

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากการนำสาระการปฏิรูปการศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ และเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง อันจะนำมาซึ่งการสร้างชาติ สร้างคนและสร้างงาน ตามนโยบายแห่งรัฐต่อไป (พนม พงษ์ไพบูลย์ และคณะ. 2546 : 274)

การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการให้จัดการศึกษาโดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย อันมีผลกระทบจากการพัฒนาที่ก้าวเข้าสู่ยุคสมัยโลกาภิวัตน์ จึงทำให้ขอบข่ายของการสืบเสาะ ค้นคว้า แสวงหา และถ่ายทอดความรู้และการเรียนรู้เป็นไปอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว พร้อมกับการขยายอย่างกว้างขวางของความรู้และการเรียนรู้แห่งศาสตร์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ นำไปสู่การปรับตัวและเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาโดยภาพรวม ให้พัฒนาทันกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่เกิดขึ้น ประกอบกับแนวโน้มการพัฒนาสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ของสังคมโลกที่เป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge – Based Economy : KBE) มีการใช้ความรู้และนวัตกรรม เป็นปัจจัยหลักในการผลิต และพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ การพัฒนาความรู้และการเรียนรู้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาปัจเจกบุคคลให้เป็นทุนและกำลังคน เกื้อกูลต่อการยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น และเป็นกำลังที่สำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมการพัฒนาทาง สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ (พนม พงษ์ไพบูลย์ และคณะ. 2546 : 279)

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพในระยะต่อไปนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการเรียนรู้และการสร้างสภาพการณ์ เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพและขีดความสามารถของคนส่วนใหญ่ของประเทศโดยยึดถือ / เน้นหลักการ “ การพัฒนาโดยประชาชนด้วยระบบการบริหารจัดการที่ดี ” ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมีส่วนร่วมใจ ในการกำหนดและตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะที่เกี่ยวกับตนเอง และชุมชนท้องถิ่น การสนับสนุนให้สังคมทุกภาคส่วน และทุกระดับ ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อความสำเร็จ ในการปฏิบัติเช่นนี้ทำให้เกิดพลังชุมชน

ท้องถิ่นที่เข้มแข็ง อันจะเป็นรากฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศอย่างมีเสถียรภาพ และยั่งยืนตลอดไป (พนม พงษ์ไพบูลย์ และคณะ. 2546 : 279-280)

โรงเรียน เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งผลการศึกษา จะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนเป็นสำคัญ ส่วนภารกิจหลักของโรงเรียน คือ การจัดการเรียนการสอน เพื่อให้นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือ นักเรียนมีคุณภาพที่พึงประสงค์ทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และความสุขภาพพลานามัยดี ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของนักเรียนมีหลายอย่าง เช่น ระบบการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ฯลฯ แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารโรงเรียน การบริหารโรงเรียนจะประสบความสำเร็จอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องพิจารณาพร้อมด้วยคุณสมบัติหลายอย่าง คือ มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะ มีคุณภาพ และมีคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 4)

ทั้งนี้ ผู้บริหารโรงเรียนต้องทำงานร่วมกับบุคคลหลายฝ่าย โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะภายในโรงเรียนเท่านั้น โลกในการทำงานของผู้บริหารขยายกว้างออกไปเกี่ยวข้องกับบุคคลต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วย เช่น สถาบันการศึกษา ครู นักการภารโรง ผู้ปกครอง สถาบันทางศาสนา วิทยากรท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีคุณลักษณะที่ดี ที่จะทำให้นักเรียนส่วนต่าง ๆ ยอมรับ รวมทั้งผู้บริหารจะต้องมีพฤติกรรมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ การบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุม ทั้งฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศชาติ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไข เยียวภาวภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะเกิดมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกในยุคปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 55-56)

จังหวัดกาฬสินธุ์แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 3 เขต จากข้อมูลการวิจัยของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์เดิม พบว่าการกระทำความคิดทางวินัยของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์เดิม ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2534 – 30 กันยายน พ.ศ. 2539

มีข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัยทั้งสิ้น จำนวน 151 ราย และกระทำความผิดทางวินัยจนถูกลงโทษทางวินัย จำนวน 36 คน (พระเพชร ศิริกุล. 2542 : บทคัดย่อ) และในช่วงปี พ.ศ. 2540-2545 มีข้าราชการครูได้กระทำความผิดทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยจำนวนทั้งสิ้น 97 คน (บวร เทศารินทร์. 2546 : บทคัดย่อ) สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 มีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งหมด 178 โรงเรียน มีผู้บริหารจำนวน 178 คน พบว่ามีผู้บริหารโรงเรียนที่ถูกกล่าวโทษทางวินัย และการร้องเรียนจากข้าราชการครู ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2547 จากเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การไม่รักษาชื่อเสียงข้าราชการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและถูกลงโทษทางวินัย จำนวน 36 ราย (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2. 2547 : สัมภาษณ์ นิตกรเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2) จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้บริหารโรงเรียนยังมีพฤติกรรม การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่เป็นที่น่าพอใจ หากผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมบริหาร ตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว การประพฤติดวินัยหรือการร้องเรียนจะเกิดขึ้นได้น้อย

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวน 178 โรงเรียน ได้รับการปฏิรูปรายงานทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ การ พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2546 และได้รับการก่อตั้งให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาในจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต 2 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ซึ่งความคาดหวังของการปฏิรูปการศึกษาไทยในการพัฒนาการศึกษาในยุคของการปฏิรูปการศึกษา จะประสบความสำเร็จ และบรรลุตามเป้าประสงค์ ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ และยึดหลักในการปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ประการ ซึ่งผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียน ถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและสนองต่อนโยบายของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติงานต่อไป

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) พ.ศ.2542 จำนวน 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 13) คือ

1. การบริหารตามหลักนิติธรรม
2. การบริหารตามหลักคุณธรรม
3. การบริหารตามหลักความโปร่งใส
4. การบริหารตามหลักความมีส่วนร่วม
5. การบริหารตามหลักความรับผิดชอบ
6. การบริหารตามหลักความคุ้มค่า

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนตามความคิดเห็นของข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานใน โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

สมมติฐานของการวิจัย

ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ที่มีประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน แตกต่างกันทั้งโดยรวม และรายด้าน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร (Population) ได้แก่ ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2547 จำนวน 178 โรงเรียน รวม 1,997 คน โดยจำแนกเป็น
 - 1.1 ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไม่เกิน 10 ปี จำนวน 276 คน
 - 1.2 ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกิน 10 ปี จำนวน 1,721 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ได้แก่ ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2547 จำนวน 178 โรงเรียน โดยใช้การสุ่มอย่างง่าย

(Simple Random Sampling) กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสุ่มและมอร์แกน (R.V. Krejcie and D.W. Morgan) (บุญชม ศรีสะอาด.จ. 2545 : 43) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 475 คน จำแนกเป็น

2.1 ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไม่เกิน 10 ปี จำนวน 162 คน

2.2 ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกินกว่า 10 ปีจำนวน 313 คน

3. ตัวแปร (Variables) ที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ ประสบการณ์ของข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจำแนกเป็น

3.1.1 ประสบการณ์ไม่เกิน 10 ปี หมายถึง ผู้ที่มีอายุราชการไม่เกิน 10 ปี

3.1.2 ประสบการณ์ เกิน 10 ปีหมายถึง ผู้ที่มีอายุราชการเกินกว่า 10 ปี

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ระดับพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำแนกเป็น 6 ประการ คือ

3.2.1 พฤติกรรมการบริหารตามหลักนิติธรรม

3.2.2 พฤติกรรมการบริหารตามหลักคุณธรรม

3.2.3 พฤติกรรมการบริหารตามหลักความโปร่งใส

3.2.4 พฤติกรรมการบริหารตามหลักความมีส่วนร่วม

3.2.5 พฤติกรรมการบริหารตามหลักความรับผิดชอบ

3.2.6 พฤติกรรมการบริหารตามหลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน สามารถวัดได้โดยพิจารณาตามลักษณะงานในหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียน ในงานต่าง ๆ

2. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักแห่งการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

3. พฤติกรรมการบริหารตามหลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ หรือแนวปฏิบัติใด ๆ ที่ถือปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการบริหาร

4. พฤติกรรมการบริหารตามหลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารโดยยึดหลักความถูกต้อง ด้งาม ส่งเสริมให้ตนเองและคนไทยมีความ ขยัน ซื่อสัตย์ อดทนและอดออม
5. พฤติกรรมการบริหารตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหารโดยสร้างความ ไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในโรงเรียน
6. พฤติกรรมการบริหารตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารโดยการเปิดโอกาส ให้นักลากรทุกฝ่ายใน โรงเรียนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ
7. พฤติกรรมการบริหารตามหลักความรับผิดชอบต่อโรงเรียน หมายถึง การบริหารโดยความ ตระหนักในความรับผิดชอบต่อโรงเรียน
8. พฤติกรรมการบริหารตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารโดยยึดหลักการใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโรงเรียน
9. ผู้บริหาร โรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
10. ข้าราชการครู หมายถึง ผู้บริหาร โรงเรียนและ ครูอาจารย์ที่ปฏิบัติการสอนใน โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
11. ประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการ หมายถึง อายุราชการของข้าราชการครู ที่ ปฏิบัติราชการในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2547 จำแนกเป็น
 - 11.1 อายุราชการไม่เกิน 10 ปี
 - 11.2 อายุราชการเกิน 10 ปี
12. โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
13. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหาร โรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
2. ใช้เป็นข้อมูลเสนอแนะให้แก่ หน่วยงานพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2