

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤติและปัญหาด้านการศึกษาภายหลังจากการบริหารและจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 และ พ.ศ.2535 ประกอบกับบริบททางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-8 จนกระทั่งนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อปฏิรูปการศึกษาและมีผลประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2542 เป็นต้นมา นับจากวันนั้นถึงวันนี้ นับเป็นเวลากว่า 4 ปีที่สถานศึกษาทั้งของภาครัฐและเอกชนต้องปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลจากการปฏิรูปการศึกษาที่ดำเนินการมาตามลำดับ โดยเฉพาะใน ส่วนของการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งรวมการศึกษาระดับประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) และระดับมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษาตั้งเป็นระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยการดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อถ่ายโอนอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางสู่ระดับปฏิบัติตามโครงสร้างการบริหารการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากมาย เริ่มตั้งแต่โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารการศึกษาไทยในระดับสูงส่วนกลางคือระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา

โดยระดับกระทรวงศึกษาธิการ ได้แบ่งโครงสร้างออกเป็น 6 สำนักงาน คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเอกชนคือ สำนักบริหารงานการศึกษาเอกชนและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546)

ในระดับเขตพื้นที่การศึกษาเกิดคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 5 และมาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 กับ มาตรา 8 มาตรา 33 วรรคสอง และมาตรา 76 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ขณะนี้ประกาศให้มีมีจำนวนทั้งสิ้น 175 เขตและดำเนินการแต่งตั้งผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษามาตามลำดับ

ในระดับสถานศึกษา ในส่วนของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพในขณะนี้ดำเนินการมาถึงการประกาศให้สถานศึกษาของรัฐที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคล (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หมวด 2 มาตรา 35) ในส่วนของผล

การปฏิรูปยังมีอีกมากมายที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างต่อเนื่อง

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาคือ “การกระจายอำนาจ” การบริหารการศึกษา ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดแนวทางในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารจัดการจากแบบเดิมที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมเป็นหลักไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจ อันสอดคล้องกับหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังเร่งดำเนินการ

โดยเฉพาะสาระสำคัญในมาตรา 39 ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง และเป็นที่มาของการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 จำนวน 5 หมวด 1 บทเฉพาะกาลรวม 82 มาตรา เพื่อเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม

ในหมวด 2 การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 35 ระบุว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง” บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว นับเป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่มุ่งหวังยกระดับการศึกษาของชาติให้ได้มาตรฐานและจัดการศึกษาได้ทั่วถึงมีคุณภาพ โดยได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง การจัดการองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้อย่างคล่องตัวด้วยตัวสถานศึกษาเองและมีอำนาจหน้าที่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

กล่าวได้ว่าการดำเนินการปฏิรูปทั้งหมดตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ จนถึงปัจจุบันอาศัย “การกระจายอำนาจ” เป็นกลไกสำคัญ หากการกระจายอำนาจเป็นไปได้ดีสามารถส่งผ่านอำนาจจากองค์กรปกครองระดับสูง (กระทรวงศึกษาธิการ) ต่่องค์การในระดับปฏิบัติ (สถานศึกษา) ได้มาก ภายในสถานศึกษามีรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาที่ดี ย่อมเป็นปัจจัยแสดงถึงความสำเร็จในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานคร หลังดำเนินการปฏิรูปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งผ่านการประกาศใช้มาแล้ว 4 ปี โดยศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 กฎหมาย งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

สร้างเครื่องมือในการวิจัยสอบถามผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่พิเศษในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการศึกษาไทยทั้งในระดับกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในด้านการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นหน่วยงานภาคปฏิบัติที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชนและใหญ่ที่สุดของประเทศ ให้สามารถขับเคลื่อนไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานครตามการปฏิรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครตามกรอบแนวคิดในการวิจัย (Research concept framework) ของทฤษฎีกระจายอำนาจในองค์การของ Mintzberg (1983 : 115) และกรอบกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

2. ขอบเขตของประชากรในการการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ คือ โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานครจำนวนสถานศึกษา 47 โรงเรียนจากเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 3 เขต กำหนดผู้ให้ข้อมูลคือผู้บริหารการศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบแนวคิดในการวิจัย

คำถามในการวิจัย

๑. สภาพและรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครมีลักษณะอย่างไร

๒. การบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกรุงเทพมหานครมีการกระจายอำนาจจากระดับบนลงสู่ระดับล่างมากน้อยเพียงใด

กรอบแนวคิดทฤษฎีในการดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และรูปแบบการกระจายอำนาจในองค์การตามหลักของ Mintzberg (1983 : 115) ซึ่งพิจารณาจากการกระจายอำนาจตามแนวดิ่งและแนวราบขององค์การ จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจได้เป็น 5 แบบ (Decentralization in Fives) ตามอำนาจที่กระจายสู่องค์ประกอบพื้นฐาน 5 ด้านขององค์การ คือ

1. Type A : Vertical and Horizontal Centralization (รวบอำนาจทั้งแนวดิ่งและแนวราบ) อำนาจการตัดสินใจจะรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว เช่น ผู้จัดการหรือผู้บริหารสูงสุดในลำดับสายงาน หัวหน้าผู้บริหารจะรวบอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตัดสินใจเรื่องสำคัญทุกเรื่องด้วยตนเองและประสานการบริหารงานโดยเข้าไปอำนวยการโดยตรง

2. Type B : Limited Horizontal Decentralization (selective) (กระจายอำนาจแบบจำกัดในแนวราบ) เป็นรูปแบบที่พบในโครงสร้างแบบราชการที่มีภารกิจที่อาศัยมาตรฐาน (Standard) เป็นตัวกำหนดคุณภาพการทำงาน มาตรฐานจะลดความสำคัญของการอำนวยการโดยตรงและลดอำนาจของผู้บริหารระดับกลางด้วย อำนาจจะอยู่ที่ส่วนบนเพราะส่วนล่างนั้นถูกกำหนดตามมาตรฐานและคุณภาพงาน ทำให้โครงสร้างรวมศูนย์ในแนวดิ่ง อำนาจในแนวราบที่ให้กับงานมาตรฐานอย่างไม่เป็นทางการนี้ เป็นไปแบบมีขอบเขตจำกัดจึงเรียก Limited Horizontal Decentralization

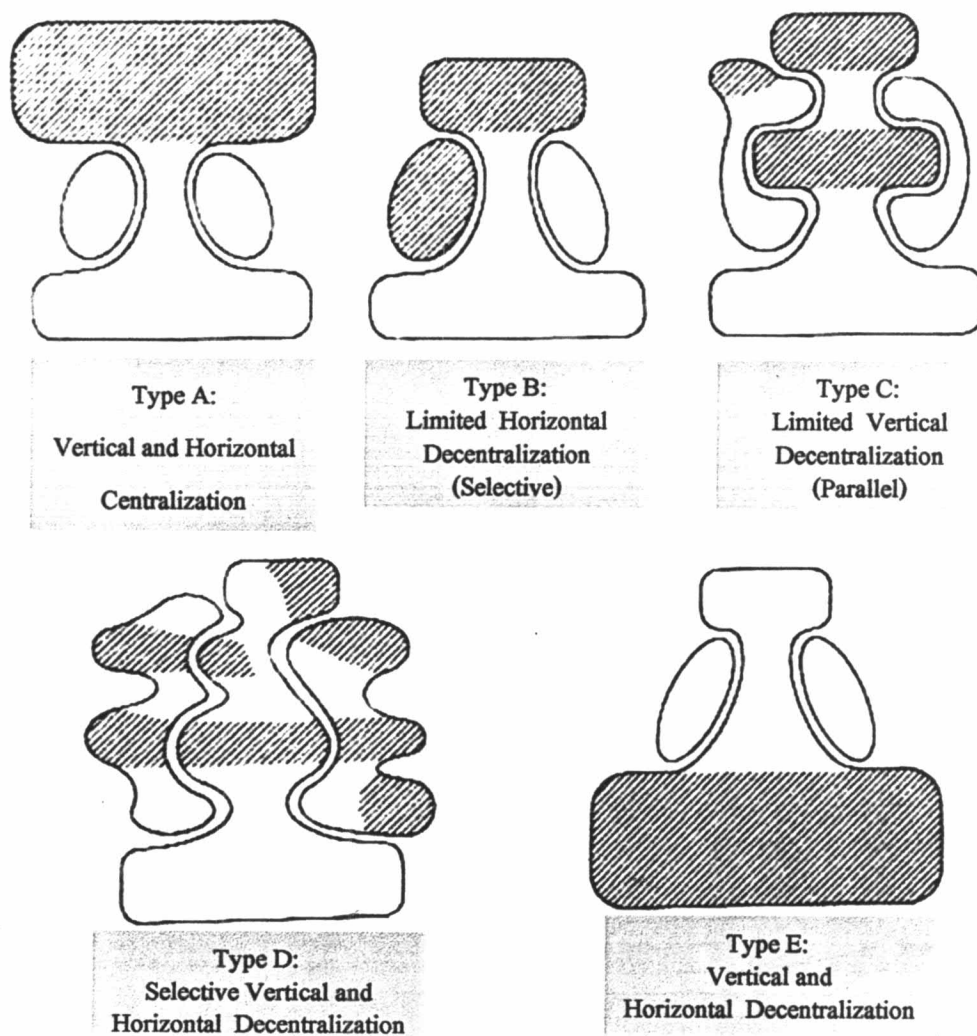
3. Type C : Limited Vertical Decentralization (Parallel) (กระจายอำนาจแบบจำกัดในแนวดิ่ง) องค์การรูปแบบนี้มีการแบ่งงานออกเป็นแผนก อำนาจจะกระจายมาสู่เฉพาะผู้บริหารระดับกลางของแผนกแต่ไม่ถึงระดับปฏิบัติการและไม่เกินกว่าสายงานตามอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารสูงสุดยังคงมีอำนาจทางการสูงสุดเหนือระดับแผนก

4. Type D : Selective Vertical and Horizontal Decentralization (กระจายอำนาจแบบเลือกกระจายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ) เป็นการกระจายอำนาจที่มีการเฉพาะเจาะจงในทั้งสองมิติร่วมกัน คือในการกระจายอำนาจแนวดิ่ง อำนาจสำหรับแบบที่แตกต่างกันในการตัดสินใจถูกมอบหมายสู่กลุ่มงานตามลำดับชั้น ส่วนการกระจายอำนาจในแนวราบเกิดขึ้นจากกลุ่มงานมีความเจาะจงในการใช้ความเชี่ยวชาญของพนักงาน ต้องตัดสินใจว่าเทคนิคใดที่ต้องเลือก การกระจายอำนาจจึงมีเป็นจุดๆ ที่เลือกสำหรับการกระจายอำนาจ

5. Type E : Vertical and Horizontal Decentralization (กระจายอำนาจทั้งแนวดิ่งและแนวราบ) อำนาจการตัดสินใจได้รับการกระจายกว้างขวางในส่วนแกนปฏิบัติการ เพราะสมาชิกมีความเป็นมืออาชีพ ทำให้งานได้รับการประสานงานอย่างกว้างขวางด้วยทักษะ องค์การรูปแบบนี้มีการกระจาย

อำนาจแนวดิ่งมากเพราะอำนาจถูกส่งผ่านถึงระดับล่างสุด และก็มีกระจายอำนาจแนวราบอย่างสูง เพราะอำนาจกระจายสู่ผู้ไม่ใช่ผู้บริหารในสายงานโดยตรงจำนวนมาก

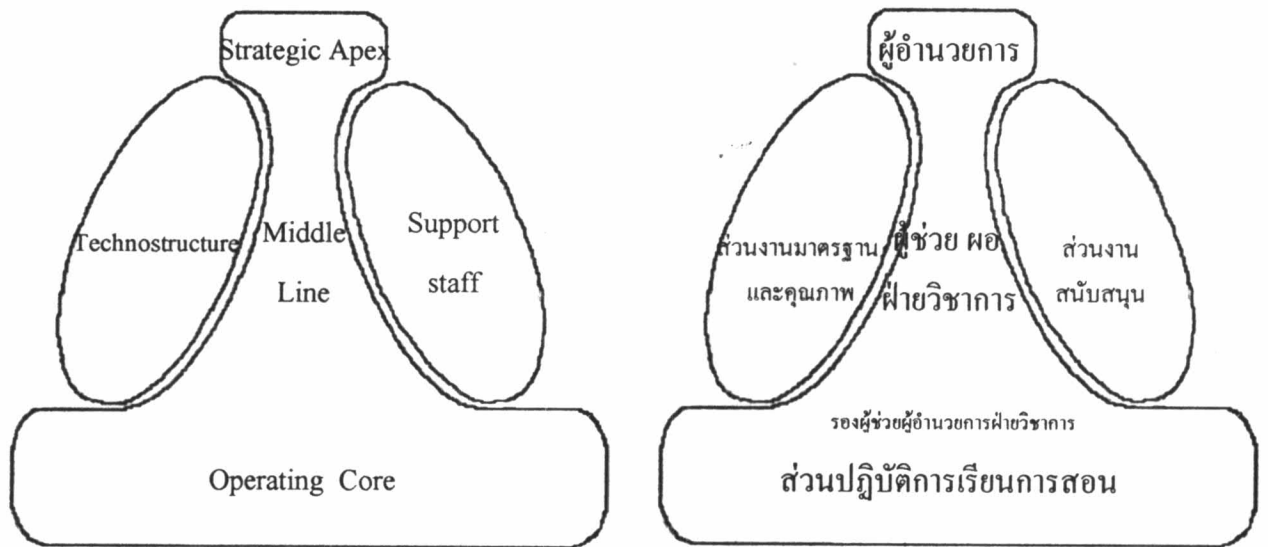
ซึ่งรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการในองค์กรทั้ง 5 รูปแบบสามารถสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



แผนภูมิ 1.1 : Five types of decentralization (Mintzberg, 1983 : 115)

หมายเหตุ : การขยายเพิ่มของพื้นที่แรงงาเป็นตัวบ่งชี้อำนาจพิเศษในการตัดสินใจไม่ใช่หมายถึงการเพิ่มขึ้นของปริมาณสมาชิก

ซึ่งองค์ประกอบพื้นฐาน 5 ส่วนขององค์กร (The five basic parts of organization) : (Mintzberg, 1983 : 11) สามารถเทียบกับองค์ประกอบของการผู้บริหารการศึกษาที่บริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ดังนี้



แผนภูมิ 1.2 : The five basic parts of organization (Mintzberg, 1983 : 11)

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่ระบุ “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การกระจายอำนาจแนวดิ่งในสถานศึกษา หมายถึง การมอบอำนาจตัดสินใจพร้อมอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างบริหาร

การกระจายอำนาจแนวราบในสถานศึกษา หมายถึง การให้อำนาจการตัดสินใจออกนอกสายงานแก่ส่วนงานอื่น

ระดับชั้นของการกระจายอำนาจ หมายถึง ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารสูงสุดจนถึงผู้บริหารส่วนงานปฏิบัติการ

คำสั่งเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษา หมายถึง คำสั่งที่แต่งตั้งบุคคล/คณะบุคคลเพื่อมอบหมายความรับผิดชอบตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ระบุให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไปยังสถานศึกษาโดยตรงโดยอาศัยเกณฑ์พิจารณาดังนี้

- ด้านวิชาการ เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ด้านวิชาการ ได้แก่ ด้านหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนพิเศษเฉพาะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การประกันคุณภาพการศึกษา ฯลฯ

- ด้านงบประมาณ เกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาด้วยสถานศึกษาเอง การดำเนินงานด้านงบประมาณโดยใช้งบประมาณที่ได้มาจากการระดมทรัพยากร ฯลฯ

- ด้านบริหารบุคคล เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทรัพยากรบุคคลด้วยสถานศึกษาเอง ได้แก่ การจัดจ้างครูอัตราจ้าง การเลิกจ้างครูอัตราจ้าง การพิจารณาเสนอความดีความชอบ ฯลฯ

- ด้านบริหารทั่วไป เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไปที่สถานศึกษาดำเนินการด้วยตัวเอง

- จำนวนตัวแปรแบ่งการกระจายอำนาจแนวดิ่ง หมายถึง จำนวนงานในโครงสร้างบริหารที่มอบอำนาจตัดสินใจพร้อมอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างบริหาร

- จำนวนตัวแปรแบ่งการกระจายอำนาจแนวราบ หมายถึง จำนวนงานในโครงสร้างบริหารที่มอบอำนาจตัดสินใจพร้อมอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาตามโครงสร้างบริหาร

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งต้องเป็นนิติบุคคลตามที่ระบุในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 35 การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา อันระบุว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ระดับการศึกษาตามมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่ระบุว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษาที่ประกาศโดยคํานึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นที่ปรากฏในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 กับ มาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 76 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 จำนวน 175 เขต สำหรับกรุงเทพมหานครได้แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 3 เขต

โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาในระบบที่จัดการเรียนการสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงชั้นที่ 3-4 ตาม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 ที่มีนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป

ผู้บริหารการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ผู้บริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- ผู้บริหารสูงสุดของสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รักษาการผู้อำนวยการสถานศึกษา
- ผู้บริหารระดับกลางของสถานศึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถานศึกษาที่รับผิดชอบสายงานหลักคือการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา
- ผู้บริหารส่วนงานปฏิบัติการ ได้แก่ รองผู้ช่วยผู้อำนวยการที่รับผิดชอบสายงานหลักที่จัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา
- ผู้บริหารส่วนงานสนับสนุน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการในสายงานสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน เช่น งานสื่อโสตทัศนฯ ห้องสมุด ฯลฯ
- ผู้บริหารส่วนงานมาตรฐานและคุณภาพ ได้แก่ หัวหน้าที่ทำหน้าที่บริหารงานในสายงานมาตรฐานการศึกษา งานประกันคุณภาพการศึกษา งานวิจัยและพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ฯลฯ

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) เพื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานครในสายงานต่างๆ ประกอบด้วย ผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารส่วนงานปฏิบัติการ (จัดการเรียนการสอน) ผู้บริหารส่วนสนับสนุน ผู้บริหารส่วนงานมาตรฐานและคุณภาพจำนวน 47 โรงเรียนจากเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครจำนวน 3 เขต

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารการศึกษาของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครโดยการเลือกแบบเจาะจง (Proposive Sampling) จากสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษที่ผ่านการประเมินภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ผู้บริหารการศึกษามีวุฒิการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาโทขึ้นไปด้านบริหารการศึกษา ประสบการณ์ในหน้าที่บริหาร ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาของสถานศึกษา

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.1 แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured Interview) ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา สภาพและรูปแบบกระจายอำนาจบริหารการศึกษาของสถานศึกษา

3.2 แบบศึกษาเอกสาร (Documentary Study Form) ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อศึกษาคำสั่งโรงเรียนและเอกสารที่เกี่ยวข้องการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษากลุ่มตัวอย่าง เช่น คู่มือปฏิบัติงานของฝ่าย สารสนเทศ คำสั่งแต่งตั้ง บันทึกการประชุม ธรรมเนียมโรงเรียน โครงสร้างการบริหารบุคลากร แผนปฏิบัติการประจำปี รายงานผลการดำเนินงาน คำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในสายงาน เป็นต้น

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะดำเนินการตามลำดับขั้นเพื่อนำเครื่องมือวิจัยไปติดต่อผู้บริหารการศึกษาของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครที่เป็นตัวแทนของประชากรในการวิจัยด้วยตนเอง ดังนี้

4.1 ขออนุญาตจากบัณฑิตวิทยาลัยให้ออกจดหมายขอความร่วมมือในการวิจัยไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครทั้ง 3 เขต สถานศึกษาชั้นพื้นฐานเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครที่เป็นกลุ่มตัวอย่างการวิจัย เพื่อแจ้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและขอเก็บข้อมูลจากผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้องตามระเบียบวิธีวิจัยคือการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร

4.2 นำหนังสือขอความร่วมมือในการวิจัยพร้อมเครื่องมือวิจัยไปติดต่อสถานศึกษาเพื่อแนะนำตัวและขออนุญาตทำการเก็บข้อมูลภาคสนาม สำรวจสถานที่ ทำความรู้จักตัวบุคคล วางแผนการดำเนินการเก็บข้อมูลพร้อมทั้งนัดหมายกำหนดการในการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง

4.3 ดำเนินการศึกษาเอกสารแล้วดำเนินการสัมภาษณ์ตามตารางนัดหมายการสัมภาษณ์

4.4 จัดหมวดหมู่เอกสารแล้ววิเคราะห์เนื้อหา ถอดเทปสัมภาษณ์แล้ววิเคราะห์เนื้อหา

4.5 รวบรวมข้อมูลเพื่อประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมแล้วจะนำมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS และใช้ค่าสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลจำแนกตามเครื่องมือวิจัย ดังนี้

5.1 แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured Interview) เพื่อศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการของสถานศึกษาจากผู้บริหารการศึกษา สภาพรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) หาค่าร้อยละ (Percentage) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอในรูปแบบของตารางหรือแผนภูมิประกอบคำบรรยาย

5.2 แบบศึกษาเอกสาร (Documentary Study Form) เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของสถานศึกษา เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) และบันทึกการศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาจริงตามหลักกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา 4 ด้านและ 5 ส่วนงานของกรอบแนวคิดวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) หาค่าร้อยละ (Percentage) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอในรูปแบบของตารางหรือแผนภูมิประกอบคำบรรยาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ทางวิชาการและการนำไปใช้ในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาของผู้บริหารและจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในการกำหนดสัดส่วนงานและบุคลากรในโครงสร้างบริหารได้อย่างเหมาะสม

2. รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของสถานศึกษามัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานครตามการปฏิรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ค้นพบนี้จะเป็นข้อมูลสะท้อนแก่ผู้บริหารการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่ให้สามารถกำหนดนโยบาย วางรูปแบบการบริหาร อำนาจการ ประสานงานและสนับสนุนให้การบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

ลำดับขั้นในการนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอข้อมูลและผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 5 บท ตามลำดับ คือ

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมสรุปนำเสนอเพื่อสนับสนุนการทำวิจัยเป็น 5 ประเด็นคือ

- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- ทฤษฎีรูปแบบการกระจายอำนาจบริหารในองค์กรของ Mintzberg
- แนวคิดและทฤษฎีรูปแบบและแนวทางกระจายอำนาจบริหารการศึกษา
- วิวัฒนาการและแนวคิดการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาไทย
- สาระสำคัญของ การกระจายอำนาจบริหารการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง รูปแบบการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาพร้อมงานในอำนาจหน้าที่

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและรูปแบบกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานคร

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและเสนอข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล

รายการอ้างอิง แสดงรายการของเอกสารและสื่อในรูปแบบต่างๆ ที่ใช้อ้างอิงในการวิจัย ได้แก่ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย รายงานวิจัย หนังสือ วารสาร ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เอกสารและสื่ออื่น ที่ใช้ประกอบการวิจัย ฯลฯ

ภาคผนวก ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์และแบบศึกษาเอกสาร รายงานผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือวิจัย หนังสือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ หนังสือขอความร่วมมือในการวิจัย รายชื่อโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร ตารางสำรวจคุณสมบัติกลุ่มตัวอย่างวิจัย รายชื่อสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานครที่ได้รับการประเมินภายนอกแล้ว

หนังสือขอความร่วมมือในการวิจัย รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์จำแนกตามสถานศึกษากลุ่มตัวอย่าง ตาราง
ดำเนินการวิจัย ตารางนัดหมายการสัมภาษณ์ เป็นต้น