

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

แผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว ๑๕ ปี(พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๕๙) มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากการนำสาระการปฏิรูปการศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ และเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง อันจะนำมาซึ่งการสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงานตามนโยบายแห่งรัฐต่อไป การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการให้จัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย อันมีผลกระทบจากการพัฒนาที่ก้าวเข้าสู่ยุคสมัยโลกาภิวัตน์ จึงทำให้ขอบข่ายของการสืบเสาะ ค้นคว้า แสวงหา และถ่ายทอดความรู้และการเรียนรู้เป็นไปอย่างกว้างขวางรวดเร็ว พร้อมกับการขยายอย่างกว้างขวางของความรู้ และการเรียนรู้แห่งศาสตร์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรูปแบบต่างๆ นำไปสู่การปรับตัวและเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาโดยภาพรวมให้พัฒนาทันกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่เกิดขึ้น ประกอบกับแนวโน้มการพัฒนาสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ ของสังคมโลกที่เป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge – Based Economy : KBE)มีการใช้ความรู้และนวัตกรรมเป็นปัจจัยหลักในการผลิต และพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ การพัฒนาความรู้ และการเรียนรู้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาปัจเจกบุคคลให้เป็นทุนและกำลังคน เกื้อกูลต่อการยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น และเป็นกำลังที่สำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมการพัฒนาทาง สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ

โรงเรียน เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งผลการศึกษา จะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน เป็นสำคัญ ส่วนภารกิจหลักของโรงเรียน คือ การจัดการเรียนการสอน เพื่อให้นักเรียนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือ นักเรียนมีคุณภาพที่พึงประสงค์ทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และความสุขภาพพลานามัยดี ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพ

การศึกษาของนักเรียนมีหลายอย่าง เช่น ระบบการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ฯลฯ แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารโรงเรียน การบริหารโรงเรียนจะประสบความสำเร็จอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเฝ้าพร้อมด้วยคุณสมบัติหลายอย่าง คือ มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะ มีคุณภาพ และมีคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 4)

ทั้งนี้ ผู้บริหารโรงเรียนต้องทำงานร่วมกับบุคคลหลายฝ่าย โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะภายในโรงเรียนเท่านั้น โลกในการทำงานของผู้บริหาร ขยายกว้างออกไปเกี่ยวข้องกับบุคคลต่างๆซึ่งผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วย เช่น สถาบันการศึกษา ครู นักการศึกษา โรงเรียน ผู้ปกครอง สถาบันทางศาสนา วิทยากรท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีคุณลักษณะที่ดี ที่จะทำให้นักเรียนส่วนต่างๆ ยอมรับ รวมทั้ง ผู้บริหารจะต้องมีพฤติกรรมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ การบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุม ทั้งฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศชาติ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไข เยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะเกิดมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้ถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของศักดิ์ศรี ของความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกในยุคปัจจุบัน(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2542 : 55-56)

จากข้อมูลการวิจัยของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์เดิม พบว่าการกระทำคามผิดทางวินัยของข้าราชการครู สังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์เดิม ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2534 – 30 กันยายน พ.ศ. 2539 มีข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัยทั้งสิ้น จำนวน 151 ราย และกระทำคามผิดทางวินัยจนถูกลงโทษทางวินัย จำนวน 36 คน (พีระเพชร ศิริกุล. 2542 : บทคัดย่อ) และในช่วงปี พ.ศ. 2540-2545 มีข้าราชการครูได้กระทำคามผิดทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยจำนวนทั้งสิ้น 97 คน (บวร เทศารินทร์. 2546 : บทคัดย่อ) สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2 มีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมด 178 โรงเรียน มีผู้บริหารจำนวน 178 คน พบว่ามีผู้บริหาร โรงเรียนที่ถูกกล่าวโทษทาง

วินัย และการร้องเรียนจากข้าราชการครู ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2547 จากเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การไม่รักษาชื่อเสียงข้าราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและถูกลงโทษทางวินัย จำนวน 36 ราย (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2. 2547 : สัมภาษณ์นักิกรเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2) จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้บริหารโรงเรียนยังมีพฤติกรรมการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ไม่เป็นที่น่าพอใจ หากผู้บริหารโรงเรียนมี พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล แล้ว การประพฤติดวินัยหรือการร้องเรียนจะเกิดขึ้นได้น้อย

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวน 218 โรงเรียนได้รับการปฏิรูปรูปหน่วยงานทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2546 และได้รับการก่อตั้งให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาในจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต 2 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ความคาดหวัง ของการปฏิรูปการศึกษาไทย ในการพัฒนาการศึกษา ในยุคของการปฏิรูปการศึกษา จะประสบความสำเร็จ และบรรลุตามเป้าประสงค์ ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ และยึดหลักในการปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ประการ กลุ่มโรงเรียนดงมูล เป็นกลุ่มโรงเรียนหนึ่งที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานมานานเช่นกัน แต่ยังไม่เคยวัดปริมาณการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลว่าได้ดำเนินการในระดับค่าสูงเพียงใด ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียน ถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม และสนองค่อนโยบายของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติงานต่อไป ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยว่า กลุ่มโรงเรียนดงมูล ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับใด มากน้อยเพียงใด และมีตัวชี้วัดใดบ้างที่ยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งจะเป็แนวทางให้ทราบสถานการณ์จริงของสถานศึกษาว่ามีจุดอ่อน และจุดเด่น ในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรบ้าง อันเป็นข้อมูลสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการของสถาบันให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของกลุ่มโรงเรียนคงมูล ของผู้บริหารบริหาร และครูผู้สอน โดยรวม และรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบ การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็น ของผู้บริหาร และครูผู้สอน ของกลุ่มโรงเรียนคงมูล
3. เพื่อเปรียบเทียบ ความคิดเห็นการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ของกลุ่มโรงเรียนคงมูลแยกตามขนาด โรงเรียน
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนา การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับ การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) พ.ศ.2542 จำนวน 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 13) คือ

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

สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความเห็นต่อการปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน
2. โรงเรียนขนาดต่างกัน มีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร (Population) ได้แก่ ผู้บริหาร และ ครูผู้สอน ในกลุ่มโรงเรียนดงมูล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 205 คน โดยจำแนกเป็น

- 1.1 ผู้บริหาร จำนวน 15 คน
- 1.2 ครูผู้สอน จำนวน 190 คน
- 1.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 7 โรงเรียน
- 1.4 สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 8 โรงเรียน

2. กลุ่มตัวอย่าง (Simple) ได้มาโดยการสุ่มอย่างง่ายโดยวิธีจับฉลาก ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนในกลุ่มโรงเรียนดงมูล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 161 คน

- 2.1 ผู้บริหาร จำนวน 14 คน
- 2.2 ครูผู้สอน จำนวน 147 คน
- 2.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 7 โรงเรียน
- 2.4 สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 7 โรงเรียน

3. ตัวแปร (Variable) ที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น (Independent Variable) ได้แก่

3.1.1 สถานภาพ แยกเป็น

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ครูผู้สอน

3.1.2 ขนาดโรงเรียน แยกเป็น

- 1) โรงเรียนขนาดใหญ่
- 2) โรงเรียนขนาดเล็ก

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้บริหารและครูผู้สอน กลุ่มโรงเรียนดงมูล จำแนกเป็น 6 ด้าน คือ

- 3.2.1 การบริหารตามหลักนิติธรรม
- 3.2.2 การบริหารตามหลักคุณธรรม
- 3.2.3 การบริหารตามหลักความโปร่งใส

3.2.4 การบริหารตามหลักความมีส่วนร่วม

3.2.5 การบริหารตามหลักความรับผิดชอบ

3.2.6 การบริหารตามหลักความคุ้มค่า

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อเสนอแนะสำหรับ ผู้บริหาร และครูผู้สอนในการปรับปรุงการบริหารงาน ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่การบริหารที่มีประสิทธิภาพและส่งผลต่อนักเรียนในโรงเรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักยึดในการปฏิบัติงานขององค์การตามหลักของการบริหารจัดการที่ดี มี 6 ประการ คือ

1.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การปกครองภายใต้กฎหมายไม่ใช่ตามอำเภอใจของบุคคลใด ๆ

1.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีวินัย ซื่อสัตย์จริงใจ ขยันอดทน

1.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่การไว้วางใจกันและมีกระบวนการตรวจสอบ สะดวก ชัดเจน

1.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นใด

1.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

1.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการที่ดีมีคุณภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

2. โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกลุ่มโรงเรียนดงมูล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต2 ตั้งแต่ระดับ ชั้นอนุบาล 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 15 โรงเรียน แยกเป็น 2 ขนาด คือ(คู่มือการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน : 2546 :ภาคผนวก)

- 2.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301คน ขึ้นไป
- 2.2 โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 300 คน ลงมา
3. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโรงเรียนในกลุ่ม โรงเรียนดงมูล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
4. ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน โดยวิธีการต่าง ๆ ในกลุ่ม โรงเรียนดงมูล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY