

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยเริ่มมีรูปแบบขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี จากนั้นได้มีการปรับปรุงมาตามลำดับ ทั้งด้านการบริหารและการจัดการ (วุฒิชัย มูลศิลป์. 2529 :16) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านหลักสูตร ได้เปลี่ยนเป็นหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เป็นหลักสูตรแกนกลางของประเทศไทยจุดประสงค์ที่จะพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นคนดีมีปัญญา มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มศักยภาพของผู้เรียนให้สูงขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545 : 5) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างหลักสูตรเป็นระดับช่วงชั้นและจากกลุ่มประสบการณ์เป็นกลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่มสาระวิชา ส่วนการบริหารและการจัดการศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่จัดระบบการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นอีกที่ดำเนินการจัดการศึกษา ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และอื่นๆ จากแผนการศึกษาแห่งชาติ (2545–2559) มุ่งเน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริขององค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ยึดทางสายกลางบนพื้นฐานของความสมดุลพอดีรู้จักประมาณอย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตเพื่อมุ่งให้เกิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน และความอยู่ดีมีสุขของคนไทย” โดยยึด “คน” เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา บูรณาการของชีวิต เป็นองค์รวมเพื่อพัฒนาชีวิตให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (สมเดช สีแสง. 2545 : 154–155) การพัฒนาคนให้มีคุณภาพการกล่าวดังกล่าวจะต้องใช้ระบบการ จัดการศึกษา เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ระบบการศึกษาที่เป็นอยู่เดิมไม่สามารถที่จะพัฒนาคนไปสู่เป้าหมายได้เน้นเรื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในด้านเทคโนโลยี อุตสาหกรรม และธุรกิจการแข่งขัน (โสภณ โสมดี. 2543 : 6) จึงได้มีการปฏิรูปการศึกษาขึ้น เป้าหมาย ปฏิรูปการศึกษา 4 ด้าน คือ การปฏิรูปโรงเรียน ปฏิรูปบุคลากร ปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน และ ประการสุดท้าย คือ การปฏิรูปการบริหารการศึกษา

การปฏิรูป (ปฏิ+รูป) หมายถึง การปรับเปลี่ยนเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีขึ้นสมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิม การปฏิรูปการศึกษาไทยจึงหมายถึง การปรับเปลี่ยนทางการศึกษาของไทยเพื่อให้เราได้ไทยที่มีคุณภาพสูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งถึงมากกว่าเดิมและประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูงขึ้นไปกว่าเดิม การปฏิรูปการศึกษาจึงมีแต่วันเริ่มต้นแต่ไม่มีวันจบสิ้น วันนี้คุณภาพคนไทยอาจสูงใกล้เคียงกับคนฟิลิปปินส์แต่วันนี้เช่นกันเราอยากเห็นคุณภาพของคนไทยสูงขึ้นไปเท่ากับคุณภาพของคนสิงคโปร์ คนเกาหลี คนญี่ปุ่น หรือคนอเมริกัน และต้องเป็นคุณภาพที่สูงขึ้นอย่างถาวรด้วย คือ คนไทยที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร แม่ฮ่องสอน มุกดาหาร นครราชสีมา ฯลฯ ต้องมีคุณภาพสูงขึ้นไปใกล้เคียงหรือทัดเทียมกันสูง คนที่มีคุณภาพ หมายถึง คนที่มีทั้งความดี ความเก่งและความสุข ดังนั้นคนดีคือ คนที่มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ คนดีย่อมเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และประเทศ คนดีย่อมเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้นคนดีย่อมเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม คนเก่ง คือ คนที่มีความรู้และทักษะตรงตามมาตรฐานของหลักสูตร คือ มีความรู้และทักษะตรงตามมาตรฐานหลักสูตรวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา การงานอาชีพและเทคโนโลยีศิลปะ และภาษาต่างประเทศ คนเก่งต้องนำความรู้และทักษะข้างต้นไปใช้เป็นที่เครื่องมือในการ หาความรู้เพิ่มเติมในสาขาที่ตนเองสนใจและถนัดด้วยตนเองและอย่างต่อเนื่อง อาจค้นคว้าจากห้องสมุด เว็บไซต์ สื่อมวลชนชนิดต่างๆ คนเก่งต้องนำความรู้ที่ได้จากห้องเรียน และจากการค้นคว้าด้วยตนเองไปอภิปรายแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับปราชญ์ในท้องถิ่นหรือผู้ประสบความสำเร็จ ในการประกอบอาชีพในสาขาที่ตนสนใจ คนเก่งย่อมนำความรู้ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มากำหนดทางเลือกในการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีวิตของตนเองในอนาคต คนเก่งย่อมมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีบุคลิกภาพที่ดี คนเก่งทำงานร่วมกับคนอื่นได้ รักการทำงาน ขยัน อดทน รักอาชีพสุจริต คนเก่งย่อมสามารถวิเคราะห์ปัญหาของตนเอง ของครอบครัว ของชุมชน และของประเทศโดยใช้ความรู้และทักษะที่เรียนมาหรือที่ได้รับจากแหล่งต่างๆ และสามารถนำความรู้และทักษะเหล่านั้นมาสังเคราะห์เป็นแนวทางการแก้ปัญหาให้กับตนเอง ครอบครัว ชุมชน และประเทศ นำแนวทางแก้ปัญหาที่สังเคราะห์ขึ้นไปทดลองแก้ปัญหา วิเคราะห์ผลการแก้ปัญหาและสรุปเป็นความรู้ใหม่ที่ได้จากการทดลองแก้ปัญหาคนเก่งจึงสร้างความรู้ได้ด้วยตนเอง คนมีความสุข คือ คนที่มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี ร่างกายแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ จิตใจร่าเริง เบิกบาน แจ่มใส คนมีความสุขไม่หมกมุ่นกับสิ่งมอมเมาอบายมุข คนมีความสุขย่อมมีสุนทรียะทางดนตรี กีฬา หรือ ศิลปะ (ธวัชชัย อินอ่อน และคณะ. 2544 : 13)

ระดับความดี ความเก่ง ความสุขของคนไทยแต่ละภูมิภาค ณ วันนี้อาจแตกต่างกัน ดีมาก เก่งมาก สุขมาก ดีน้อย เก่งน้อย สุขน้อย และความคาดหวังของคนไทยในแต่ละภูมิภาค แต่ละจังหวัด แต่ละอำเภอเกี่ยวกับระดับความดี ความเก่ง และความสุกก็แตกต่างกัน เราจึงจำเป็นต้อง กำหนดค่าเฉลี่ยของมาตรฐานขั้นต่ำของความดีความเก่งและความสุขของคนทั้งประเทศว่าไม่ต้อง ต่ำกว่าเท่าใด และแต่ละภูมิภาค แต่ละจังหวัดก็ต้องรักษาระดับมาตรฐานขั้นต่ำไว้ ขณะเดียวกัน ก็ต้องกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับระดับความดี ความเก่ง และความสุข ของภูมิภาคหรือของจังหวัด ในปีต่อๆ ไปให้สูงขึ้นด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยยังต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพ ในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการบริหารจัดการ ซึ่งคำว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง สัดส่วนระหว่าง ผลผลิตกับตัวป้อนเข้า ถ้าใส่ตัวป้อนเข้าไปมากแต่ผลผลิตออกมาน้อยแสดงว่าหน่วยงานนั้น บริษัทนั้น กรม นั้น กระทรวงนั้นมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการต่ำ โดยทั่วไปตัวป้อนเข้า ของบริษัทหรือกระทรวงมักประกอบด้วย คน เงิน เทคโนโลยีการบริหารจัดการและเวลา ถ้าบริษัทหรือกระทรวงใดใช้คน เงิน เทคโนโลยีและเวลาในการทำงานมากแต่ผลผลิตออกมาน้อย แสดงว่าบริษัทหรือกระทรวงนั้นมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการต่ำ ตรงกันข้ามถ้าบริษัทหรือ กระทรวงใดใช้คน เงิน เทคโนโลยี และเวลาในการทำงานน้อยกว่าแต่ผลผลิตออกมามากกว่าหรือ เท่ากัน แสดงว่าบริษัทหรือกระทรวงนั้นมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูงกว่า

งานวิจัยของนักทฤษฎีองค์กรหลายคนเห็นตรงกันว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการใช้คน เงิน เทคโนโลยี และเวลาสูงหรือต่ำมีได้แก่ 1) ระดับความซ้ำซ้อนของการทำงาน ในแนวนอน หรือแนวตั้ง 2) ระดับการใช้ทรัพยากรที่หน่วยงานมีอยู่ให้เต็มศักยภาพ 3) ระดับการรวบอำนาจ ในหน่วยงาน 4) จำนวนขั้นตอนการบริหารในหน่วยงาน 5) เวลาที่ใช้ในการตัดสินใจแต่ละเรื่อง 6) ระดับความเป็นมืออาชีพของบุคลากร 7) ระดับความโปร่งใสของการบริหารจัดการ 8) ความสมเหตุสมผลของการใช้งบประมาณสำหรับแต่ละกิจกรรม/รายการ 9) ระดับความ ทันสมัยของเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการ

จากงานวิจัยของหลายคนจะเห็นว่า การทำงานซ้ำซ้อนจะนำไปสู่การใช้คนมากขึ้น ใช้งบประมาณสูงขึ้น ใช้เวลาในการตัดสินใจสั่งการนานขึ้น มีทรัพยากรมากแต่ไม่ใช้ให้เต็ม ศักยภาพย่อมก่อให้เกิดความสูญเปล่า ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น การรวบอำนาจการ ตัดสินใจย่อมนำไปสู่การเพิ่มขึ้นขั้นตอนการบริหาร เมื่อขั้นตอนเพิ่มขึ้นทำให้ต้องเพิ่มคนในแต่ละ ขั้นตอน ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คนที่ทำงาน นอกจากนั้นยังทำให้เวลาที่ใช้ในการตัดสินใจ นานขึ้นอีกด้วย คนมืออาชีพย่อมรอบรู้ มีข้อมูล ตัดสินใจได้ด้วยตนเอง หากความรู้เพิ่มเติม อยู่เสมอ บุคลากรมืออาชีพจึง ใช้เวลาตัดสินใจแต่ละเรื่องเร็ว ประสิทธิภาพการทำงานของคนมือ อาชีพจึงสูง ความไม่โปร่งใสในการบริหารมักนำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชัน ทำให้หน่วยงาน

ได้งานต่ำกว่าที่ลงทุน หรือทำให้หน่วยงานลงทุนเกินกว่าผลงานจริงที่ได้รับ การใช้เงินงบประมาณสำหรับกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง หรือเพื่อการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ชิ้นใดชิ้นหนึ่งมีราคาสูงเกินความเป็นจริง และที่สำคัญก็คือ การไม่นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะสื่อเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารและสารสนเทศ ซึ่งจะมีผลต่อองค์การเมื่อต้องการใช้ข้อมูล ทำให้ยากลำบากในการหาข้อมูลซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจสั่งการ

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการสูงขึ้น นักวิชาการในกระทรวงศึกษาธิการ นักวิชาการในมหาวิทยาลัย นักวิชาการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตัวแทนผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนข้าราชการครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิทางการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย จึงได้ประชุมสัมมนาหาข้อยุติเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการภายในกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะต้องเป็นโครงสร้างที่ลดความซับซ้อนของการทำงานทั้งแนวนอนหรือตั้ง เอื้อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่และที่จะได้รับมาในอนาคตให้เต็มศักยภาพ เป็นโครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจลดขั้นตอนการบริหาร ทำให้เวลาที่จะใช้ในการตัดสินใจแต่ละเรื่องสั้นและรวดเร็ว สร้างความเป็นมืออาชีพให้บุคลากรในแต่ละระดับ ทำให้การบริหารโปร่งใส ควบคุมการใช้จ่ายให้สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับราคาจริงและมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการ และหวังว่าเมื่อได้ดำเนินการตามแนวทางข้างต้นแล้ว ก็จะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูงขึ้น มีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการบริหารจัดการมากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจะสามารถนำเงินเหลือจ่ายดังกล่าวไปใช้ในการจัดหาอุปกรณ์ ห้องปฏิบัติการ พัฒนาแหล่งเรียนรู้ให้เพียงพอ ครูก็จะจัดการเรียนการสอนด้วยการปฏิบัติทดลองตามแนวทางการจัดการเรียน การสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ นักเรียนก็จะได้ทักษะการปฏิบัติและการค้นหาความรู้ด้วยตนเอง คุณภาพของคนไทยจะสูงขึ้น สินค้าที่ผลิตได้จะมีคุณภาพสูงขึ้น รายได้ของคนไทยจะสูงขึ้นและคุณภาพโดยรวม ของคนไทยจะสูงขึ้น (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 39 – 50)

จากความเชื่อดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงเสนอให้มีการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนทางการศึกษาใน เรื่องพร้อมๆ กัน คือ ปรับเปลี่ยนความมุ่งหมายหลักการ สิทธิหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารจัดการ แนวทางเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพการศึกษา แนวปฏิบัติเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษา ระบบงบประมาณ สื่อ และเทคโนโลยีการศึกษา ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการศึกษา กฎหมายกำหนดให้ยุบรวมกรมต่างๆ ในส่วนกลางเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อจัดความซ้ำซ้อนในการทำงานและเอื้อให้การใช้ทรัพยากร ร่วมกันระหว่างโรงเรียนที่สังกัดแต่ละกรม ในระดับจังหวัดและอำเภอ กฎหมายกำหนดให้ ยุบสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ไปรวมไว้ในสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ยังกำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน โดยหวังว่า เมื่อ มีการกระจายอำนาจออกจากกระทรวงไปแล้ว ขั้นตอนการบริหารจะน้อยลง เวลาที่ใช้ ในการตัดสินใจ แต่ละเรื่องจะสั้นลง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนจะพึ่งตนเองมากขึ้น ความเป็นมืออาชีพอของผู้บริหาร โรงเรียนและบุคลากรทางการศึกษาจะเกิดขึ้น ประสิทธิภาพ การบริหารจัดการจะสูงขึ้น งบประมาณที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการจะลดลง มีงบประมาณ ที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้มากขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 13-15)

การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ ที่สมบูรณ์แบบ เป็นคนดีมีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมี พลัง และมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่ง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไป ตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาของไทย มีเอกภาพ เชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดังบทบัญญัติในมาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงาน บุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในเขต พื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การกระจายอำนาจดังกล่าว จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว รวมทั้งมีอิสระ ในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถ จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากแนวคิดดังกล่าว เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระและมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”

สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึง หมายถึง โรงเรียนในสังกัดพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับ ให้สามารถกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเองภายในของวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิ และหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลและที่เป็นนิติบุคคล มีความเหมือนกันในด้านวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาในส่วนที่ต่างกัน คือ ด้านความรับผิดชอบ โดยสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกับสถานศึกษาในฐานะที่สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัด แต่ถ้าเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษารับผิดชอบต่อความที่กำหนดไว้ในกรอบอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง

สถานศึกษาทั้งสองแบบ มีความเหมือนกันในส่วนของอำนาจหน้าที่ด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่สถานศึกษานิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในฐานะเป็นนิติบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษาไว้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และการเก็บค่าธรรมเนียม การศึกษาที่ไม่ขัดกัน นโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

ในการบริหารจัดการศึกษาผู้บริหาร โรงเรียนมีความคาดหวังจะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และมีอิสระตามมาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบริหารวิชาการกับการบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล เพราะด้านบริหารทั่วไป และมีความคาดหวังต่อ

การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนที่จะมาช่วยส่งเสริมให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง เป็นโรงเรียนนิติบุคคลที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาความคาดหวังของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ชลบุรี เขต 2 ต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลว่าควรเป็นเช่นไร เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความคาดหวังของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลใน 4 ด้าน ทั้งนี้ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบความคาดหวังของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลจำแนกตามวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการบริหารการศึกษาและขนาดโรงเรียน

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะทำให้ผู้บริหารโรงเรียน ครูอาจารย์ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียน ได้ทราบถึงระดับการรับรู้และความคาดหวังที่มีต่อการบริหารการศึกษาในการบริหารโรงเรียนเป็นนิติบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ตลอดจนนำเสนอข้อมูลต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผลที่ได้มาพิจารณาปรับปรุงการดำเนินการบริหารโรงเรียน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการศึกษา

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 กำหนดกรอบการกระจายอำนาจการบริหารไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ใน 4 ด้าน คือ

- 1) ด้านการบริหารวิชาการ
- 2) ด้านการบริหารงบประมาณ
- 3) ด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) ด้านการบริหารทั่วไป

1.4.2 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 จำนวน 135 โรงเรียน ผู้บริหารจำนวน 135 คน การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ประชากรทั้งหมด

1.4.3 ตัวแปรที่ศึกษา ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยมีดังนี้

- 1) ตัวแปรอิสระ ได้แก่

(1) วุฒิการศึกษา

ก. มีวุฒิการศึกษาทางด้านบริหารการศึกษา

ข. ไม่มีวุฒิการศึกษาทางด้านบริหารการศึกษา

(2) ประสบการณ์

ก. ประสบการณ์ต่ำกว่า	1	0	ปี
ข. ประสบการณ์ตั้งแต่	1	0	ปีขึ้นไป

(3) ขนาดโรงเรียน

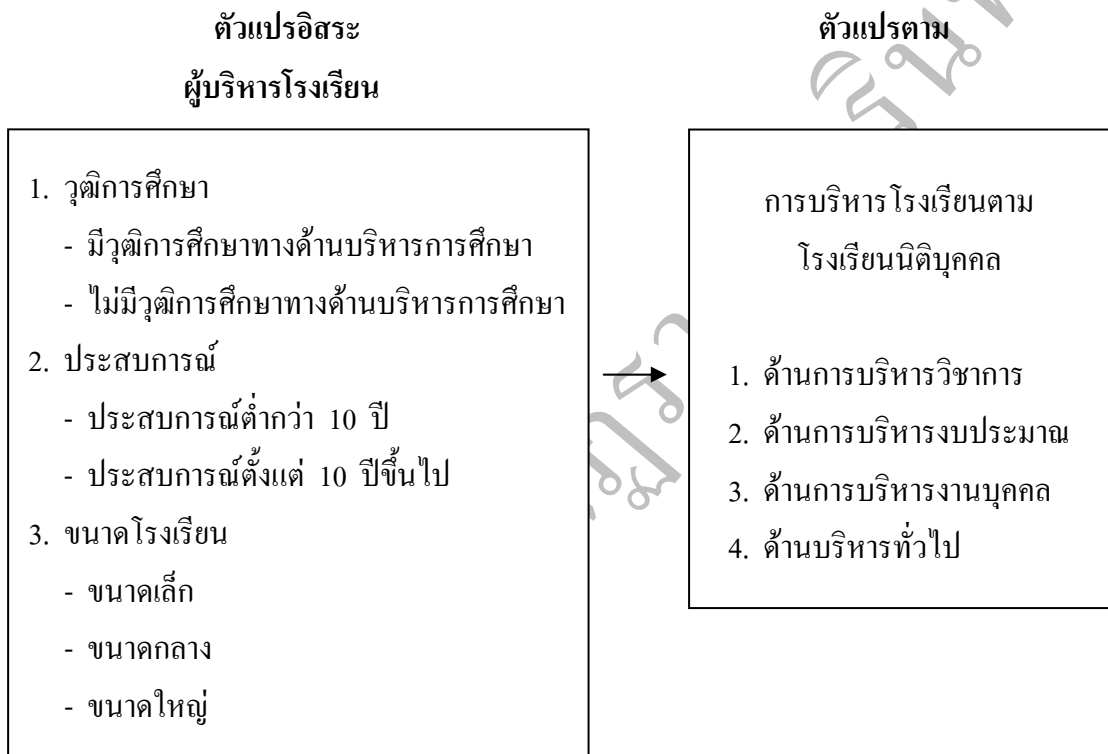
ก. ขนาดเล็ก	(มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่	1	-	5 0 0	คน)
ข. ขนาดกลาง	(มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่	5 0 1	-	1, 5 0 0	คน)
ค. ขนาดใหญ่	(มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่	1 , 5 0 1			ขึ้นไป)

- 2) ตัวแปรตาม คือ ความคาดหวังของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล

- (1) ด้านการบริหารวิชาการ
- (2) ด้านการบริหารงบประมาณ
- (3) ด้านการบริหารงานบุคคล
- (4) ด้านการบริหารทั่วไป

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาความคาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ชลบุรี เขต 2 ต่อการบริหารโรงเรียนนิตินุคคล ผู้วิจัยมีกรอบแนวคิด ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.6 สมมติฐานการวิจัย

1.6.1 ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาทางการบริหารการศึกษาต่างกันมีความคาดหวังต่อการบริหารโรงเรียนนิตินุคคลแตกต่างกัน

1.6.2 ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์ในการบริหารการศึกษาต่างกันมีความคาดหวังต่อการบริหารโรงเรียนนิตินุคคลแตกต่างกัน

1.6.3 ผู้บริหารโรงเรียนที่อยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีความคาดหวังต่อการบริหารโรงเรียนนิตินุคคลของแตกต่างกัน

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 ความคาดหวังที่มีต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล หมายถึง ความต้องการหรือความมุ่งหวังของผู้บริหารโรงเรียน ในการบริหารการศึกษาโรงเรียนเป็นนิติบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ใน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

1) ด้านการบริหารวิชาการ หมายถึง พัฒนาหลักสูตรโรงเรียน พัฒนาระบบการเรียนรู้ วัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน วิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา พัฒนากระบวนการประกันคุณภาพภายในโรงเรียน ส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน ประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับโรงเรียนอื่น ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2) ด้านการบริหารงบประมาณ หมายถึง จัดทำและเสนอขอของบประมาณ จัดสรรงบประมาณ ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา บริหารการเงิน บริหารการบัญชี บริหารพัสดุและสินทรัพย์

3) ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง วางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง เสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการวินิจัย และการออกจากราชการ

4) ด้านการบริหารทั่วไป หมายถึง ดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการ คณะกรรมการโรงเรียนขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ ประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา จัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป ดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม จัดทำสำมะโนผู้เรียน รับนักเรียน ส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน ประชาสัมพันธ์งานการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น จัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน งานบริการสาธารณะ งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

1.7.2 โรงเรียนนิติบุคคล หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำการต่างๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

1.7.3 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ในปีการศึกษา 2547

1.7.4 วุฒิกการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาที่ผู้บริหารสำเร็จการศึกษา โดยจำแนกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ มีวุฒิกการศึกษาทางด้านบริหารการศึกษา และไม่มีวุฒิกการศึกษาทางด้านบริหารการศึกษา

1.7.5 ประสบการณ์ หมายถึง ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียนนับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งจนถึงปัจจุบัน คือ ต่ำกว่า 10 ปี และตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

1.7.6 ขนาดโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 500 คน ถือเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 501 คนถึง 1,500 คน ถือเป็นโรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,501 คนขึ้นไป ถือเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ (เกณฑ์ของกรมสามัญศึกษา)