

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐบาลไทยได้มีมติเห็นชอบกับวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : คำนำ) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ได้นำไปบังคับใช้ในหน่วยงานราชการ และชักชวนให้หน่วยงานเอกชนนำไปใช้อย่างกว้างขวาง มีการประชาสัมพันธ์วิธีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งที่เป็นเอกสาร และสื่ออื่น ๆ ผ่านสื่อมวลชนหลายรูปแบบ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และการสัมมนาต่าง ๆ อย่างมากมายโดยมุ่งอธิบายว่า หลักธรรมาภิบาลนี้สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถปรับใช้กับการดำรงชีวิต ของประชาชนได้ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนา และการบริหารประเทศไปในทางสายกลาง ซึ่งเน้นความพอเพียงพอประมาณ มีเหตุผลด้วยแนวความคิดหลักธรรมาภิบาลนี้เอง ทำให้ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2547 : 75-98)

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางในการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาล การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม แนวทางที่สำคัญคือ ต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นมาใหม่ และปรับปรุง การบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทาง การปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมในยุคปัจจุบันทำให้ระบบราชการไทยขาดความสามารถในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุนำไปสู่ปัญหา ทำให้เกิด กระแสความต้องการการบริหารจัดการที่ดี มาตรการหนึ่งที่รัฐบาลได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ

ซึ่งมีความเร่งด่วนในการดำเนินการเพื่อจัดระบบบริหารประเทศไทย คือ ระเบียบวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีรัฐบาลได้ผลักดันให้มีการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในระเบียบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดัน โดยให้ความสำคัญทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความสุข ความปลอดภัยแก่ประชาชน และทำให้การเมืองเศรษฐกิจสังคมมีเสถียรภาพเอื้อต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : บทนำ)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว ได้ดำเนินงานต่อเนื่องกับแผนพัฒนาระยะที่ 8 อย่างจริงจังในด้านแนวคิดที่ว่า “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาความยากจน ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมให้ฟื้นวิกฤตพร้อมไปกับการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง และการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดี ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการบริหารประเทศ (สำนักนายกรัฐมนตรี. 2545 : 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดพันธกิจของชาติที่จะพัฒนาร่วมกันทั้งประเทศ คือ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม เน้นให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดีในภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบพร้อมกับการตรวจสอบได้ เสมอ การบริหารจัดการที่ดี (หรือธรรมาภิบาล) ถือเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม ท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จะจัดเก็บรายได้สูงขึ้น และมีระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจให้โปร่งใส มีระบบการ ตรวจสอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544 : 19)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ การอำนวยความสะดวกและ การตอบสนองความต้องการของประชาชน และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งส่วนราชการ จะต้องดำเนินการ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทาง การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 นำตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี ตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีเขต พื้นที่การศึกษา และกำหนดโครงสร้างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นที่รองรับในด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบายของหน่วยเหนือและของสถานศึกษา มีศักยภาพ เพียงพอที่จะกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ให้มีความคล่องตัวสามารถ กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายสนับสนุนส่งเสริม และประสานงานเพื่อพัฒนาบุคลากรทาง การศึกษา ซึ่งมีโรงเรียนในเขตพื้นที่จำนวน 326 แห่ง ผู้บริหารและครูจำนวน 4,739 คน บุคลากร ทางการศึกษาจำนวน 220 คน ประกอบไป 7 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอแคว้อ อำเภอโกสุม พิสัย อำเภอกันทรวิชัย อำเภอเชียงยืน อำเภอกุดรัง และกิ่งอำเภอชื่นชม ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จึงจำเป็นต้องมีบุคลากร เครื่องมือ และแผนการปฏิบัติงานที่มี ประสิทธิภาพและศักยภาพบุคลากร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความสามารถและศักยภาพ เป็นที่ยอมรับของสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการมีความ ยืดหยุ่นและความพร้อมต่อการปรับเปลี่ยน มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผลตามภารกิจเพิ่มประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ การบริหารจัดการค้ำึงถึงระดับ ประเภท ปริมาณให้แก่คุณภาพของสถานศึกษา และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1. 2548 : 10-12)

ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษาถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจึงสนใจที่จะศึกษาการบริหารตามเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมือง ที่ดีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ว่าผู้บริหารและครูมีความคิดเห็นเกี่ยวกับ การเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานการกระจายอำนาจอย่างเสมอภาค การพัฒนาบุคลากรให้มี คุณภาพและมีการประเมินผลอย่างมีระบบ หรือควรมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ มาก น้อยเพียงใด ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ทราบข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนาการบริหารงานของสำนักงาน เขตให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของผู้บริหารและครูที่มีต่อการบริหารตามตามเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ทั้ง โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารตามตามเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู ทั้ง โดยรวมและรายด้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการบริหารตามตามเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

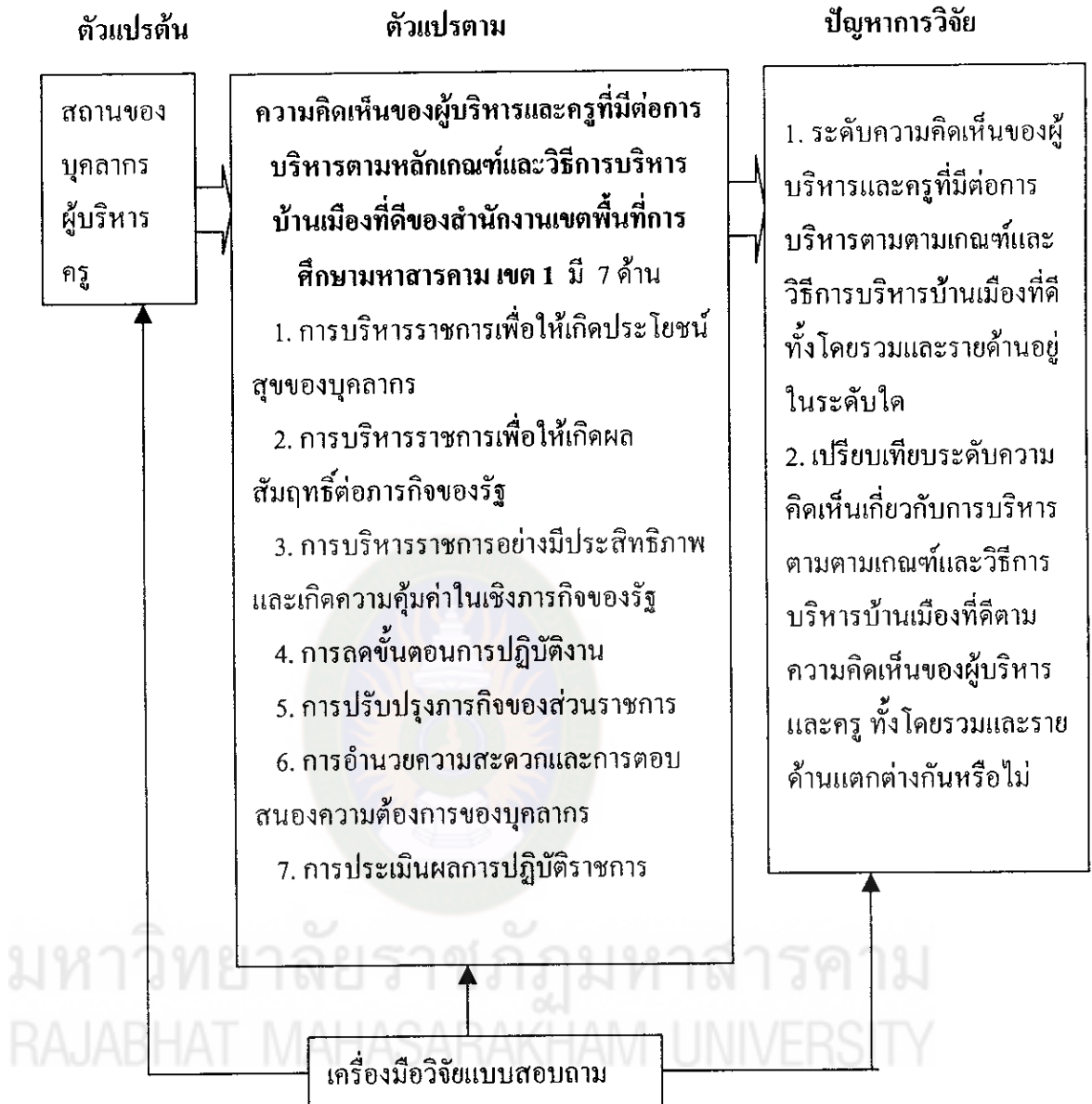
สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหารและครูมีความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารตามตามเกณฑ์ และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 แตกต่างกัน ทั้ง โดยรวมและรายด้าน

ขอบเขตการวิจัย

1. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้แนวคิดว่าด้วยการหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 7 ด้าน เพื่อนำมาบริหารจัดการพัฒนาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1



2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร และครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่มหาสารคาม เขต 1 โดยจำแนกเป็นผู้บริหาร จำนวน 326 คนและครู จำนวน 4,413 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 4,739 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามสถานภาพของบุคลากร กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยเปิดจากตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ได้กลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้นจำนวน 391 คน แยกเป็นผู้บริหารจำนวน 49 คน และครูจำนวน 342 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สถานภาพของบุคลากรแยกเป็น

3.1.1 ผู้บริหาร

3.1.2 ครู

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูที่มีต่อการบริหารตามเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีด้วยการหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ซึ่งประกอบด้วย 7 ด้านดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของบุคลากร
2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
6. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของบุคลากร
7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

นิยามคำศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการอธิบายในงานวิจัยนี้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือการปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรมเนียมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมือง และสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 มี 7 ด้าน คือ

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น

3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกัน

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในต้นสังกัด และประชาชนทั่วไป

5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ หมายถึง การทบทวนภารกิจงานว่าภารกิจใด มีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดินกำลังเงินงบประมาณความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน

6. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของบุคลากร หมายถึง การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้บุคลากรและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระ ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์คุณภาพการให้บริการความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ผู้บริหาร หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาราชการในตำแหน่งดังกล่าวในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

3. ครู หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่การเรียนการสอน และงานอื่นๆ ที่สนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ประกอบไปด้วยอำเภอเมือง อำเภอแกดำ อำเภอโกสุมพิสัย อำเภอกันทรวิชัย อำเภอเชียงยืน อำเภอกุดรัง และกิ่งอำเภอชื่นชม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อมูลและสารสนเทศสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ผู้บริหาร ครู และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป