

สถานศึกษาในฐานะนิติบุคคล

นำเสนอเมื่อ : 7 ธ.ค. 2552

สถานศึกษาในฐานะนิติบุคคล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าว จะทำให้สถานศึกษาลองตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ ตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management: SBM) ซึ่งคาดหวังว่าจะเป็น การสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากหลักการดังกล่าว จึงกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่งให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

การเป็นโรงเรียนนิติบุคคล

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2546) ได้ให้แนวคิดและหลักการ เกี่ยวกับโรงเรียนนิติบุคคลในการสัมมนาเรื่องโรงเรียนนิติบุคคล: มิติใหม่ของการบริหารการศึกษา ซึ่งประมวลได้ ดังนี้

1. หลักการจัดระบบบริหารการศึกษา ตามพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ
 - 1.1 เอาเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
 - 1.2 กระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน
 - 1.4 ความประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม
 - 1.5 ความทั่วถึงเท่าเทียม เกิดคุณภาพเป็นธรรม และมีผลกระทบต่อสถานภาพและสิทธิของบุคลากรประจำการน้อยที่สุด
2. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

2.1 โครงสร้างองค์กร

2.2 การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษาโดยตรง (ม.39) ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป และเปลี่ยนจากการบริหารฐานกรม เป็นการบริหารฐานระบบโรงเรียนยึดสถานศึกษาเป็นสำคัญ

2.3 ใช้รูปแบบการบริหารโดยคณะบุคคล (คณะกรรมการเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน) ทุกระดับ ส่วนกลาง เขตพื้นที่สถานศึกษา

3. ฐานะและบทบาทของโรงเรียน

3.1 เป็นหน่วยปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดผลทางการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ

3.2

เป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในชุมชนและท้องถิ่น

3.3 เป็นสถาบันหลักของชุมชนที่ประชาชน มีสิทธิและมีส่วนร่วมมากที่สุด

4. ความเป็นนิติบุคคลในการบริหารฐานโรงเรียน

4.1 นิติบุคคล หมายถึงองค์กรหรือคณะบุคคล ซึ่งกฎหมายสมมติให้เป็นบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

4.2 โรงเรียนนิติบุคคลสองแบบ

4.2.1 แบบองค์กรมหาชน ตามพ.ร.บ.องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

4.2.2 แบบส่วนราชการ ตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และตามพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

4.3 โรงเรียนนิติบุคคลนั้นสำคัญโดย

4.3.1 เป็นการรับรองฐานะ และให้ความสำคัญกับโรงเรียน

4.3.2 เป็นการสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงให้แก่โรงเรียนตามมาตรา 59 ของพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

4.3.3 เป็นฐานรองรับการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 39 ของพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

4.3.4

เป็นการเร่งสร้างความพร้อมให้โรงเรียนสามารถบริหารและจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จและสิ้นสุดในระดับสถานศึกษา

4.4 ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนขั้นพื้นฐานจะสมบูรณ์ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โรงเรียน มีสิทธิและหน้าที่ครบถ้วนทำนองเดียวกันกับโรงเรียนองค์การมหาชน

5. คณะกรรมการสถานศึกษากับโรงเรียนนิติบุคคล

โรงเรียนนิติบุคคล เป็นนวัตกรรมทางโครงสร้างระบบบริหารของไทย

(วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2546) ซึ่งถือว่าเป็นการส่งเสริมลักษณะการบริหารโดยฐานโรงเรียน (School based management: SBM) ตามแนวทางและเจตนาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ในการบริหารฐานโรงเรียนจำเป็นต้องอาศัย “หลักการมีส่วนร่วม” เป็นหลักสำคัญ ซึ่งในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้มีองค์คณะบุคคล คือคณะกรรมการสถานศึกษามาทำหน้าที่ “กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา” ซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียน

การปฏิบัติตามบทบาท

หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจ 1) ในความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน 2) ในการบริหารฐานโรงเรียน 3) ในแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และ 4) ในการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม เป็นทีม เป็นสำคัญ

สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนประกอบด้วย

1. หลักการและแนวคิดเชิงกฎหมายและเชิงบริหารโรงเรียนนิติบุคคล

2.

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

3. อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงเรียน มาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ขอบเขตและภารกิจการบริหารและจัดการโรงเรียนนิติบุคคล

โรงเรียนนิติบุคคลมีขอบข่ายและภารกิจ 4 ด้าน (กัมปนาท ศรีเชื้อ, 2549) ดังนี้

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

การบริหารวิชาการ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษ การแนะแนว การศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

การบริหารงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำและเสนอขอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

การบริหารทั่วไป ได้แก่ การดำเนินงานเลขานุการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงาน การศึกษาในหอกระบบและตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา งานส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่นการจัดระบบควบคุมในหน่วยงาน งานบริหารสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษามีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคล แต่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาทางขวาง เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงทบวงกรม จึงเป็นผลให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่อาจบริหารสถานศึกษาให้มีความอิสระคล่องตัวและมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในหลายเรื่อง ยังเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในระดับกระทรวงทบวงกรมอยู่ ดังนั้นหากจะให้สถานศึกษาบริหารจัดการได้เองอย่างอิสระคล่องตัวเรื่องใดก็ต้องมี การมอบอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น

สามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบจากผู้บริหารสถานศึกษาไปยังบุคลากรที่รับผิดชอบแต่ละฝ่ายงาน โดยให้ผู้รับผิดชอบมีอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจในการดำเนินงานทั้งฝ่ายงานบริหารวิชาการ ฝ่ายงานบริหารงบประมาณ ฝ่ายงานบริหารบุคคล ฝ่ายงานบริหารทั่วไป เป็นการจัดการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมและหลักการบริหารจัดการที่ดี ดำเนินในรูปแบบของการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนรวมในกระบวนการวางแผน กระบวนการปฏิบัติ กระบวนการตรวจสอบและกระบวนการปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการจัดการการศึกษา