

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ที่ว่า

ให้กระทรวงกระจายการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักการของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานความเข้มแข็งให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 6-7)

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 โดยมีได้กำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน ผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะตัวแทนนิติบุคคลจึงต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 โดยเคร่งครัด และควรระมัดระวังในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะเป็นตัวแทนนิติบุคคลอาจถูกฟ้องเป็นจำเลยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย
2. ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะเป็นตัวแทนนิติบุคคล จะกระทำนิติกรรมสัญญาใดๆ

ก็ต่อเมื่อ กฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้กระทำได้

3. ผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในฐานะละเมิดได้ ถ้าการบริหารงาน และการจัดการศึกษาไปขัดแย้งกับสิทธิบุคคลอื่น หรือบริหารงานนอกขอบอำนาจหน้าที่ ของสถานศึกษา

4. การบริหารสินทรัพย์ของสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีความรอบรู้ และระมัดระวังในการทำนิติกรรมสัญญาของทรัพย์สินแต่ละประเภท

5. ทรัพย์สินทางปัญญา สื่อ หรือสิ่งประดิษฐ์ ที่เป็นนวัตกรรม ซึ่งประดิษฐ์คิดค้นขึ้นมา สามารถจดทะเบียนสิทธิบัตรเป็นทรัพย์สินของสถานศึกษาได้

การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย การบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะ ที่เป็นโรงเรียนนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาดังกล่าวนอกจากเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุนี้ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีสิทธิและหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ทั้ง การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65, 66 และ 70 ยังกำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนด หรือมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่ สิทธิหน้าที่ซึ่งโดยสภาพเป็นไปเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น สถานศึกษานิติบุคคลสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ได้ จำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ได้ เป็นจกหนี้ เจ้าหนี้ เป็นโจทก์ และเป็นจำเลยได้

จากการเปลี่ยนแปลง ตามมาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 34(2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สถานศึกษาต้องรับบทบาทหน้าที่ มีความรับผิดชอบมากขึ้น ตามข้อกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีความอิสระ คล่องตัวมากขึ้น จึงอาจเสี่ยงต่อความผิดพลาดในการบริหารงานโดยไม่เจตนา ดังนั้นการทำวิจัยในครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

#### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัด พิษณุโลก

2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามเขตพื้นที่การศึกษา ประสพการณ์ในการบริหารงานของ ผู้บริหาร และระดับของโรงเรียนที่เปิดสอน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษานี้ ดำเนินการศึกษากิจการดำเนินงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิษณุโลก เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานศึกษา 4 ด้าน คือ

1. การบริหารวิชาการ
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารทั่วไป

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 จำนวน 154 คน เขต 2 จำนวน 153 คน และเขต 3 จำนวน 186 คนทั้งสิ้น จำนวน 493 คน

#### กลุ่มตัวอย่าง

ใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นโดยให้ตาราง เคอร์จิจี และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 จำนวน 108 คน เขต 2 จำนวน 108 คน และเขต 3 จำนวน 127 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 343 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา

#### 3.1 ตัวแปรต้น

##### 3.1.1 เขตพื้นที่การศึกษา

3.1.1.1 เขต 1

3.1.1.2 เขต 2

3.1.1.3 เขต 3

##### 3.1.2 ประสบการณ์ในการบริหารงานของผู้บริหาร

3.1.2.1 น้อยกว่า 10 ปี

3.1.2.2 ตั้งแต่ 10-20 ปี

3.1.2.3 มากกว่า 20 ปี

##### 3.1.3 ระดับของโรงเรียนที่เปิดสอน

3.1.3.1 ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ถึง ระดับประถมศึกษา หรือระดับก่อนประถมศึกษา,ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา

### 3.1.3.2 เฉพาะระดับมัธยมศึกษา

#### 3.2 ตัวแปรตาม

การศึกษาการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดพิษณุโลก เกี่ยวกับภารกิจงานของสถานศึกษา 4 ด้าน คือ

1. การบริหารวิชาการ
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารทั่วไป

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อนำผลการวิจัยเป็นแนวทาง ในการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อนำข้อเปรียบเทียบ ในการวิจัย ระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหาร และระดับของโรงเรียนที่เปิดสอน มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
3. เพื่อนำผลการวิจัยไปปรับปรุงภารกิจงานของสถานศึกษา 4 ด้าน คือด้านการบริหาร วิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป
4. เพื่อนำข้อมูลไปกำหนดยุทธศาสตร์ ในการบริหารบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### สมมุติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาเขตต่างกันมีการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีประสิทธิภาพในการบริหารงานต่างกันมีการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน
3. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่อยู่ในโรงเรียนที่มีระดับต่างกัน มีการบริหารงานในการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงาน หมายถึง การดำเนินงานด้านการบริหารโรงเรียน ด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

1.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

1.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัวอิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับความยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

1.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลัก ในการประสานส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการ การศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรม และเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้ที่รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดพิษณุโลก

3. ประสบการณ์ในการบริหาร หมายถึง การเป็นผู้บริหารงาน

3.1 น้อยกว่า 10 ปี

3.2 ตั้งแต่ 10-20 ปี

3.3 มากกว่า 20 ปี

4. ระดับของโรงเรียนที่เปิดสอน หมายถึง โรงเรียนที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ถึงระดับประถมศึกษา หรือ ระดับก่อนประถมศึกษา, ระดับประถมศึกษา , ระดับมัธยมศึกษา และโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษา

5. สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

6. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการเรียนการสอนไม่เกิน ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6

7. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดพิษณุโลก เขต 1 หมายถึง โรงเรียนที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง อำเภอบางระกำ

8. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดพิษณุโลก เขต 2 หมายถึง โรงเรียนที่อยู่ในเขตอำเภอวังทอง อำเภอบางกระทุ่ม และอำเภอเนินมะปราง

9. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดพิษณุโลก เขต 3 หมายถึง โรงเรียนที่อยู่ในเขตอำเภอวัดโบสถ์ อำเภอพรหมพิราม อำเภอชาติตระการ และอำเภอนครไทย