

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาเป็นเรื่องใหม่ของสถานศึกษาของรัฐ เนื่องจากในอดีตการจัดการศึกษาของไทยเป็นโครงสร้างที่อยู่ในระบบราชการ แต่เนื่องจากยุคสมัยเปลี่ยนไประบบราชการมีการปฏิรูปมาโดยลำดับ การบริหารจัดการโรงเรียนก็เป็นหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษาจึงมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลขึ้น โดยมีคณะกรรมการการศึกษาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เห็นสมควรให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล เพราะต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และจะทำให้สถานศึกษาเข้มแข็งได้ในที่สุด ตามหลักการจัดองค์กรต้องถือว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในระบบการศึกษา เพราะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนโดยตรง สถานศึกษาจึงเป็นหน่วยงานหลัก (Line) ของระบบการศึกษาไม่ใช่หน่วยงานสนับสนุน (Staff)

การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา และชุมชน ซึ่งได้ดำเนินการในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ฮังการี และสิงคโปร์ ซึ่งใช้หลักการจัดการคณาจารย์ การบริหาร ไปยังสถานศึกษาและประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School) มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องและแพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน ส่วนประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาได้นำแนวคิดดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติในรูปแบบของโรงเรียนนิติบุคคลซึ่งเริ่มดำเนินการ โดยให้มีการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้กำหนดเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

จากจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยการมีส่วนร่วม

ของสังคมและการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ฉะนั้นการกระจายอำนาจ การบริหารทางการศึกษาจึงเป็นปัจจัย สำคัญที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง หากการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่ต้องการกระจาย อำนาจ การบริหารการศึกษา ดังที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว อิสระ สามารถ บริหารจัดการในสถานศึกษาได้สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการบริหารที่ใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (School Base Management : SBM) และกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ได้บัญญัติให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น “โรงเรียนนิติบุคคล” เพื่อรองรับและสนับสนุน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

รุ่ง แก้วแดง (2546: 15) ได้สรุปขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ไว้ว่า ให้สถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ในกิจการทั่วไป ของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคล ซึ่ง สถานศึกษามีอำนาจการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้อ้างอิงและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศ ให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษา ต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการ เมื่อจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ ให้สถานศึกษารายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว ในกรณีที่จะต้องมีการจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียน หรือดำเนินการ ทางทะเบียนใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการ ทางทะเบียนดังกล่าวได้ในนามนิติบุคคล หากในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษา รายงานต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทราบ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินคดี ในกรณีที่นิติบุคคลสถานศึกษาเป็น โจทย์ฟ้องคดี ในนามของตน ให้กระทำเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษา โดยจะต้องได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้น สังกัด ส่วนในด้านการบริหารจัดการสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณในส่วน ของที่ตั้งไว้สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน

สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุในส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ หรือ อยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด ส่วนการรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษารับบริจาคตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้สรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว รายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัดทราบ ทุกสิ้นปีงบประมาณให้ผู้ว่าราชการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว แล้วรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบโดยเร็วและในการบริหารจัดการด้านบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นโอกาสที่สถานศึกษามีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น นับตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การให้ค่าตอบแทน โดยมีเป้าหมายสูงสุดของการมีอำนาจการบริหารงานบุคคลคือ การสนับสนุนการเรียนการสอนสำหรับผู้เรียนเป็นสำคัญ

แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาให้เป็นนิติบุคคลเป็นเรื่องใหม่สำหรับโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในเจตนารมณ์และบทบาทหน้าที่ของโรงเรียนนิติบุคคล ผู้บริหารครู-อาจารย์ ยังเคยชินกับการบริหารจัดการแบบระบบราชการที่มีการสั่งการจากระดับสูง จึงไม่เคยชินกับการบริหารจัดการที่เสรีจืดจางในองค์กรของตนเอง ซึ่งการบริหารจัดการแต่เดิม ครู ผู้บริหารยังคงดำเนินการเอง ประชาชนจึงมีส่วนร่วมน้อยมากซึ่งจะเป็นเพียงการสนับสนุน แต่ปัจจุบันต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งใหม่เช่นเดียวกัน จึงทำให้การทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของการเป็นนิติบุคคลเท่าที่ควรซึ่งเจตนารมณ์หลักของการบริหารแบบนิติบุคคลต้องเกิดจากความคล่องตัวในการบริหารจัดการและเน้นการกระจายอำนาจ ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ จึงไม่ได้นำเอาความเป็นนิติบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากการเป็นนิติบุคคลนอกจากจะเป็นนิติบุคคลในการจัดการทางวิชาการแล้ว ยังต้องสามารถทำนิติกรรมในเรื่องทรัพย์สิน ตลอดจนการบริหารงานบุคคล ซึ่งส่วนมากผู้บริหารจะไม่คุ้นเคยกับระบบนี้ จึงอาจจะเป็นอันตราย กรณีที่ไม่ศึกษาอย่างละเอียดและอาจทำผิดกฎหมายโดยไม่เจตนา ตั้งแต่มีการประกาศให้โรงเรียนนิติบุคคลมานานเกือบ 6 ปี ยังไม่มีผลงานวิจัยใดๆ ที่ชี้ให้เห็นประสิทธิผลของการเป็นนิติบุคคล

จากสภาพการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าสภาพและประสิทธิผลการจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลเป็นอย่างไร และรูปแบบการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และส่งผลให้การบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดการศึกษาชาติต่อไป

คำถามวิจัย

1. คำถามหลัก

รูปแบบการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลเป็นอย่างไร

2. คำถามวิจัยรอง

2.1 สภาพการจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลเป็นอย่างไร

2.2 ประสิทธิภาพในการจัดการสถานของศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคล
2. เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลในการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคล
3. เพื่อพัฒนารูปแบบในการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคล

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้

1. การจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลมี 4 ด้าน คือ
 - 1.1 ด้านการบริหารจัดการด้านวิชาการ
 - 1.2 ด้านการบริหารจัดการด้านงบประมาณ
 - 1.3 ด้านการบริหารจัดการด้านงานบุคคล
 - 1.4 ด้านการบริหารจัดการด้านงานทั่วไป

2. ประสิทธิภาพในการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะนิติบุคคลจะครอบคลุมใน 4 ด้าน ดังนี้

- 2.1 ด้านการบริหารจัดการด้านวิชาการ
- 2.2 ด้านการบริหารจัดการด้านงบประมาณ
- 2.3 ด้านการบริหารจัดการด้านงานบุคคล
- 2.4 ด้านการบริหารจัดการด้านงานทั่วไป

ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

1. บุคลากรหลักระดับกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. บุคลากรหลักระดับเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพะเยา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. บุคลากรหลักระดับสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน ครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจตรงกัน การวิจัยครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

ประสิทธิภาพ หมายถึง การปฏิบัติงานที่ได้ผลงานเท่ากับหรือมากกว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งในที่นี้กำหนดเกณฑ์การบรรลุเป้าหมายไว้ร้อยละ 50

สถานศึกษานิติบุคคล หมายถึง สถานศึกษาที่มีหน้าที่ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการและเป็นผู้แทนสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษา

การจัดการสถานศึกษา หมายถึง การจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

การจัดการสถานศึกษา ด้านวิชาการ หมายถึง การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา และการแนะแนวการศึกษา

การจัดการสถานศึกษา ด้านงบประมาณ หมายถึง การจัดทำและเสนอขอของบประมาณการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุ และสินทรัพย์

การจัดการสถานศึกษา ด้านบุคคล หมายถึง การวางแผนอัตรากำลัง และการกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษา วินัย และการออกจากราชการ

การจัดการสถานศึกษา ด้านการบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานด้านการบริหาร 4 ด้าน ได้แก่

1. การบริหารงานกิจการนักเรียน ได้แก่ การจัดทำหลักสูตรเฉพาะที่เน้นการพัฒนาทักษะชีวิตให้กับนักเรียน การปลูกฝังให้นักเรียนมีความพร้อมด้านคุณธรรม จริยธรรม การปลูกฝังให้นักเรียนมีความพร้อมด้านความรู้ การดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับหลักสูตรพัฒนาผู้เรียน การปลูกฝังให้นักเรียนมีความรัก และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ การจัดกิจกรรมที่ปลูกจิตสำนึกการรักษาทรัพย์สินสมบัติในสถานศึกษาให้นักเรียน การจัดกิจกรรมที่ปลูกจิตสำนึก การรักษาสิ่งแวดล้อมในสถานศึกษา ให้นักเรียน
2. การบริหารงานพัสดุ ครุภัณฑ์ ได้แก่ การดำเนินการจัดซื้อ จัดหาวัสดุครุภัณฑ์ของสถานศึกษา การจัดสรรงบประมาณเพื่อซ่อมแซมครุภัณฑ์ การกำหนดคุณสมบัติของวัสดุครุภัณฑ์ การกำหนดราคาของวัสดุครุภัณฑ์ การดำเนินการทำลายครุภัณฑ์ที่เสื่อมคุณภาพหรือชำรุดการดำเนินการจำหน่ายครุภัณฑ์ที่เสื่อมคุณภาพหรือชำรุด การมีอำนาจในการกำหนดภูมิทัศน์ของโรงเรียน การมีอำนาจในการกำหนด แบบอาคารเรียน อาคารประกอบ การมีอำนาจในการกำหนดห้องปฏิบัติการ
3. การบริหารงานอาคารสถานที่ ได้แก่ การบริหารจัดการด้านสถานที่และสภาพแวดล้อมให้เป็นแหล่งเรียนรู้ในสถานศึกษา การนำงบประมาณมาพัฒนาภูมิทัศน์ การนำงบประมาณมาซ่อมแซม อาคารเรียนหรือ อาคารประกอบ การวางแผนอาคารเรียนและอาคารประกอบในสถานศึกษา การจัดสถานศึกษา ให้เป็นแหล่งวิทยาการให้บริการชุมชน
4. การบริหารงานธุรการ ได้แก่ การจัดระบบ รับ ส่ง และตอบรับหนังสือราชการการจัดให้มีระบบการรายงานข้อมูล และสารสนเทศที่พร้อมใช้งานได้ทันที การประชาสัมพันธ์ข้อมูล

ข่าวสารเกี่ยวกับความก้าวหน้าของสถานศึกษาการจัดประชุมและการกำหนดระเบียบวาระการประชุม

ความเป็นนิติบุคคล หมายถึง ความมีอิสระ ความคล่องตัว และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ในที่นี้กำหนดเกณฑ์การเป็นนิติบุคคลไว้ร้อยละ 50 ในแต่ละองค์ประกอบ และต้องเกินกว่าหรือเท่ากับ เกณฑ์ 3 องค์ประกอบ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่จัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา ในที่นี้ หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดพะเยา