

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงก้าวสำคัญของการบริหารการศึกษาของไทยในด้านการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 39 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศึกษาศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 44 ซึ่งได้กำหนดให้ปลัดกระทรวง และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ตามเจตนารมณ์ ของการปฏิรูปการศึกษา พร้อมทั้งได้กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและมี ประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 2)

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาตามแนว ปฏิรูประบบการบริหารการศึกษานั้น มุ่งกระจายอำนาจตัดสินใจให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดนักเรียน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด การบริหารการศึกษาจึงมีลักษณะ ที่แตกต่างไปจากเดิมโดยสถานศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ จากแนวคิดดังกล่าวจะตรงกับหลักการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School - Based Management) ที่เน้นเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยัง สถานศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้นภายใต้การบริหารในรูปองค์คณะ บุคคล คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) และบทบาทของผู้นำในฐานะนิติบุคคลที่จะกระตุ้นขับเคลื่อนให้เกิดคุณภาพ ตามหลักการเกณฑ์ และวิธีการเพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐาน การศึกษาของชาติต่อไป (สำนักพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 3 - 4)

สภาพและปัญหาในปัจจุบันคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทยยังมีความแตกต่าง กันในแต่ละเขตพื้นที่ที่ไม่สนองตอบความต้องการของสังคมเกิดความสับสนและขาดสภาพสมดุล ของแนวคิดต่างๆ เชิง นโยบาย เช่น การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การควบคุมจาก

ส่วนกลางและการให้สถานศึกษาเป็นอิสระหรืออยู่ในความควบคุมดูแลของท้องถิ่นการคัดเลือกหรือสรรหาครูที่มีความสามารถ และเชี่ยวชาญตรงกับความต้องการในแต่ละสาขาวิชา ตลอดจนการบริหารหลักสูตรที่ขาดความสอดคล้องสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของผู้เรียนเป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 2)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัยเขต 2 ได้รับนโยบายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้กระจายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาตามกรอบของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และการดำเนินงานทั่วไป ซึ่งสถานศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 ที่ได้รับคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นสถานศึกษาประเภทที่ 1 มีจำนวน 6 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนอนุบาลทุ่งเสลี่ยม(บ้านเหมืองนา) โรงเรียนอนุบาลศรีนคร(ไทยธัญญานุกูล) โรงเรียนบ้านคลองตาล(กระจ่างจินดา) โรงเรียนอนุบาลศรีสำโรง โรงเรียนบ้านสารจิตร โรงเรียนอนุบาลศรีสังฆนาลัย(บ้านหาดสูง) (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัยเขต 2, 2551, หน้า 2)

จากประเด็นที่กล่าวมาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหาร ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะวิเคราะห์ระดับปัญหาและอุปสรรค ว่าโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 มีปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษามากน้อยเพียงใด ในการดำเนินการมาเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยทำการศึกษาเจาะลึกไปที่การบริหารภายในสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือ บริหารงานวิชาการ บริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล และ บริหารงานทั่วไป เพื่อนำผลที่ได้จากการค้นคว้าไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบความเห็นเกี่ยวกับระดับปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 จำแนกตามประสบการณ์ทำงาน, อายุ และวุฒิการศึกษา

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2
2. ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหาร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545

ขอบเขตการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 ทั้ง 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 2) ได้แก่

- 1.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ
- 1.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ
- 1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 1.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหาร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 ปีการศึกษา 2553 รวมทั้งสิ้น 210 คน จากโรงเรียนทั้งหมด 6 โรงเรียนประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 20 คน และครูผู้สอน จำนวน 190 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรต้น (Independent Variable) มี 3 ตัว ได้แก่

1.1 ประสบการณ์ทำงาน จำแนกเป็น 4 ระดับ

1.1.1 ต่ำกว่า 10 ปี

1.1.2 10 ปี – 20ปี

1.1.3 21 ปี – 30 ปี

1.1.4 31 ปีขึ้นไป

1.2 อายุ จำแนกเป็น 2 ระดับ

1.2.1 ต่ำกว่า 40 ปี

1.2.2 40 ปีขึ้นไป

1.3 วุฒิการศึกษาจำแนกเป็น 2 ระดับ

1.3.1 ปริญญาตรี

1.3.2 สูงกว่าปริญญาตรี

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 ทั้ง 4 ด้าน

2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ

2.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ

2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

2.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **การกระจายอำนาจการบริหาร** หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านบริหารงานวิชาการ ด้านบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ

2. **สถานศึกษาชั้นพื้นฐาน** หมายถึง สถานศึกษาประเภทที่ 1 ที่รับผิดชอบจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้เป็นโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สังกัด

สำนักงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 จำนวน 6 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนอนุบาลทุ่งเสลี่ยม (บ้านเหมืองนา) โรงเรียนอนุบาลศรีนคร(ไทยัญญานุกุล) โรงเรียนบ้านคลองตาล(กระจ่างจินดา) โรงเรียนอนุบาลศรีสำโรง โรงเรียนบ้านสารจิตร โรงเรียนอนุบาลศรีสังฆนาลัย(บ้านหาดสูง)

3. ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา แยกเป็น 4 ด้าน คือ

3.1 ปัญหาด้านวิชาการ หมายถึงอุปสรรคต่อการดำเนินงานด้านวิชาการที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายในเพื่อพัฒนาตนเองและการประเมินจากหน่วยงานภายนอก การทำหลักสูตรสถานศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาการเรียนรู้ ที่สนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ มีการประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน และของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นๆ อย่างกว้างขวาง

3.2 ปัญหาด้านงบประมาณ หมายถึงอุปสรรคต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณ ความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามข้อตกลง การทำให้บริการจัดการทรัพยากรที่ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

3.3 ปัญหาด้านการบริหารด้านบุคคล หมายถึง อุปสรรคต่อการดำเนินงานส่งเสริมให้บุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จ ตามหลักการบริหารที่มุ่งประสพผลสัมฤทธิ์ ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดมั่นในระเบียบวินัยจรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคง และความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

3.4 ปัญหาด้านบริหารทั่วไปหมายถึงอุปสรรคการดำเนินงานในการปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและผลงานของโรงเรียนต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี เลื่อมใสศรัทธาและให้การสนับสนุน การจัดการศึกษา

4. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน

รองผู้อำนวยการโรงเรียน ที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน ในโรงเรียน กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สุโขทัย เขต 2

5. **ครูผู้สอน** หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งครูผู้สอน ที่ปฏิบัติหน้าที่ครู ในโรงเรียนกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2

6. **ประสบการณ์ทำงาน** หมายถึง ประสบการณ์ทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา และ ครูผู้สอนในการรับราชการครู จำแนกเป็น 4 ระดับ คือ 1. ต่ำกว่า 10 ปี 2. 10 ปี – 20ปี 3. 21 ปี – 30 ปี 4. 30 ปีขึ้นไป

7. **วุฒิการศึกษา** หมายถึง คุณวุฒิที่จบทางด้านการศึกษา จำแนกเป็น 2 ระดับ คือ ปริญญาตรี และ สูงกว่าปริญญาตรี

สมมุติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษาที่มี ประสบการณ์ต่างกัน มีความเห็นระดับปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษาที่มี อายุต่างกัน มีความเห็นระดับ ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน
3. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษาที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความเห็นระดับปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน