

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงก้าวสำคัญของการบริหารการศึกษาของไทยในด้านการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา จึงให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการที่ดี ตามที่ปรากฏใน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและ การจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติให้ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารงานทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวงฯ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ มีหลักการที่สำคัญ คือ

- (1) ยึดและดำรงหลักเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายการศึกษา
- (2) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษา รวมทั้ง ขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับการกระจายอำนาจ
- (3) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่
- (4) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จอยู่ที่สถานศึกษา โดยเน้นให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง เพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ไปยังสถานศึกษามากที่สุด
- (5) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา และ

(6) มอบหมายให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง และต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อรองรับการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรส่วนกลางที่มีการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจ และจากการที่ได้มีการปฏิรูปการศึกษา และมีการประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขึ้นใช้ในปีการศึกษา 2550 นั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบริหารทั้ง 4 ด้านนี้ ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำโครงการนำร่องการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เพื่อรองรับการกระจายอำนาจสำหรับสถานศึกษา โดยคัดเลือกสถานศึกษาเข้าโครงการนี้ จำนวน 610 โรงเรียน และได้มีการพัฒนาหลักสูตรพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในการใช้ภาวะผู้นำ เพื่อขับเคลื่อนสถานศึกษาให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และสร้างความตระหนัก เห็นคุณค่า และความจำเป็นในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ กระทรวงศึกษาธิการคาดหวังว่าสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการนี้จะนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้เรียนตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550)

ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ที่กำหนดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารจัดการการศึกษาจะมีลักษณะแตกต่างไปจากเดิม โดยสถานศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารการศึกษาและจัดการศึกษาได้มากขึ้น ทำให้ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ที่น่าแนวคิดหลักของการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (SBM : School Base Management) ที่เน้นเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยัง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ได้รับนโยบายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ดำเนินโครงการขับเคลื่อนกลยุทธ์การกระจายอำนาจสำหรับโรงเรียนเครือข่ายผู้นำการเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่ปีการศึกษา 2550 โดยมีสถานศึกษาได้คัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นสถานศึกษาประเภทที่ 1 คือ โรงเรียนสวรรค์อนันต์วิทยา อ.สวรรคโลก จ.สุโขทัย และโรงเรียนอนุบาลทุ่งเสลี่ยม อ.ทุ่งเสลี่ยม จ.สุโขทัย ต่อมาในปีการศึกษา 2551 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ได้ขยายผลการขับเคลื่อนกลยุทธ์การกระจายอำนาจ โดยคัดเลือกสถานศึกษาที่มีความพร้อมในการรองรับการขยายผลเป็นสถานศึกษาประเภทที่ 1 รุ่นที่ 2 จำนวน 12 โรงเรียน ซึ่งจัดดำเนินโครงการโดยจัดการอบรม 5 ครั้ง ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 30 กันยายน 2551 การอบรมเชิงปฏิบัติการโครงการขับเคลื่อนกลยุทธ์การกระจายอำนาจสำหรับโรงเรียนเครือข่ายผู้นำการเปลี่ยนแปลง หลักสูตรสำหรับผู้บริหารเพื่อสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจในการจัดทำแผนปฏิบัติการ การบริหารโรงเรียนเป็นฐาน ภาวะผู้นำและผู้นำการเปลี่ยนแปลง การใช้แผนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการรองรับการกระจายอำนาจ ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน การเสริมวินัยเชิงบวก และหลักสูตรสำหรับครูมีเนื้อหาเกี่ยวกับครูผู้นำการเปลี่ยนแปลงและห้องเรียนคุณภาพ คือการออกแบบการเรียนรู้อิงมาตรฐานแบบย้อนกลับ (Backward Design) การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Classroom Action Research) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information & Communication Technology) ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน และวินัยเชิงบวก (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2, 2551)

ดังนั้นผู้วิจัยสนใจศึกษาว่าโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการนำร่องการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษามีระดับความสำเร็จของการบริหารการศึกษาอยู่ในระดับไหน เนื่องจากโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวเป็นโรงเรียนที่มาจากการเลือกสรรจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว อีกทั้งผู้วิจัยสนใจที่จะวิเคราะห์ระดับความสำเร็จ สภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การศึกษาของโรงเรียนที่มีผลการปฏิบัติที่ดี (good practices) โดยทำการศึกษาเจาะลึกไปที่การบริหารภายในสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือ บริหารวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ซึ่งจากการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ได้สารสนเทศเกี่ยวกับสภาพและปัญหา

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 จำแนกตามตำแหน่ง

### ความสำคัญของการวิจัย

สถานศึกษาได้สารสนเทศเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นประโยชน์ในการจัดการศึกษาและพัฒนาการกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษาของสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัยเขต 2 และสถานศึกษา สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานของโรงเรียนผู้นำการ เปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ จึงมีขอบเขตของการวิจัยสอดคล้องกับ กฎกระทรวงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน คือ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารทั่วไป โดยศึกษาจากโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ในปีการศึกษา 2551

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

### ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ประกอบด้วย

- |                       |              |
|-----------------------|--------------|
| 1. ผู้บริหารสถานศึกษา | จำนวน 32 คน  |
| 2. ครู                | จำนวน 226 คน |

### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

**ตัวแปรต้น** ได้แก่ ตำแหน่ง จำแนกได้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา และครู

**ตัวแปรตาม** ได้แก่ สภาพและปัญหาการบริหารงานโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 จำแนกได้ดังนี้

1. ด้านวิชาการ
2. ด้านงบประมาณ
3. ด้านบุคลากร
4. ด้านการบริหารงานทั่วไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพ หมายถึง สภาพที่เป็นจริงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ในขณะนั้น ซึ่งประกอบด้วยสภาพที่เกี่ยวข้องกับด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ด้านการจัดการ

2. ปัญหา หมายถึง อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ซึ่งประกอบด้วยด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ด้านการจัดการ

3. การบริหารงาน หมายถึง การลงมือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ และหมายรวมถึงการปฏิบัติงานทุกอย่างเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหลักและวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ

4. โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 หมายถึง โรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินภายนอกจาก สมศ. ที่ได้ระดับ 2.75 ขึ้นไป และมีนักเรียนมากกว่า 500 คน ได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 มี 4 ด้าน ได้แก่

4.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การใช้สื่อ แบบเรียน เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การวิจัย การนิเทศ การแนะแนว การวัดผล ประเมินผล การวางแผนงานด้านวิชาการ และการประสานงานพัฒนากับสถานศึกษาอื่น

4.2 การบริหารงานบุคคลากร หมายถึง การวางแผนอัตรากำลัง การส่งเสริมวิทยฐานะการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การประเมินการปฏิบัติงาน ยกย่องเชิดชูเกียรติ ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและวินัย คุณธรรม และจริยธรรม

4.3 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนงบประมาณ จัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายและรับงบประมาณ การโอน การเปลี่ยนแปลง การรายงาน การตรวจสอบ ติดตาม การระดมทุน สวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

4.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง การบริหารระบบและเครือข่ายสารสนเทศ การวางแผนบริหารการศึกษา การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน งานธุรการ การดูแลอาคารสถานที่ การรับนักเรียน การจัดทำสำมะโนนักเรียน การทัศนศึกษา การส่งเสริมกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์ และการส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน และองค์กรหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษา

5. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการที่มีหน้าที่บริหารสถานศึกษาโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1

6. ครู หมายถึง ผู้ที่รับผิดชอบ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านงานบุคคลากร ด้านบริหารงานทั่วไป ในโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1

## สมมุติฐานของการศึกษา

โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 ที่มีตำแหน่งต่างกัน มีปัญหาในการบริหารงาน  
ในโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ 1 แตกต่างกัน