

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารจัดการจากแบบเดิมที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมเป็นหลัก ไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจ อันสอดคล้องกับหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะสาระสำคัญในมาตรา 39 ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ดังนั้นการเตรียมตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษาจึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหาร ครู และกรรมการสถานศึกษา จะต้องตระหนัก และเตรียมตัวให้พร้อม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545 : คำนำ)

การกระจายอำนาจ(Decentralization) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้อยู่ใกล้ชิดเด็กได้แก่ สถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและชุมชน เป็นความเชื่อที่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการศึกษาหรือผู้ใกล้ชิดเด็กจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุดตรงตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชน อำนาจการตัดสินใจควรอยู่ในระดับปฏิบัติ คือ สถานศึกษา การกิจที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ต้องมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภารกิจของผู้บริหาร ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาและชุมชน อย่างชัดเจน และภารกิจเหล่านี้จะต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 25)

แนวความคิดการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานหรือศูนย์กลางของการบริหาร แต่ระบบการบริหารจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาของประเทศไทย เป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ งานด้านนโยบายไม่มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ทั้งยังไม่มีความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นและชุมชน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544 : 2 – 3 )

การกระจายอำนาจทางการศึกษา มีหัวใจสำคัญอยู่ที่หน่วยงานระดับล่างสุด คือ สถานศึกษาซึ่งจะเป็นผู้ใช้อำนาจการตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนในชุมชน โดยการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทั้งการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมิน และร่วมพัฒนา โดยใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการพัฒนากับเป็นการดำเนินการพัฒนาโดยอาศัยองค์กรชุมชนในรูปคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นกลไกในการดำเนินการ (ภานูวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2541 : 34-37) สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานที่ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และการดำเนินการจัดการศึกษาใหม่ (พนม พงษ์ไพบูลย์. 2542 : 2-8) สอดคล้องกับแนวคิด ในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ยึดสถานศึกษาเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ (School-Based Decision Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ (Participation and Collaboration)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
Rajabhat Mahasarakham University

การกระจายอำนาจการบริหารลงมาสู่สถานศึกษาเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้สถานศึกษาได้ดำเนินการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อสถานศึกษาของตนเอง สถานศึกษาส่วนใหญ่ได้เตรียมการรองรับการกระจายอำนาจแล้ว เช่น การนำกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน (PBB) มาใช้ในการบริหารจัดการโดยเน้นการมีส่วนร่วม การบริหารโดยองค์กรคณะบุคคล การประกันคุณภาพ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณ เป็นต้น จึงมี ความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจอยู่ในระดับหนึ่ง ในเรื่องการบริหารงานวิชาการและการใช้หลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ เนื่องจากยังมีกฎระเบียบจากส่วนกลางมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งเคยชินกับวัฒนธรรมแบบรวมอำนาจและการสั่งการมานาน คิดสร้างสรรค์ด้วยตนเองไม่เป็น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2546 : 2)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดประสบปัญหาขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมาปฏิบัติ มีความจำเป็นที่ต้องกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ลงไปสู่ระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้การบริหาร

จัดการทางด้านการศึกษา เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว ชุมชนมีส่วนร่วม และร่วมคิดร่วมทำ ให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

จากเหตุผลและปัญหาดังกล่าวข้างต้นในด้านการบริหารงานในสถานศึกษา ผู้วิจัย จึงมีความต้องการที่จะศึกษาความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 ตามความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 และเกิด ประโยชน์ต่อผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา บุคลากร ให้มีความพร้อม สำหรับการกระจายอำนาจเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิ ผลในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามความเห็นของ ผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3
2. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพและขนาดสถานศึกษาของผู้ตอบแบบ สอบถามต่อความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3

### สมมติฐานของการวิจัย

1. ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจตามพระราช บัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามความเห็นของ ผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับมาก
2. สถานภาพและขนาดสถานศึกษามีปฏิสัมพันธ์กันต่อความพร้อมของบุคลากร ของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 (ประนอมยงค์ เรียมแสน. 2544 : 57) ในด้านต่อไปนี้

1. ด้านพฤติกรรมของผู้นำ
2. ด้านพฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู
3. ด้านบรรยากาศองค์การในโรงเรียน
4. ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
5. ด้านการบริหารงานบุคคล

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 จำนวน 223 โรงเรียน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 จำนวน 140 โรงเรียน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยเทียบตารางของ เครจซ์และมอร์แกน Krejcie and Morgan (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 43) และการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 44) จะได้กลุ่มประชากรโรงเรียนละ 3 คน คือ ผู้บริหาร 1 คน ครูผู้สอน 1 คน และ กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 1 คน รวมประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 420 คน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

#### 3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

##### 3.1.1 ขนาดสถานศึกษา จำแนกเป็น

- 1) ขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป
- 2) ขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน

##### 3.1.2 สถานภาพ จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ครูผู้สอน
- 3) กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่

3.2.1 ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 (ประนมยงค์ เรียมแสน. 2544 : 57) ในด้านต่อไปนี้

- 1) ด้านพฤติกรรมของผู้นำ
- 2) ด้านพฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู
- 3) ด้านบรรยากาศองค์การในโรงเรียน
- 4) ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
- 5) ด้านการบริหารงานบุคคล

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพร้อม หมายถึง สภาพที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในด้านพฤติกรรมของผู้นำ ด้านพฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู ด้านบรรยากาศองค์การในโรงเรียน ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และด้านการบริหารงานบุคคล
2. การกระจายอำนาจ หมายถึง การให้อำนาจการตัดสินใจ สั่งการและแก้ปัญหาในการบริหารจัดการงานด้านต่าง ๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นอำนาจหน้าที่ในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมายถึง กฎหมายแม่บททางการศึกษาฉบับแรกของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข
4. ผู้บริหาร หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 ประกอบด้วย อำเภอพล อำเภอหนองสองห้อง อำเภอเวียงใหญ่ อำเภอเวียงน้อย และกิ่งอำเภอโนนศิลา
5. ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่สอนหนังสือในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 ประกอบด้วย อำเภอพล อำเภอหนองสองห้อง อำเภอเวียงใหญ่ อำเภอเวียงน้อย และกิ่งอำเภอโนนศิลา

6. กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3

7. ขนาดสถานศึกษา หมายถึง เกณฑ์ที่ใช้แบ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 ออกเป็นขนาดต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2546 : 2) ดังนี้

7.1 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 มีนักเรียน 301 คนขึ้นไป

7.2 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อเสนอแนะ สำหรับ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 3 สำนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุง นโยบายการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน