

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเรียนรู้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545:25) จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการศึกษา ในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารการศึกษาจึงมีลักษณะต่างไปจากเดิม โดยสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้นภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรคณะบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายและแผน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ

จากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้ง 3 ขนาด ได้แก่ โรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลางมีความพร้อมทุกด้านในการรองรับการกระจายอำนาจ (เจน อาสมาน และคณะ :2547) ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กมีข้อจำกัดในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งผู้บริหารศึกษาและครูในสถานศึกษา เป็นผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาโดยตรง จะต้องรู้ถึงขอบข่ายและภารกิจในการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ดังนั้นสถานศึกษาที่มีขนาดเล็กในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่จะต้องบริหารสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจนั้นจึงต้องปฏิบัติงานทั้ง 4 ด้าน ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่สถานศึกษา คือ 1)ด้านการบริหารงานวิชาการ 2)ด้านการบริหารงานงบประมาณ 3)การบริหารงานบุคคล 4)การบริหารงานทั่วไป แต่ความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่กระจ่าง ถึงบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และปัจจัยสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบเดิมกับการให้สถานศึกษาบริหารงานตามรูปแบบใหม่เพื่อให้รองรับการกระจายอำนาจ มีรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในการปฏิบัติงานจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ถูกต้องตามกลไกของระเบียบกฎหมาย

ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้ผู้ศึกษาค้นคว้าสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาต่อการบริหารเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็ก ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 1 ว่าเป็นอย่างไรต่อการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2)

### จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาต่อการบริหารเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็ก จำแนกตาม ตำแหน่ง ระดับการศึกษา เพศ อายุ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานของบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 1

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

#### 1. ด้านเนื้อหา

1.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นในการบริหาร สถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 1 ซึ่งเนื้อหาในการศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับบริหารงานของโรงเรียนครอบคลุมภารกิจงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป

1.2 เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับกรให้สถานศึกษาบริหารงานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจำแนกสถานภาพด้านตำแหน่ง ระดับการศึกษา เพศ อายุและระยะเวลาในการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุทรดิตถ์ เขต 1

## 2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขนาดเล็กขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุทรดิตถ์ เขต 1 ปีการศึกษา 2552 จำนวน 720 คน จากโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 120 โรงเรียน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาจำนวน 355 คน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุทรดิตถ์ เขต1 ปีการศึกษา 2552 แบ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 120 คน และ ครูผู้สอนจำนวน 235 คน ซึ่งได้จากตารางการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan) แล้วจึงทำการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น(Stratified Random Sampling) จำแนกตามแต่ละอำเภอแล้วสุ่มกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนตามสัดส่วน

## 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่ง จำแนกเป็น

- ผู้บริหาร
- ครูผู้สอน

3.1.2 ระดับการศึกษา จำแนกเป็น

- ปริญญาเอก
- ปริญญาโท
- ปริญญาตรี

3.1.3 เพศ จำแนกเป็น

- ชาย
- หญิง

3.1.4 อายุ จำแนกเป็น

- ต่ำกว่า 30 ปี
- 31 – 40 ปี
- 41 – 50 ปี
- มากกว่า 50 ปี

3.1.5 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน จำแนกเป็น

- ต่ำกว่า 5 ปี
- 6 – 10 ปี
- 11-15 ปี
- 16 ปี ขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจดังนี้

3.2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ

3.2.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ

3.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

3.2.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา** หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารทั่วไปจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในรูปแบบการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจการบริหารจัดการและการตัดสินใจในบางส่วนเท่านั้น เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ได้ขาดจากส่วนกลางทั้งหมด

**การบริหารงานวิชาการ** หมายถึง การดำเนินงานด้านวิชาการมีขอบข่ายเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา การนิเทศการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาและการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับหน่วยงานอื่น

**การบริหารงบประมาณ** หมายถึง การดำเนินงานด้านงบประมาณมีขอบข่ายเกี่ยวกับการจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้งบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารบัญชีและการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

**การบริหารงานบุคคล** หมายถึง การดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน

**การบริหารทั่วไป** หมายถึง การดำเนินงานอื่นๆที่ให้บริการส่งเสริม ประสานงาน และอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการปฏิบัติงานของสถานศึกษามีขอบข่ายเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุน ประสานงานทางการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

**บุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิษฐ์ เขต 1 แบ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ปฏิบัติการสอน

**ผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวของสถานศึกษา

**ผู้ปฏิบัติการสอน** หมายถึง ครู ครูอัตราจ้างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานสอนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บริหารสถานศึกษาให้รับผิดชอบงานบริหารวิชาการ งบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารงานทั่วไป

**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอุตรดิตถ์ เขต 1** หมายถึง หน่วยงานที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และประสานงานในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในจังหวัดอุตรดิตถ์ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอลับแล อำเภอลองแสนขัน อำเภอพิชัย และอำเภอตรอน

**ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน** หมายถึง ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งของข้าราชการครูตั้งแต่เริ่มรับราชการจนถึงปัจจุบัน