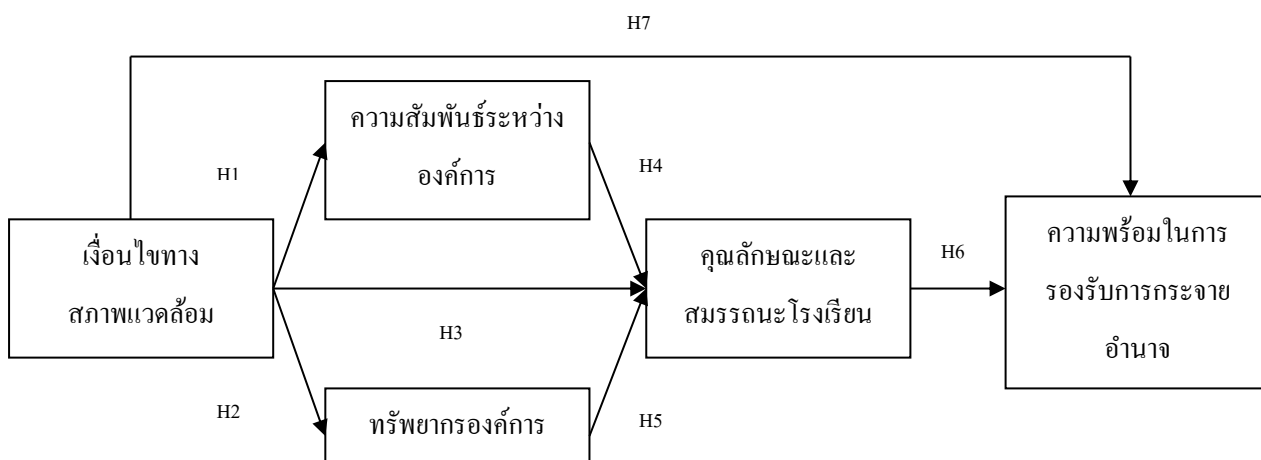
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา
3. เพื่อพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ซึ่งถูกเรียกว่าเป็นตัวแบบการกระจายอำนาจ เนื่องจากเป็นแบบที่พัฒนามาสำหรับการอธิบายแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย (Cheema, G. S, and Rondinelli, D. A. อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัญญ์, 2553) มาใช้ในการศึกษา ซึ่งมีกรอบแนวคิดดังรูปที่ 1

รูปที่ 1 แสดงถึงกรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา : ประยุกต์จาก (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2553)

เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาประกอบด้วยนโยบายจากกระทรวง แผนงานจากกระทรวง ระเบียบปฏิบัติจากกระทรวง (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2553; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545)



ความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการร่วมมือกับสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.)

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้น โรงเรียนจะมีองค์การที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นการประสานงานหรือการประชุมร่วมกัน คือ หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการโรงเรียน องค์กรปกครองท้องถิ่น (กมล สุดประเสริฐ, 2544; สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ, 2544; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550c) การร่วมมือกับโรงเรียนอื่น (กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.)

ส่วนทรัพยากรองค์การที่สำคัญประกอบด้วยบุคลากร และงบประมาณ โดยองค์ประกอบของตัวแปรบุคลากรประกอบด้วยจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ ความสามารถของบุคลากร การพัฒนาบุคลากร ส่วนองค์ประกอบของตัวแปรงบประมาณ คือ งบประมาณที่เพียงพอ การเบิกจ่ายสะดวก สามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ

ส่วนคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนประกอบด้วยสมรรถนะทางด้านวิชาการ และสมรรถนะทางการบริหาร โดยองค์ประกอบของตัวแปรสมรรถนะทางด้านวิชาการ คือ การพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดผลผู้เรียน สื่อและเทคโนโลยี มาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพ ส่วนองค์ประกอบของตัวแปรสมรรถนะทางการบริหาร คือ ระบบสารสนเทศ บริหารบุคลากร บริหารงบประมาณ บริหารพัสดุ บริหารงานธุรการ บริหารสถานที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.)

และสุดท้ายคือตัวแปรความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจประกอบด้วยความพร้อมด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ การบริหาร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h, 2550c, 2555; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) โดยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของตัวแปรต่าง ๆ ได้แสดงในรูปที่ 1



ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีขั้นตอนการวิจัยต่อไปนี้

1. ประชากรและตัวอย่าง

1.1 ประชากร คือ บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ครูผู้ช่วย ครูประจำตั้งแต่ ค.ศ.1 ถึง ค.ศ.5 รองผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการเรียน จากเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2 ซึ่งได้แบ่งกลุ่มเป็น 14 กลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยโรงเรียน 152 โรงเรียน

1.2 จำนวนตัวอย่างใช้จำนวนน้อยที่สุดที่สามารถประมาณค่าตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างแบบ Maximum Likelihood คือ 200 ตัวอย่าง (A.Marcoulides & E.Schumacker, 2009; Byrne, 2010; Kline, 2011; Schumacker & Lomax, 2010)

1.3 วิธีการสุ่มตัวอย่างใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน โดยมีขั้นตอนดังนี้ 1) สุ่มแบบกระจายอย่างง่ายจากกลุ่มโรงเรียนให้ได้จำนวน 8 กลุ่มโรงเรียน 2) สุ่มแบบกระจายอย่างง่ายจากโรงเรียนในแต่ละกลุ่มโรงเรียนจำนวน 5 โรงเรียน ดังนั้นจะได้จำนวนโรงเรียนทั้งหมด 40 โรงเรียน 3) สุ่มแบบกระจายอย่างง่ายจากบุคลากรทางการศึกษาจากแต่ละโรงเรียน จำนวน 11 คน ดังนั้นจะได้จำนวนตัวอย่าง 440 ตัวอย่าง

2. เครื่องมือและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถามมี 4 ตอน คือ ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบตรวจสอบรายการ ที่เกี่ยวกับข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม เช่น เพศ อายุ ตำแหน่ง เป็นต้น ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เพื่อสอบถามความคิดเห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมพร้อมของสถานศึกษาสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เพื่อสอบถามความคิดเห็นถึงระดับความพร้อมของสถานศึกษาสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตอนที่ 4 เป็นแบบสอบถามปลายเปิด สอบถามถึงข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

2.2 การตรวจสอบเครื่องมือมีการตรวจสอบ 2 ประการ คือ 1) การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา และตรงเชิงโครงสร้าง โดยการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาได้ให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่านได้ตรวจสอบทั้งด้านความเหมาะสมทางภาษา และความสอดคล้องกับนิยามเชิงปฏิบัติการ ได้ค่าดัชนีความสอดคล้องข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (IOC) มีค่าระหว่าง 0.67-1 ส่วนความตรงเชิงโครงสร้างได้ทำการตรวจสอบโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) จากซอฟต์แวร์ AMOS 2) การตรวจสอบความ



เที่ยง โดยการนำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 ตัวอย่าง และนำมาหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาคได้เท่ากับ 0.969

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

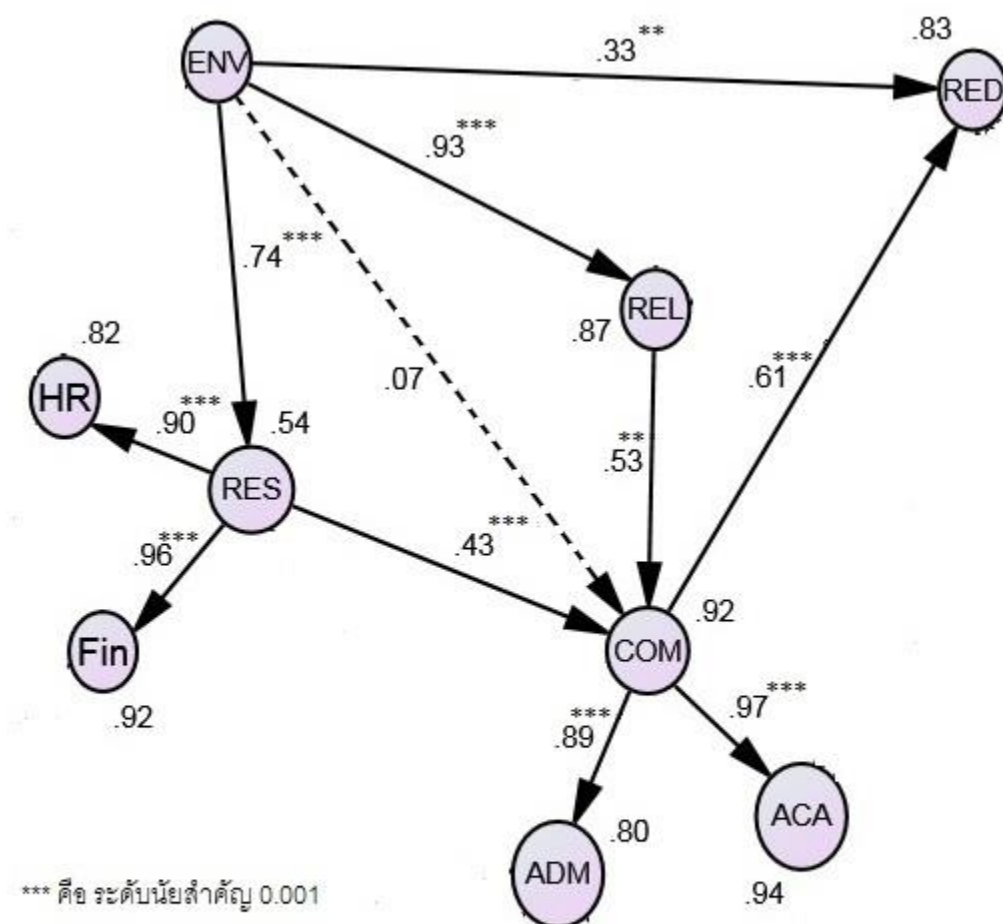
การเก็บข้อมูลกระทำโดยคณะผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังผู้บริหารโรงเรียนและนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลและรวบรวมกลับด้วยตนเอง จากอัตราส่วนของการตอบแบบสอบถามเป็นจำนวน 396 ชุด จาก 440 ชุด คิดเป็น 90 % และนำมาวิเคราะห์โดย 1) สถิติเชิงพรรณนาใช้ซอฟต์แวร์ SPSS V.13 2) การวิเคราะห์ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างใช้ซอฟต์แวร์ AMOS โดยการพิจารณาค่า Goodness of fit ดังต่อไปนี้คือ p-value, CMIN/DF, CFI, GFI, NFI, RMSEA

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้างได้ผลของค่า Goodness of fit ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานมีดังนี้ คือ Chi-square/df มีค่า 1.255, p-value มีค่า 0.071, GFI มีค่า 0.951, CFI มีค่า 0.995, NFI มีค่า 0.974, RMSEA มีค่า 0.029 ดังนั้นสรุปว่าตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยรูปที่ 2 แสดงถึงตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างของความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา



รูปที่ 2 แสดงถึงตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างของความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา



ที่มา : คณะผู้วิจัย

จากการทดสอบสมมุติฐานพบว่าสมมุติฐานที่ได้รับการยอมรับ คือ

1. สมมุติฐาน H1 หมายถึง เงื่อนไขทางสภาวะแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในระดับมาก คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.93 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.87



2. สมมุติฐาน H2 หมายถึง เจื่อนไขทางสภาวะแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อทรัพยากรองค์การในระดับมาก คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.74 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.54

โดยทรัพยากรองค์การประกอบด้วยบุคลากรมีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.90 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และงบประมาณมีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.96 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001

3. สมมุติฐาน H3 หมายถึง เจื่อนไขทางสภาวะแวดล้อมไม่มีผลต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียน เนื่องจากมีค่า p -value = 0.740 ซึ่งมีความมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

โดยสมรรถนะของโรงเรียนประกอบด้วยสมรรถนะเชิงวิชาการมีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.97 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และสมรรถนะเชิงการบริหารงานทั่วไปมีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.89 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001

4. สมมุติฐาน H4 หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.53 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.92

5. สมมุติฐาน H5 หมายถึง ทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.43 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.92

6. สมมุติฐาน H6 หมายถึง คุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.61 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.83

7. สมมุติฐาน H7 หมายถึง เจื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.33 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.83

8.

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถที่จะอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1. เจื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli



(Rondinelli, 1983; Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983; สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2553) โดยเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมด้านหนึ่งส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร คือ การสร้างความร่วมมือทางเครือข่ายวิชาการระหว่างโรงเรียนขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.) ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนแนวทางนี้จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่โรงเรียนนั้น ๆ สังกัด รวมทั้งในระดับนโยบายหรือแผนควมมีระบบ กลไกในการทำให้เกิดการประสาน เชื่อมโยงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b) ซึ่งสามารถทำในรูปแบบของโครงสร้างพื้นฐานเช่นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับ โรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

ดังนั้น จากการที่เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทำให้ต้องมีการจัดทำแผน แผนงาน ระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลโดยอ้อมต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียนและส่งผลกระทบต่อการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ในทางตรงข้ามถ้าไม่มีการจัดทำแผน แผนงาน ระเบียบต่าง ๆ จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรได้ เช่น ไม่เกิดเครือข่ายทางวิชาการหรือการให้ความร่วมมือกันระหว่างโรงเรียน หรือเกิดปัญหาการประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

2. เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อทรัพยากรองค์การซึ่งประกอบด้วยบุคลากร และงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli เช่น มีการเสนอให้ปรับปรุงระเบียบการเงินและการคลังให้สะดวกรวดเร็วโดยใช้ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) และการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคล รวมทั้งนโยบาย มาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรบุคคลงบประมาณ ไม่ให้เกิดการเหลื่อมล้ำระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b)

ดังนั้น จากการที่เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อทรัพยากรองค์การ ทำให้ต้องมีนโยบาย แผน ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ได้ทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอ มีความสามารถตรงตามที่ต้องการ เช่น จบคณิตศาสตร์ก็เป็นครูสอนคณิตศาสตร์ รวมทั้งมีการพัฒนาบุคลากร ส่วนด้านงบประมาณก็ต้องการนโยบาย แผน ระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณ



อย่างสะดวกรวดเร็ว มีความโปร่งใส แต่ที่เป็นปัญหามาก คือ ด้านงบประมาณที่เพียงพอต่อการกิจต่าง ๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h, 2550c)

3. เงื่อนไขทางสถานะแวดล้อมไม่มีผลต่อคุณลักษณะ และสมรรถนะของโรงเรียน ประเด็นนี้ ไม่สนับสนุนสมมติฐานตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ซึ่งสมรรถนะของโรงเรียนประกอบด้วยสมรรถนะทางวิชาการ และสมรรถนะด้านการบริหารทั่วไป แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 39 ที่เป็นกรอบทิศทางของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรก็ตามผลการวิจัยของ พบว่า แม้โรงเรียนจะมีความพร้อมอยู่ในระดับมาก แต่ไม่ได้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาที่วัดโดยผลการทดสอบระดับชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553, 2555)

ดังนั้นการมีแผน ระเบียบ ในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แต่ก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เงื่อนไขทางสถานะแวดล้อมไม่มีผลต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียนโดยเฉพาะสมรรถนะด้านวิชาการ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น and สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (ม.ป.ป.) พบว่าปัญหาของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา คือ ขาดการพัฒนาหลักสูตรการจัดระบบการเรียนการสอนไม่มีมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการขาดสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา ขาดความรู้ในการวัดและประเมินผล (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h) ซึ่งในประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาเรื่องของสมรรถนะทางวิชาการ ส่วนปัญหาด้านการบริหารทั่วไปที่สำคัญ คือ ระบบสารสนเทศที่ยังไม่เป็นระบบ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550c) นอกจากนั้นยังมีปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือ บุคลากรยังคงมีวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554) ทำให้แม้ว่าจะมีนโยบาย แผน ระเบียบที่ชัดเจน แต่เมื่อนำไปปฏิบัติกลับยังคงติดกับกรอบวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม เช่น ต้องมีหนังสือคำสั่งจึงดำเนินการ (กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.)

4. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli การที่มีเครือข่ายทางวิชาการระหว่างโรงเรียนจะส่งผลต่อสมรรถนะทางวิชาการ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.) หรือการสร้างเครือข่ายการนิเทศจะส่งผลต่อมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน นอกจากนั้นใน



ด้านการบริหารทั่วไปได้มีข้อเสนอให้ลดขนาดของเขตพื้นที่การศึกษาลง เพื่อให้เกิดการติดต่อประสานได้อย่างใกล้ชิด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549) รวมทั้งการเชื่อมโยงระบบสารสนเทศระหว่างโรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550)

ดังนั้น การที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่จะส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนทั้งในด้านสมรรถนะทางวิชาการและสมรรถนะในการบริหารงานทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าวเป็นทั้งในระดับแนวดิ่ง คือ ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียน และในระดับแนวนอน คือ ระหว่างโรงเรียนและโรงเรียน และในระหว่างโรงเรียนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli การจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน เช่น เงินอุดหนุนรายหัว ส่งผลต่อการพัฒนาด้านคุณภาพทางการศึกษา ทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอตามอัตรากำลังและมีความสามารถตรงตามที่ต้องการจะส่งผลต่อสมรรถนะในการบริหารงานทั่วไป (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b)

ในองค์การทุกองค์การทรัพยากรถือเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงาน (Papadimitriou, 1998) ดังนั้น ทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียน ถ้าต้องการให้คุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มทรัพยากรองค์การ หรือมีการบริหารทรัพยากรองค์การให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Hood & Peters, 2004)

6. คุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli โดยคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนด้านบริหารไม่ว่าจะเป็น โครงสร้างองค์การ การจัดการด้านงบประมาณ การจัดการด้านบุคลากร เทคโนโลยีและการสื่อสาร เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b, 2550c) ระบบการบริหารวิชาการ คุณภาพและมาตรฐานทางการจัดการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

ดังนั้น ถ้าต้องการให้โรงเรียนมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา สิ่งที่สำคัญคือ การทำให้โรงเรียนมีสมรรถนะทั้งด้านวิชาการ และด้านการบริหาร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)



7. เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli โดยปัจจัยด้าน กฎหมายหรือนโยบาย เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h, 2553) โดยเฉพาะนโยบายที่ชัดเจน กฎระเบียบที่ผ่อนคลาย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

ดังนั้น ถ้าต้องการให้โรงเรียนมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ต้องมีปัจจัยด้านเงื่อนไขสภาพแวดล้อม เช่น นโยบายชัดเจน กฎและระเบียบที่เอื้อต่อการสร้างความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้มีข้อเสนอ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีทบทวนการกำหนดกฎ ระเบียบเพื่อพัฒนาให้สนับสนุนและเอื้อต่อการทำงาน สำนักงานของเขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียน เช่น ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และการพัฒนาเครือข่ายทางวิชาการ

1.2 จัดสรรทรัพยากรบุคคลตามอัตรากำลังและตรงความสามารถที่ต้องการของโรงเรียน และจัดสรรงบประมาณและระบบงบประมาณที่เอื้อต่อโรงเรียน ให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณ แต่ต้องมีระบบควบคุมความโปร่งใส

1.3 สร้างระบบเสริมกำลัง (empower) ให้กับ โรงเรียนที่มีสมรรถนะเชิงวิชาการ หรือสมรรถนะเชิงการบริหารยังไม่ถึงมาตรฐาน

1.4 ส่งเสริม และสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น การสร้างความร่วมมือทางวิชาการหรือเครือข่ายวิชาการในโรงเรียนต่าง ๆ ของเขตพื้นที่การศึกษา และลดกฎ ระเบียบในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัย

2.1 นำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการคนอื่นมาเป็นกรอบแนวคิด เพื่อท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา จากตัวแบบต่างๆ



2.2 เลือกกลุ่มตัวอย่างจังหวัดอื่น เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และงบประมาณ จึงไม่สามารถที่จะทำการศึกษาในจังหวัดอื่นๆ ได้

บรรณานุกรม

- กมล สุดประเสริฐ. (2544). รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- กล้า ทองขาว. (ม.ป.ป.). ระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2553). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (21 ed.). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมบูรณ์ ศิริสรธริทธิ. (2544, 15 มิถุนายน 2544). บทบาทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา : พัฒนาหรือบั่นทอน. Paper presented at the รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาภาครัฐและประชาชน, ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ เขตบางพลัด กรุงเทพฯ.
- สมบูรณ์ ศิริสรธริทธิ. (2545). การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารสหศาสตร์, 2(2).
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศมาเลเซีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.



- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศออสเตรเลีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยการบริหารจัดการศึกษาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ปี 2551. กรุงเทพฯ: เพลิน สตุติโอ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554). การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจาย
อำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2555). รายงานการวิจัยการประเมินศักยภาพและความพร้อมของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และ สำนักงานเลขาธิการ
สภาการศึกษา. (ม.ป.ป.). รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2556). รอบรู้เรื่อง
แผนการกระจายอำนาจ. จดหมายข่าว : การกระจายอำนาจ, 11.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2545). การบริหารแบบกระจายอำนาจ : โรงเรียนพร้อม
หรือยัง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.



- A.Marcoulides, G., & E.Schumacker, R. (2009). **NEW DEVELOPMENTS AND TECHNIQUES IN STRUCTURAL EQUATION MODELING** London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Byrne, B. M. (2010). **Structural Equation Modeling with AMOS: Basic Concepts, Applications, and Programming (2 ed.)**. New York: Taylor & Francis Group.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 14(3), 267–282.
- Kline, R. B. (2011). **Principles and Practice of Structural Equation Modeling (3 ed.)**. New York: The Guilford.
- Papadimitriou, D. (1998). **The impact of institutionalized resources, rules and practices on the performance of non-profit sport organizations**. *Managing Leisure*, 3, 169-180.
- Rondinelli, D. A. (1983). *Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis*. **Public Administration and Development**, 3, 181-207.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). **Decentralization in Developing Countries a Review of Recent Experience**. Washington: The World Bank.
- Schumacker, R. E., & Lomax, R. G. (2010). **A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling (3 ed.)**. New York: Taylor & Francis Group.