

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นบทบาทสำคัญในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน และเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกับกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าของวิทยาการใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวสู่เศรษฐกิจสังคมแห่งความรู้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544 : 3) ซึ่งการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังกล่าว จึงต้องมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนไทยที่มีคุณภาพและมี คุณลักษณะที่พึงประสงค์เป็นทั้ง คนดี คนเก่ง และมีความสุข

ในอดีตการศึกษาไทยมีพื้นฐานมาจากสถาบันหลักคือวัดและวัง ซึ่งเป้าหมายในการจัดการศึกษาจำกัดเฉพาะชนชั้นสูงหรือเพียงคนบางกลุ่มเท่านั้น ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการศึกษารั้งยิ่งใหญ่ทำให้การศึกษาของไทยพัฒนาสู่ความทันสมัยทัดเทียมนานาอารยประเทศ และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ดำเนินการตามพระปณิธานต่อส่งผลให้การศึกษาของประเทศไทยก้าวหน้า และมั่นคงยิ่งขึ้น (สมหมาย จันทรเรือง, 2544 : 6)

ในปี พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศ การศึกษาได้พัฒนาเข้าสู่สากล แต่การบริหารการศึกษา ยังคงเป็นการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาเท่าที่ควรทำให้เกิดแนวคิดในการผลักดันกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการวางพื้นฐานสำคัญการปฏิรูปการศึกษา โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นฉบับที่ 16 ของประเทศไทย (สมหมาย จันทรเรือง, 2544 : 14) เป็นฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้ให้สิทธิเสรีภาพทางการศึกษาอย่างกว้างขวาง มาตรา 81 แห่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ถือเป็นการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งหนึ่งจึงทำให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

และแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่รองรับการปฏิรูปการศึกษาทั้งในด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา การปรับปรุงกระบวนการจัดการศึกษาและมาตรการในการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งทำให้เกิดพัฒนาการที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งกระทรวงใหม่ทางการศึกษาที่มีอิสระ และคล่องตัว ในการบริหารจัดการ มีการเปลี่ยนแปลงการสอนจากครูเป็นศูนย์กลางมาเป็นเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวง

กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 บัญญัติให้สถานศึกษาตามมาตรา 34(2) ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการเรียกชื่ออย่างอื่น เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้

สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วย ที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมสถานศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา นอกจากนี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 65 66 และ 70 บัญญัติให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาเว้นแต่สิทธิและหน้าที่โดยสภาพเป็นไปเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน เป็นลูกหนี้และเจ้าหนี้ เป็นโจทก์และจำเลยได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 74)

จากการปรับเปลี่ยนฐานะของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคลดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในการศึกษาความพร้อมในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 จำแนกตามปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา และปัจจัยด้านโรงเรียน
3. เพื่อศึกษาความต้องการในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบระดับความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2
2. ทำให้ทราบความแตกต่างของความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 จำแนกตามปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา และปัจจัยด้านโรงเรียน
3. ได้แนวทางในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2

สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีสมมติฐาน ดังนี้

1. ความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 อยู่ในระดับปานกลาง
2. ความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 จำแนกตามปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา และปัจจัยด้านโรงเรียน มีความแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 จำนวน 153 โรงเรียน หัวหน้าสถานศึกษา จำนวน 153 คน ผู้ช่วยหัวหน้าสถานศึกษา จำนวน 173 คน รวมทั้งสิ้น 326 คน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 การกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ใช้ตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของเฮนเดล (Hendal, 1977 : 568) ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 การสุ่มตัวอย่างจากโรงเรียนใช้วิธีสุ่มอย่างง่าย จำแนกตามขนาดของโรงเรียนแยกเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ทั้งหมดจำนวน 76 โรงเรียน และเจาะจงให้ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนละ 1 คน รวม 76 คน ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา หรือครูผู้สอนที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาเช่นเดียวกันกับผู้บริหารที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนละ 1 คน รวม 76 คน รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 152 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหา ได้แก่ ศึกษาความพร้อมในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ในภาระงานทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป รวมทั้งเปรียบเทียบความแตกต่างของความพร้อมในการบริหาร จำแนกตามปัจจัยของผู้บริหารสถานศึกษาและปัจจัยด้านโรงเรียน และศึกษาความต้องการในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2

3. ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกได้ดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 มีดังนี้

3.1.1 ปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่

3.1.1.1 ระดับการศึกษา

3.1.1.2 ตำแหน่งทางการบริหาร

3.1.1.3 ประสบการณ์การบริหาร

3.1.2 ปัจจัยด้านโรงเรียน

3.1.2.1 ขนาดของโรงเรียน

3.1.2.2 เกณฑ์จำนวนบุคลากรครูต่อนักเรียน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความพร้อมของผู้บริหารในการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานคือ

- 3.2.1 การบริหารวิชาการ
- 3.2.2 การบริหารงบประมาณ
- 3.2.3 การบริหารงานบุคคล
- 3.2.4 การบริหารทั่วไป

ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ครั้งนี้มีข้อตกลงเบื้องต้นว่า ศักยภาพการดำเนินการ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป วัดโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น ซึ่งการตอบแบบสอบถามแต่ละข้อของผู้บริหารที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและบริบทของโรงเรียน สังคมหรือชุมชน ที่ผู้บริหารได้รับการคัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างทำงาน หรืออาศัยอยู่เป็นสำคัญ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพร้อมในการบริหาร หมายถึง ศักยภาพการดำเนินการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

2. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษา หรือผู้ช่วยหัวหน้าสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานของรัฐในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ และครูผู้สอนที่ทำหน้าที่ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา

3. สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ที่กฎหมายยอมรับให้สามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบเขต วัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหาร

ราชการ กระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

4. ปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษา ตำแหน่งทางการบริหาร ประสบการณ์การบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในเขตพื้นที่ การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2

5. ปัจจัยด้านโรงเรียน หมายถึง ขนาดโรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ตามเกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียนรางวัลพระราชทาน และเกณฑ์จำนวนบุคลากรครูต่อนักเรียนตามเกณฑ์คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ครู 1 คนต่อนักเรียน 25 คนของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2

เกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียนรางวัลพระราชทาน

ช่วงชั้นที่ 1 และ 2 (ประถมศึกษาปีที่ 1 - 6)

- โรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน
- โรงเรียนขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 121 - 280 คน
- โรงเรียนขนาดใหญ่ มีนักเรียนตั้งแต่ 281 คนขึ้นไป

ช่วงชั้นที่ 3 และ 4 (มัธยมศึกษาปีที่ 1 - 6)

- โรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่เกิน 500 คน
- โรงเรียนขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 501 - 1,500 คน
- โรงเรียนขนาดใหญ่ มีนักเรียนตั้งแต่ 1,501 คนขึ้นไป

6. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 หมายถึง การแบ่งเขตการบริหารสถานศึกษาประกอบด้วย สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในอำเภอแม่ริม อำเภอแม่แตง อำเภอพร้าว อำเภอสะเมิง และอำเภอสันทราย