

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี และ 2) พัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างรูปแบบโดยการสอบถามเพื่อทราบสภาพปัจจุบัน และปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการสร้างรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี ต่อไป

2. ขั้นการร่างรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยการกำหนดองค์ประกอบ และองค์ประกอบสนับสนุน พร้อมทั้งนำเสนอร่างรูปแบบผู้ทรงคุณวุฒิ

3. ขั้นตรวจสอบรูปแบบประเมินความเหมาะสม และความเป็นไปได้ โดยการจัดสัมมนากลุ่ม (Focus group) สอบถามความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แล้วนำไปพัฒนาต่อไป

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.18$) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า

ด้านกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของ เดมมิ่ง มีระดับการปฏิบัติตามด้านการวางแผน (Plan) อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) ด้านการดำเนินงาน (Do) อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.22$) ด้านการตรวจสอบ (Check) อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.21$) และด้านการแก้ไขปรับปรุง อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.26$) ซึ่งด้านการแก้ไขปรับปรุงมีค่าเฉลี่ยสูงสุด และด้านการวางแผน มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

ด้านหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีระดับการปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.10$) และหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ระดับมาก ($\bar{X} = 4.27$) ซึ่งหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และหลักการกระจายอำนาจ มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

ด้านภารกิจของบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีระดับการปฏิบัติการบริหารงานวิชาการ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.20$) การบริหารงบประมาณอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.28$) การบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.46$) และการบริหารทั่วไป อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) ซึ่งการบริหารงานบุคคลมีค่าเฉลี่ยสูงสุด และการบริหารงานงบประมาณมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏผลดังนี้

1.1 กระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของ เดมมิ่ง

1.1.1 การวางแผน (Planning)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ด้านการวางแผน (Plan) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า โรงเรียนดำเนินงานอยู่ในระดับมากที่สุด ได้แก่ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และการจัดระบบข้อมูลพื้นฐานได้ถูกต้องครบถ้วน โดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X} = 4.50$) เท่ากัน ส่วนที่โรงเรียนดำเนินงานอยู่ในระดับมาก คือ การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยการมีส่วนร่วม และการให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน โดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X} = 3.51$) และ ($\bar{X} = 3.50$) ตามลำดับ

ปัญหา แผนพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนขาดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โรงเรียนยังขาดระบบ การจัดข้อมูลพื้นฐานให้ถูกต้องครบถ้วน บุคลากรขาดความรู้และประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ ขาดการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัตินโยบาย คณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา

1.1.2 การดำเนินการ (Do)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ด้านการดำเนินการ (Do) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.22$) เมื่อ พิจารณาในรายด้านพบว่า

อยู่ในระดับมากทุกรายการ โดยเรียงลำดับดังนี้ โรงเรียนกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบดำเนินการได้ตามกำหนด ($\bar{X} = 4.40$) โรงเรียนกำหนดกลไกการประสานงานมีความเป็นระบบโดยครอบคลุมทั้งภายในและภายนอก ($\bar{X} = 4.37$) โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ตามงบประมาณที่กำหนด ($\bar{X} = 4.36$) โรงเรียนจัดให้มีการกำหนดขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ($\bar{X} = 4.31$) และโรงเรียนสามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ($\bar{X} = 3.98$)

ปัญหา ขาดการติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่องและชัดเจน การอำนวยการไม่ครบวงจร PDCA โดยส่วนใหญ่ขาดขั้นตอนตรวจสอบ (Check) การบริหารโดยทีมงานไม่มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการอำนวยการจากผู้บริหารเป็นหลัก การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนฯ ที่กำหนด ไม่มีการติดตามแผนฯ อย่างต่อเนื่อง

1.1.3 การตรวจสอบ (Check)

ปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ด้านการตรวจสอบ (Check) โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.21$) เมื่อพิจารณาในรายด้าน พบว่า โรงเรียนดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงตามลำดับดังนี้ โรงเรียนมีการกำหนดรูปแบบ และวิธีการประเมินอย่างเหมาะสม ($\bar{X} = 4.37$) โรงเรียนจัดระบบการประเมินภายใน และเตรียมรองรับการประเมินภายนอกได้อย่างเหมาะสม ($\bar{X} = 4.37$) ผลการประเมินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ($\bar{X} = 4.36$) โรงเรียนมีเครื่องมือที่เชื่อถือได้ และมีเกณฑ์การตรวจสอบที่ชัดเจน ($\bar{X} = 4.01$) และโรงเรียนมีคณะกรรมการประเมินภายใน เป็นที่ยอมรับ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ($\bar{X} = 3.95$)

ปัญหา ขาดการจัดระบบควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานภายในที่ชัดเจน และต่อเนื่อง การติดตามผลและนิเทศไม่ต่อเนื่อง ขาดการประเมินด้วยวิธีการที่หลากหลาย ยังมุ่งเน้นผู้บริหารเป็นหลักในการควบคุม ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบ ไม่มีการจัดทำปฏิทินกำกับติดตามที่ชัดเจน

1.1.4 การแก้ไข (Act)

ปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ด้านการแก้ไขปรับปรุง (Act) โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.26$) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า โรงเรียนจัดทำรายงานสรุปผล เพื่อเสนอต่อสาธารณชนต่อไป อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.50$) รายการอื่น ๆ อยู่ในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อวางแผนพัฒนาต่อไป ($\bar{X} = 4.41$) โรงเรียนจัดให้มีการระดมพลังสมอง เพื่อหาทางแก้ปัญหาจุดอ่อนที่พบ ($\bar{X} = 4.40$) โรงเรียนนำเสนอต่อคณะกรรมการประเมินภายใน ($\bar{X} = 4.07$) และโรงเรียนใช้ข้อมูลมาวิเคราะห์จัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อการดำเนินงาน ($\bar{X} = 3.92$)

ปัญหา โรงเรียนไม่สามารถกำหนดอัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครู และบุคลากรได้ด้วยตนเอง บุคลากรขาดการยอมรับผลงานของผู้อื่น และบุคลากรยังขาดความรับผิดชอบและขาดวินัยในตนเอง งบประมาณไม่เพียงพอ ไม่ได้นำผลจากการติดตามประเมินมาวิเคราะห์ ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขผลปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

1.2 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.2.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านหลักการกระจายอำนาจ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า รายการที่อยู่ในระดับมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียนมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบไปยังฝ่ายต่าง ๆ โดยแบ่งภาระงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ($\bar{X} = 4.50$) โรงเรียนสามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ยืดหยุ่นเหมาะสมกับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน ($\bar{X} = 4.50$) โรงเรียนได้ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาจากแหล่งต่างๆ อย่างอิสระ ($\bar{X} = 4.50$) โรงเรียนมีการกำหนดมาตรการตรวจสอบ ความถูกต้องโปร่งใสในการบริหารจัดการ ($\bar{X} = 4.50$) ส่วนที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนมีการนำหลักสูตรไปใช้อย่างมีแผนและขั้นตอนในการทำงาน ($\bar{X} = 4.00$) โรงเรียนมีระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (RBM) ($\bar{X} = 3.89$) โรงเรียนมีระบบเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน การบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ อาคารสถานที่ และงานสัมพันธ์ชุมชน ($\bar{X} = 3.86$) โรงเรียนมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และพัฒนาหลักสูตรให้ทันสมัย เหมาะสมกับ บริบทของโรงเรียน ($\bar{X} = 3.51$) โรงเรียนสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรเพื่อการศึกษาได้ตามความต้องการ ($\bar{X} = 3.50$) ตามลำดับ

ปัญหา รัฐยังไม่มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาอย่างแท้จริงการกระจายอำนาจไม่ครอบคลุมภารกิจการบริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่เข้าใจหลักการจัดการการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงขาดความมั่นใจในการตัดสินใจ รวมทั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดความรู้ในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับกระจายอำนาจ การประสานงานขาดความต่อเนื่อง

1.2.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.10$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียนจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ตามเจตนารมณ์ ของ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ม.40) และกฎกระทรวงฯ ($\bar{X} = 5.00$) บุคลากร

ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในการบริหารตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียน ($\bar{X} = 4.50$) รายการที่เหลือน้อยในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียน ใช้ฐานข้อมูลและทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนในการจัดทำหลักสูตรและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ($\bar{X} = 4.49$) โรงเรียนร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและสังคม ($\bar{X} = 4.00$) คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้าใจเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจนตรงกัน ($\bar{X} = 3.66$) คณะกรรมการสถานศึกษามีการประชุมอย่างน้อย 2 เดือนต่อครั้ง และนำมติจากการประชุมไปปฏิบัติจริง ($\bar{X} = 3.59$) คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้าใจเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจนตรงกัน ($\bar{X} = 3.66$) โรงเรียนใช้ระบบเครือข่ายทั้งด้านบุคคล องค์กร และเทคโนโลยี เพื่อการบริหารงานของโรงเรียน ($\bar{X} = 3.50$)

ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานขาดความรู้ ทัศนคติ และเข้าใจเป้าหมายการดำเนินงานไม่ชัดเจน โรงเรียนระดมทรัพยากรต่างๆ ในชุมชน สำหรับการจัดทำหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอนน้อย ครูและบุคลากรทางการศึกษามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมเสนอปัญหาน้อย

1.2.3 หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้าน หลักการบริหารจัดการที่ดี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.27$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า รายการที่มีระดับมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียนจัดโครงสร้างการบริหารงานที่คล่องตัว เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 5.00$) โรงเรียนนำข้อมูลสารสนเทศไปใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ($\bar{X} = 5.00$) และโรงเรียนมอบหมายงานตามความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ($\bar{X} = 4.50$) ส่วนที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนบริหารจัดการการศึกษาโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ($\bar{X} = 4.09$) โรงเรียนจัดระบบบริหารภายในที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังบุคลากร ($\bar{X} = 3.96$) โรงเรียนจัดประกันคุณภาพภายใน เพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอก ($\bar{X} = 3.86$) และโรงเรียนใช้ทรัพยากรของโรงเรียนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ($\bar{X} = 3.50$) ตามลำดับ

ปัญหา คณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานขาดการตรวจสอบการปฏิบัติงานของโรงเรียน โรงเรียนไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานในโรงเรียน ขาดระบบการจัดทำหลักฐานและร่องรอยการปฏิบัติงาน ผู้บริหารไม่ได้บริหารงานเชิงระบบ

1.3 ขอบข่ายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.3.1 การบริหารงานวิชาการ (Academic Administration)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามขอบข่ายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารงานวิชาการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.20$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า

โรงเรียนจัดระบบการนิเทศภายใน และติดตามอย่างต่อเนื่อง ($\bar{X} = 5.00$) และโรงเรียนมีการจัดทำ และพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ($\bar{X} = 4.67$) อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนรายอื่น ๆ อยู่ในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ($\bar{X} = 4.10$) โรงเรียนใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ($\bar{X} = 4.04$) โรงเรียนมีวิธีการประเมินผลการเรียนรู้ อย่างหลากหลายสอดคล้องและเหมาะสมกับผู้เรียน ($\bar{X} = 3.94$) โรงเรียนมีการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดการเรียนรู้ ($\bar{X} = 3.88$) และโรงเรียนจัด กิจกรรมการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ($\bar{X} = 3.78$) ตามลำดับ

ปัญหา การบริหารงานวิชาการ โรงเรียนขาดสื่อที่ทันสมัย นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนค่อนข้างต่ำ ครูรุ่นเก่าใช้สื่อวัตตกรรมน้อย โรงเรียนจัดการเรียนการสอนยังไม่หลากหลายและ ไม่ตรงตามความต้องการของผู้เรียน ปัญหาด้านการนิเทศภายในไม่ต่อเนื่อง ครูไม่มีความเชี่ยวชาญ ในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา คุณภาพผู้เรียนต่ำลงทุกปี โดยสภาพการอ่านหนังสือไม่ออก เขียนหนังสือไม่ได้มีมากขึ้น มีการปรับปรุงหลักสูตรบ่อยเกินไป ผู้บริหารและครูขาดความชำนาญ ในงานวิชาการ เนื่องจากไม่กระตือรือร้นในการศึกษาค้นคว้า ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่าย วิชาการ ประสานงานจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมทางวิชาการ คณะกรรมการสถานศึกษาชั้น พื้นฐานไม่มีความรู้ด้านวิชาการ ครูขาดความรู้เรื่องวิจัยในชั้นเรียน

1.3.2 การบริหารงบประมาณ (Budget administration)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามขอบข่ายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้าน การบริหารงบประมาณ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.28$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ใน ระดับมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียนวางแผนบริหารงบประมาณ โดยมุ่งเน้นผลงาน ($\bar{X} = 4.69$) โรงเรียนกำหนดมาตรฐานตัวบ่งชี้ และระดับคุณภาพการบริหารงบประมาณ ($\bar{X} = 4.50$) และ โรงเรียนควบคุมการบริหารงบประมาณ ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี ($\bar{X} = 4.50$) ส่วนรายการที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบ การบริหารงบประมาณ ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ($\bar{X} = 4.45$) โรงเรียนบริหารงานงบประมาณด้วยความสุจริต โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ($\bar{X} = 4.36$) โรงเรียนเปิดโอกาสให้บุคลากร และชุมชนมีส่วนร่วม ในการจัดสรรงบประมาณ ($\bar{X} = 4.00$) โรงเรียนได้จัดทำระบบฐานข้อมูลการเงิน และทรัพย์สิน ($\bar{X} = 3.50$) ตามลำดับ

ปัญหา การบริหารงบประมาณ งบประมาณไม่เพียงพอ ครูไม่มีความเข้าใจเรื่องการเงิน โรงเรียนระดมงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาน้อย และไม่ทั่วถึง การ จัดสรรงบประมาณ ไม่ได้มุ่งเน้นผลงาน ได้รับงบประมาณล่าช้า โรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณ เพียงงบรายหัวเท่านั้น การบริหารงบประมาณ บุคลากรไม่ได้รับรู้ ขาดมาตรฐานและตัวชี้วัด

1.3.3 การบริหารบุคคล (Personnel administration)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามข้อบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารงานบุคคล โดยภาพรวมอยู่ในระดับ ($\bar{X} = 4.46$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า รายการที่อยู่ในระดับมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียนมีการส่งเสริมวินัยคุณธรรม จริยธรรม และยกย่องเชิดชูเกียรติบุคลากรทุกคน ($\bar{X} = 4.90$) และโรงเรียนส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการอบรมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีใบประกอบวิชาชีพทุกคน ($\bar{X} = 4.63$) ส่วนรายการระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนมีระบบข้อมูลงานทะเบียนประวัติอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ($\bar{X} = 4.49$) โรงเรียนวางแผนอัตรากำลัง และจัดระบบโครงสร้างการบริหารงานอย่างชัดเจน ($\bar{X} = 4.43$) โรงเรียนไม่มีบุคลากรกระทำผิดวินัย และเรื่องร้องเรียน ($\bar{X} = 4.39$) โรงเรียนมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างยุติธรรม ($\bar{X} = 4.38$) ตามลำดับ

ปัญหา ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอในการจัดการศึกษา โรงเรียนไม่สามารถคัดเลือกครูที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านได้ บุคลากรขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบ บุคลากรไม่กระตือรือร้นในการศึกษาหาความรู้หรือพัฒนาตนเอง ครูส่วนมากไม่สามารถใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่อการเรียนการสอนได้ ขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร โรงเรียนยังขาดการระดมทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในชุมชนมาช่วยในการจัดการศึกษา ผู้บริหารไม่สามารถโยกย้ายครูที่ทำงานไม่ได้มาตรฐาน

1.3.4 การบริหารทั่วไป (General administration)

สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามข้อบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารทั่วไป โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า โรงเรียนได้ดูแลอาคารสถานที่สิ่งแวดล้อม จัดบรรยากาศ แหล่งเรียนรู้ที่เหมาะสมต่อกิจกรรมการเรียนการสอน ($\bar{X} = 4.50$) รายการส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ โรงเรียนจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ และรายงานผลอย่างต่อเนื่อง ($\bar{X} = 4.34$) โรงเรียนได้จัดทำสำมะโนผู้เรียน และส่งเสริมกิจการนักเรียนทุกด้านอย่างเป็นระบบทั่วถึงครบทุกคน ($\bar{X} = 4.12$) โรงเรียนประสานงานการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย โดยเน้นการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน ($\bar{X} = 4.09$) โรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนรู้อย่างหลากหลาย ทั้งใน และนอกห้องเรียน โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างโปร่งใส ($\bar{X} = 4.06$) โรงเรียนได้พัฒนาระบบฐานข้อมูลทางการศึกษา โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยสอดคล้องกับนโยบาย ($\bar{X} = 3.89$) โรงเรียนมีการวางแผนการบริหาร การวิจัย และพัฒนามาตรฐานในการปฏิบัติงาน โดยบุคลากรและชุมชน ($\bar{X} = 3.50$) ตามลำดับ

ปัญหา ข้อมูลสารสนเทศไม่เป็นระบบและไม่เป็นปัจจุบัน ชุมชนมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมภารกิจงานของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้กำกับ ติดตาม การดำเนินงานตามแผนงานของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ขาดงบประมาณในการจัดการด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาน้อย ระบบสื่อสารที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารเน้นปัจจัยมากกว่ากระบวนการและผลผลิต โดยเฉพาะผล ที่เกิดกับนักเรียน รวมทั้งเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ครูต้องทำหน้าที่งานธุรการเนื่องจากเจ้าหน้าที่ธุรการทำหน้าที่หมุนเวียน 3 - 4 โรงเรียน

2. ผลการสังเคราะห์รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี มีองค์ประกอบ ดังนี้

2.1 องค์ประกอบด้านนโยบาย ได้แก่ 1) กระทรวงศึกษาธิการ 2) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษา สนับสนุนและสร้างความเข้าใจในการจัดการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และประเมินผลการศึกษา

2.2 องค์ประกอบด้านบุคลากร ได้แก่

2.2.1 ปัจจัยด้านผู้บริหารโรงเรียน ประกอบด้วย 1) การกำหนดวิสัยทัศน์โดย การมีส่วนร่วม 2) กำหนดแผนงาน/โครงการปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์สามารถนำไปปฏิบัติได้ 3) มีความจริงใจและให้ความไว้วางใจต่อผู้ร่วมงาน 4) ให้ความเป็นอิสระแก่ครูในการปฏิบัติงาน 5) ส่งเสริมและสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะใหม่ ๆ ของผู้ร่วมงาน 6) ส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและทันต่อการเปลี่ยนแปลง และเรียนรู้ร่วมกัน 7) ส่งเสริมบรรยากาศและแรงบันดาลใจในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์การปฏิบัติงาน 8) มีการพัฒนาความรู้และทักษะในการวิจัย เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษา 9) จัดการกับความรู้สึก อารมณ์ ความคิดของตน และเข้าใจสภาวะอารมณ์ของผู้อื่นได้ เพื่อการสร้างสัมพันธภาพที่ดี

2.2.2 ปัจจัยด้านครู ประกอบด้วย 1) การศึกษาวิเคราะห์ผู้เรียนเป็นรายบุคคล เพื่อใช้วางแผนการจัดการเรียนรู้ 2) นำมาตรฐานการเรียนรู้และผลการเรียนรู้ที่คาดหวังมาใช้ในการจัดการเรียนรู้ 3) จัดทำแผนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้ฝึกการคิดและการปฏิบัติจริง 4) จัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยส่งเสริมให้ผู้เรียนใฝ่รู้ใฝ่เรียน ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง 5) สร้างบรรยากาศแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างครูกับนักเรียน และนักเรียนกับนักเรียน 6) ครูจัดการเรียนรู้โดยเชื่อมโยงการเรียนรู้กับประสบการณ์ในชีวิตประจำวันของนักเรียน 7) เสริมแรงด้วย

วิธีการที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคน 8) ประเมินผลตามสภาพจริงด้วยวิธีการที่หลากหลาย 9) ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินและปรับปรุงพัฒนาคุณภาพผู้เรียน 10) ครูมีการพัฒนาความรู้และทักษะการวิจัยในชั้นเรียน 11) ครูทำการวิจัยในชั้นเรียน (Action research) และใช้ผลการวิจัยในชั้นเรียนมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงการจัดการเรียนรู้ 12) พัฒนาศักยภาพ อารมณ์ทางบวกในการปฏิบัติงานของตนเอง และสนับสนุนเพื่อนร่วมงานให้ปฏิบัติงานตามเป้าหมาย

2.2.3 ปัจจัยด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย 1) กำหนดเป้าหมาย นโยบาย และนำไปปฏิบัติร่วมกัน 2) ให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาของโรงเรียน 3) เข้าร่วมประชุม อุทิศเวลาและปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ 4) ปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมาย และภาคภูมิใจกับผลสำเร็จของงาน 5) ทำงานด้วยความเสียสละ ร่วมระดมทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง 6) มีความรัก ความสามัคคี และแสดงความจริงใจอย่างเปิดเผยต่อกัน

2.3 องค์ประกอบด้านการบริหาร ได้แก่

2.3.1 กระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ประกอบด้วย 1) การวางแผน (Plan) 2) การดำเนินงาน (Do) 3) การตรวจสอบ (Check) 4) การแก้ไข (Act)

2.3.2 หลักการบริหารโดยใช้ SBM ประกอบด้วย 1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 3) หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance)

2.3.3 ขอบข่ายการบริหารงานโดยใช้ SBM ประกอบด้วย 1) งานวิชาการ 2) งานงบประมาณ 3) งานบุคลากร 4) งานบริหารทั่วไป

2.4 องค์ประกอบด้านปัจจัยสนับสนุน ได้แก่

2.4.1 ปัจจัยด้านงบประมาณ ประกอบด้วย 1) งบประมาณจากรัฐบาล 2) งบประมาณจากการสนับสนุนของเอกชน และองค์กรต่าง ๆ

2.4.2 ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย 1) บุคลากรทางการศึกษา 2) วิทยากรภายนอก 3) ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.4.3 ปัจจัยด้านแหล่งเรียนรู้ ประกอบด้วย 1) แหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียน 2) แหล่งเรียนรู้ในชุมชน 3) แหล่งเรียนรู้ภายนอกชุมชน

2.4.4 ปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และอาคารสิ่งปลูกสร้าง

2.5 องค์ประกอบด้านบริบทของโรงเรียน ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านสภาพของโรงเรียน 2) ปัจจัยด้านสภาพของชุมชน 3) ปัจจัยด้านการบริหาร

2.6 องค์ประกอบด้านการตรวจสอบ ได้แก่ 1) ระบบการนิเทศภายใน 2) การประกันคุณภาพภายในและภายนอก

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี

ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนเห็นความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อุมัร สวาห์ลิ่ง (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหาร และครู โรงเรียนประถมศึกษา ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหาร และครูโรงเรียนประถมศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า

1.1 ด้านกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเคมมิ่ง มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยและพัฒนารูปแบบการพัฒนาคูและผู้บริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนขนาดเล็ก : ระยะที่ 1 จังหวัดอุบลราชธานี ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555, หน้า ข) ได้สรุปองค์ประกอบในการดำเนินงานด้านการบริหารแบบบูรณาการงานปกติ กับการพัฒนานุเคราะห์เข้าด้วยกัน โดยใช้วงจรคุณภาพ เป็นกลไกในการขับเคลื่อน เพื่อสนับสนุนงานทั้ง 4 งานของโรงเรียน และเอมอร วิริยะขันติกุล (2555, หน้า 102) ก็ได้ศึกษาพบว่า การบริหารจัดการที่ดี โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเข้ามาในโรงเรียนอย่างเป็นระบบ ได้นำระบบ PDCA เข้ามาบริหารจัดการภายในโรงเรียนอีกด้วย แสดงให้เห็นว่า ระบบ PDCA ยังคงสามารถใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนได้เป็นอย่างดี

1.2 ด้านหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีระดับการปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับแนวคิดของ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2546, หน้า 10-15) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วยมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง มาตรฐานด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และมาตรฐานด้านการบริหารจัดการ โรงเรียนที่ดี

1.3 ด้านภารกิจของบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีระดับการปฏิบัติการบริหารงานวิชาการอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของสมุทรา ชำนาญ (2546, หน้า 19 - 22) ซึ่งได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ประกอบด้วย 1) ด้านโครงสร้างองค์กร ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ 2) ด้านการบริหาร

วิชาการ ได้แก่ การพัฒนาการจัดการเรียนการสอน และการหาแนวทางแก้ไขปัญหา การเรียนรู้ของนักเรียน 3) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และบุคลากรในโรงเรียน 4) ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ การกำหนดแผนงานและงบประมาณของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงาน การจัดซื้อ จัดจ้างในโรงเรียน 5) ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏผลดังนี้

1. กระบวนการบริหาร โดยใช้วงจร PDCA ของ เดมมิ่ง

1.1 การวางแผน (Plan) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ด้านการวางแผน (Plan) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา คือ แผนพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนขาดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โรงเรียนยังขาดระบบ การจัดข้อมูลพื้นฐานให้ถูกต้องครบถ้วน บุคลากรขาดความรู้และประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ ขาดการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการ คณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา

1.2 การดำเนินการ (Do) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่งด้านการดำเนินการ (Do) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา คือ ขาดการติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่องและชัดเจน การอำนวยความสะดวกไม่ครบวงจร PDCA โดยส่วนใหญ่ขาดขั้นตอนตรวจสอบ (Check) การบริหารโดยทีมงานไม่มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกจากผู้บริหารเป็นหลักการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนฯ ที่กำหนด ไม่มีการติดตามแผนฯ อย่างต่อเนื่อง

1.3 การตรวจสอบ (Check) ปัจจุบันสถานศึกษาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารโดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ด้านการตรวจสอบ (Check) โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ปัญหา ขาดการจัดระบบควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานภายในที่ชัดเจน และต่อเนื่อง การติดตามผลและนิเทศไม่ต่อเนื่อง ขาดการประเมินด้วยวิธีการที่หลากหลาย ยังมุ่งเน้นผู้บริหารเป็นหลักในการควบคุม ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบ ไม่มีการจัดทำปฏิทินกำกับติดตามที่ชัดเจน

1.4 ด้านการแก้ไข (Act) โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ปัญหา โรงเรียนไม่สามารถกำหนดอัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครู และบุคลากรได้ด้วยตนเอง บุคลากรขาดการยอมรับผลงานของผู้อื่น และบุคลากรยังขาดความรับผิดชอบและขาดวินัยในตนเอง งบประมาณไม่เพียงพอ ไม่ได้นำผลจากการติดตามประเมินมาวิเคราะห์ ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขผลปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

ถึงแม้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลาย แต่การบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยใช้ SBM และ PDCA ก็ยังคงเป็นนวัตกรรมสำคัญในการบริหารโรงเรียน สอดคล้องกับการศึกษาของ เอเมอร์ วิริยะขันติกุล (2555, บทคัดย่อ) พบว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการให้ความรู้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการเข้ามามีบทบาทบริหารงานในโรงเรียน มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองทราบ ถึงประโยชน์ในการมีส่วนร่วมกับโรงเรียน ซึ่งการบริหารจัดการที่ดี ควรนำระบบ PDCA เข้ามาบริหารจัดการภายในโรงเรียน

2. หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านหลักการกระจายอำนาจ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา รัฐยังไม่มีกระจายอำนาจให้สถานศึกษาอย่างแท้จริงการกระจายอำนาจไม่ครอบคลุมภารกิจการบริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่เข้าใจหลักการจัดการการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงขาดความมั่นใจในการตัดสินใจ รวมทั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดความรู้ในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับกระจายอำนาจ การประสานงานขาดความต่อเนื่อง

2.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2.3 หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาดการตรวจสอบการปฏิบัติงานของโรงเรียน โรงเรียนไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานในโรงเรียน ขาดระบบการจัดทำหลักฐานและร่องรอยการปฏิบัติงาน ผู้บริหารไม่ได้บริหารงานเชิงระบบ

3. ขอบข่ายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.1 การบริหารงานวิชาการ (Academic administration) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติตามขอบข่ายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารงานวิชาการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา การบริหารงานวิชาการ โรงเรียนขาดสื่อที่ทันสมัย นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนค่อนข้างต่ำ ครูรุ่นเก่าใช้สื่อ นวัตกรรมน้อย โรงเรียนจัดการเรียนการสอนยังไม่หลากหลายและไม่ตรงตามความต้องการของผู้เรียนปัญหาด้านการนิเทศภายในไม่ต่อเนื่อง ครูไม่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา คุณภาพผู้เรียนต่ำลงทุกปี โดยสภาพการอ่านหนังสือไม่ออก เขียนหนังสือไม่ได้มีมากขึ้น มีการปรับปรุงหลักสูตรบ่อยเกินไป ผู้บริหารและครู

ขาดความชำนาญในงานวิชาการ เนื่องจากไม่กระตือรือร้นในการศึกษาค้นคว้า ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายวิชาการ ประสานงานจัด การเรียนการสอนและกิจกรรมทางวิชาการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความรู้ด้านวิชาการ ครูขาดความรู้เรื่องวิจัยในชั้นเรียน

3.2 การบริหารงบประมาณ (Budget administration) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษา ปฏิบัติตามขอบข่ายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารงบประมาณ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา การบริหารงบประมาณ งบประมาณไม่เพียงพอ ครูไม่มีความเข้าใจเรื่อง การเงิน โรงเรียนระดมงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาน้อย และไม่ทั่วถึง การจัดสรรงบประมาณไม่ได้มุ่งเน้นผลงาน ได้รับงบประมาณล่าช้า โรงเรียนได้รับจัดสรร งบประมาณเพียงงบบรายหัวเท่านั้น การบริหารงบประมาณ บุคลากรไม่ได้รับรู้ ขาดมาตรฐานและ ตัวชี้วัด

3.3 การบริหารบุคคล (Personnel administration) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติ ตามขอบข่ายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารงานบุคคล โดยภาพรวมอยู่ในระดับ มาก ปัญหา คือ ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอในการจัดการศึกษา โรงเรียนไม่สามารถ คัดเลือกครูที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านได้ บุคลากรขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบ บุคลากรไม่กระตือรือร้นในการศึกษาหาความรู้หรือพัฒนาตนเอง ครูส่วนมากไม่สามารถใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่อการเรียนการสอนได้ ขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานของ บุคลากร โรงเรียนยังขาดการระดมทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในชุมชนมาช่วยในการ จัดการศึกษา ผู้บริหารไม่สามารถโยกย้ายครูที่ทำงานไม่ได้มาตรฐาน

3.4 การบริหารทั่วไป (General administration) สภาพปัจจุบัน สถานศึกษาปฏิบัติ ตามขอบข่ายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารทั่วไป โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัญหา ข้อมูลสารสนเทศไม่เป็นระบบและไม่เป็นปัจจุบัน ชุมชนมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมภารกิจ งานของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้กำกับ ติดตาม การดำเนินงาน ตาม แผนงานของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ขาดงบประมาณในการจัดการด้านอาคารสถานที่และ สิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อย ระบบสื่อสารที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารเน้นปัจจัยมากกว่า กระบวนการและผลผลิต โดยเฉพาะผลที่เกิดกับผู้เรียน รวมทั้งเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ครูต้อง ทำหน้าที่งานธุรการเนื่องจากเจ้าหน้าที่ธุรการทำหน้าที่หมุนเวียน 3 - 4 โรงเรียน

2. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี

2.1 องค์ประกอบด้านนโยบาย ได้แก่ 1) กระทรวงศึกษาธิการ 2) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษา สนับสนุนและสร้างความเข้าใจในการจัดการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และประเมินผลการศึกษา

2.2 องค์ประกอบด้านบุคลากร ได้แก่

2.2.1 ปัจจัยด้านผู้บริหารโรงเรียน ประกอบด้วย 1) การกำหนดวิสัยทัศน์โดยใช้หลักการมีส่วนร่วม 2) การกำหนดแผนงาน/โครงการปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์ 3) การให้ความจริงใจและความไว้วางใจต่อผู้ร่วมงาน 4) การให้ความเป็นอิสระแก่ครูในการปฏิบัติงาน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย 5) ส่งเสริมและสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของคณะครู 6) 7) รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะใหม่ ๆ ของผู้ร่วมงาน 7) ส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและทันต่อการเปลี่ยนแปลง 8) พัฒนาการเรียนรู้ใหม่ ๆ กับบุคลากรโดยใช้การเรียนรู้ร่วมกัน 9) ส่งเสริมบรรยากาศและแรงบันดาลใจในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์การปฏิบัติงาน 10) มีการพัฒนาความรู้และทักษะในการวิจัย เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษา 11) จัดความรู้สึก อารมณ์ ความคิดที่เกิดขึ้นของตนเอง และสามารถควบคุมได้ 12) สามารถเข้าใจสภาวะอารมณ์ของผู้อื่นได้และสร้างสัมพันธภาพได้อย่างเหมาะสมและยืนยาว สอดคล้องกับการศึกษาของกมลวรรณ รอดจ่าย (2552, บทคัดย่อ) ภาวะผู้นำของผู้บริหารส่งผลต่อประสิทธิภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก

2.2.2 ปัจจัยด้านครู ประกอบด้วย 1) ครูมีการศึกษาวิเคราะห์ผู้เรียนเป็นรายบุคคล เพื่อใช้วางแผนการจัดการเรียนรู้ 2) ครูนำมาตรฐานการเรียนรู้และผลการเรียนรู้ที่คาดหวังมาใช้ในการจัดการเรียนรู้ 3) ครูจัดทำแผนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยเน้นให้ผู้เรียนได้ฝึกการคิดและการปฏิบัติจริง 4) ครูจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยส่งเสริมให้ผู้เรียนใฝ่รู้ใฝ่เรียน ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง 5) ครูสร้างบรรยากาศแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างครูกับนักเรียน และนักเรียนกับนักเรียน 6) ครูจัดการเรียนรู้โดยเชื่อมโยงการเรียนรู้กับประสบการณ์ในชีวิตประจำวันของนักเรียน 7) ครูเสริมแรงด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคน 8) ครูประเมินผลตามสภาพจริงด้วยวิธีการที่หลากหลาย 9) ครูให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินและปรับปรุงพัฒนาคุณภาพผู้เรียน 10) ครูมีการพัฒนาความรู้และทักษะการวิจัยในชั้นเรียน และทำการวิจัยอย่างต่อเนื่อง 11) ครูสามารถใช้ผลการวิจัยในชั้นเรียนมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงการจัดการเรียนรู้ 12) ครูมีการพัฒนาศักยภาพ กระตุ้นอารมณ์ทางบวกในการปฏิบัติงานของตนเอง 13) ครูมีการสนับสนุนเพื่อนร่วมงาน และสามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมาย

2.2.3 ปัจจัยด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย 1) กำหนดเป้าหมาย นโยบาย และนำไปปฏิบัติร่วมกัน 2) ให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาของโรงเรียน 3) เข้าร่วมประชุมอย่างพร้อมเพรียง 4) อุทิศเวลาและปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ 5) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จ 6) รู้สึกภาคภูมิใจในหน้าที่ และมีเกียรติ 7) ทำงานด้วยความเสียสละ ร่วมระดมทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง 8) ได้รับการต้อนรับและได้รับความไว้วางใจ 9) มีความรัก ความสามัคคี และแสดงความจริงใจอย่างเปิดเผยต่อกัน

2.3 องค์ประกอบด้านการบริหาร ได้แก่

2.3.1 กระบวนการบริหาร โดยใช้วงจร PDCA ของเดมมิ่ง ประกอบด้วย 1) การวางแผน (Plan) 2) การดำเนินงาน (Do) 3) การตรวจสอบ (Check) 4) การแก้ไข (Act)

2.3.2 หลักการบริหารโดยใช้ SBM ประกอบด้วย 1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 3) หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ซึ่งหลักการบริหารโดยใช้ SBM นี้ อูชิ (Ouchi, 2006, p.23) ได้เสริมว่า หัวใจสำคัญของใช้ SBM เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาสู่ความสำเร็จ คือ การกระจายอำนาจของครูใหญ่ สอดคล้องกับ แทนเนอร์และสโตน (Tanner & Stone, 1998, Abstract) สรุปว่า ผู้บริหารโรงเรียนคือ บุคคลสำคัญ ที่จะนำ SBM ไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสุดท้าย ครอมเวล (Cromwell, 2006, p.22) ได้เน้นย้ำอย่างหนักแน่นว่า ความสามารถของผู้นำ คือ ภาวะผู้นำ การกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ คือ คุณลักษณะที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จได้

2.3.3 ขอบข่ายการบริหารงานโดยใช้ SBM ประกอบด้วย 1) งานวิชาการ 2) งานงบประมาณ 3) งานบุคลากร 4) งานบริหารทั่วไป

ในส่วนนี้ แทนเนอร์และสโตน (Tanner & Stone, 1998, Abstract) ได้นำเสนอไว้ว่า การบริหารโรงเรียนจะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องประกอบด้วย กระบวนการพื้นฐานของผู้บริหาร 4 ปัจจัย คือ 1) ผู้บริหารจะต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการในการวิเคราะห์ปัญหา 2) กำหนดสิ่งต้องการและจำเป็นก่อน 3) แก้ปัญหาที่ละประเด็น และ 4) ใช้ทักษะกระบวนการกลุ่มในการแก้ปัญหา ซึ่งผู้นำคือบุคคลสำคัญในการกระจายอำนาจ ส่งเสริมให้คณะกรรมการมีการเรียนรู้ร่วมกัน พัฒนาครูให้สอดคล้องกับงานของโรงเรียน นำเสนอข้อมูลสารสนเทศการเรียนรู้ของผู้เรียน ให้รางวัล สร้างขวัญกำลังใจให้ทั่วถึง นอกจากนี้ บริกส์และวอสเตเตอร์ (Briggs & Wohlostetter, 2003, Abstract) ยังให้ข้อมูลสนับสนุนว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะต้องสร้างภาวะความสัมพันธนำไปสู่การตัดสินใจตามเป้าหมาย จัดให้มีการ

ตีพิมพ์ข่าวของโรงเรียน มหาวิทยาลัยเข้าร่วมพัฒนาครู และภาคธุรกิจเข้ามาสนับสนุนการศึกษาของโรงเรียน

2.4 องค์ประกอบด้านปัจจัยสนับสนุน ได้แก่

2.4.1 ปัจจัยด้านงบประมาณ ประกอบด้วย 1) งบประมาณจากรัฐบาล 2) งบประมาณจากการสนับสนุนของเอกชน และองค์กรต่าง ๆ

2.4.2 ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย 1) บุคลากรทางการศึกษา 2) วิทยากรภายนอก 3) ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.4.3 ปัจจัยด้านแหล่งเรียนรู้ ประกอบด้วย 1) แหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียน 2) แหล่งเรียนรู้ในชุมชน 3) แหล่งเรียนรู้ภายนอกชุมชน

2.4.4 ปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และอาคารสิ่งปลูกสร้าง

2.5 องค์ประกอบด้านบริบทของโรงเรียน ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านสภาพของโรงเรียน 2) ปัจจัยด้านสภาพของชุมชน 3) ปัจจัยด้านการบริหาร ซึ่ง ริซิกท์ และกรีมเมอร์ (Reezigt & Greemers, 2005, Abstract) ได้นำเสนอองค์ประกอบที่สำคัญทางการศึกษาไว้ 2 ด้านคือ 1) ด้านบริบททางการศึกษา ได้แก่ ความกดดันเพื่อการพัฒนา ทั้งภายในและภายนอก ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา และจุดมุ่งหมายในการพัฒนา 2) องค์ประกอบด้านโรงเรียน ได้แก่ วัฒนธรรมการพัฒนาระบวนการพัฒนา และผลลัพธ์ของการพัฒนา

2.6 องค์ประกอบด้านการตรวจสอบ ได้แก่ 1) ระบบการนิเทศภายใน 2) การประกันคุณภาพภายในและภายนอก สอดคล้องกับการศึกษาของสุวิทย์ ยอดสละ (2554, บทคัดย่อ) พบว่าการบริหารโรงเรียนขนาดเล็กแนวใหม่ ขึ้นตอนสุดท้ายต้องจัดให้มีการประเมิน เปรียบเทียบให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สภาพปัจจุบันกับอนาคตยังมีช่องว่างอยู่หรือไม่ หากยังมีอยู่ก็ควรเพิ่มระดับการประเมินการเปลี่ยนแปลงให้ครอบคลุมทุกตัวบ่งชี้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 2) ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรดำเนินการออกกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ตามรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ควรสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวง และระดับเขตพื้นที่การศึกษา ในการนำแนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ตรงกัน

3. ควรเร่งพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งดำเนินการติดตามและประเมินผล

4. ควรประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข้อเสนอแนะสำหรับนำผลการวิจัยไปใช้

1. ควรมีการประยุกต์ใช้รูปแบบให้มีความเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนเนื่องจาก รูปแบบที่ผู้วิจัยนำ เสนอนั้นเป็นเพียงรูปแบบและแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ทั้งระบบของการบริหาร โรงเรียน

2. ควรมีการสร้างเสริมเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเครือข่ายผู้ปกครอง โดยกระจายความรับผิดชอบไปยังขอบข่ายงาน กระบวนการบริหารและมาตรการกำกับต่าง ๆ ของโรงเรียน รวมทั้งมุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและชุมชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

1. ควรวิจัยเชิงทดลองรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับเขตพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

2. ควรวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้านหลักการบริหารองค์ประกอบด้าน มาตรการกำกับ และองค์ประกอบด้านปัจจัย ทั้งภายในและระหว่างองค์ประกอบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน