

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

สถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคม โดยนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2. การปฏิรูประบบราชการ 3. การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ 4. การปฏิรูประบบผู้แทน 5. การปฏิรูปการศึกษา 6. การจัดการทุจริตในบ้านเมือง ในภาคราชการได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่าในการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ระดับบุคคลคือประชาชนตระหนักว่าตนเองมีอำนาจ กล้าใช้อำนาจบนความรับผิดชอบและเป็นธรรม ระดับชุมชน คือ การประสานสิทธิ อำนาจของชุมชนเข้ากับการปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนคือการบริหารจัดการธุรกิจเอกชนรัฐวิสาหกิจให้ตรวจสอบได้ โปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ภาคการเมืองและราชการคือการกระจายให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีการตรวจสอบภายในและระหว่างกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (ปัญญาฉาย จินดาวงศ์ และรัชนี้ คู่ตระกูล, 2544 : 28-38)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (4) ได้กำหนดให้พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ มาตรา 78 (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550 : 22)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจ และการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) โดยมุ่งให้การบริหารจัดการเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ผู้บริหารการศึกษาในฐานะที่เป็นผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ รวมทั้งการเจตนาตีความสัญญาในนามสถานศึกษาและเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการของสถานศึกษาซึ่งต้องยึดหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม ในการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้ร่วมงานเชื่อถือและยอมรับ จากการศึกษาที่รัฐกำหนดให้มีมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ มีการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ วิธีการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ มีการนำระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) มาเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้ทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ ธรรมภิบาล นับเป็นมิติของกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูง ตามที่ประชาชนต้องการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น การบริหารงานอย่างโปร่งใสมีคุณภาพด้วยระบบธรรมาภิบาล จึงเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการหรือเอกชน ที่ต้องอาศัยการปรับตัวและเตรียมความพร้อมของประชาชน และผู้บริหารในทุกระดับ (ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. 2545 : 25) ธรรมภิบาลเป็นหลักคิดในการบริหารองค์กร เพื่อประกันการทุจริตคอร์รัปชันและเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพ เป็นมิติของกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูง ตามที่ประชาชนต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระ ในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น ระบบธรรมาภิบาลจึงเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของทุกองค์กรแต่ต้องอาศัยการปรับตัวและเตรียมความพร้อมของประชาชนและผู้บริหารในทุกระดับ ระบบการศึกษาที่มีปัญหาในทุกๆระดับ ที่ผ่านมากกระบวนการการบริหารกระบวนการเรียนการสอนต้องโปร่งใส คือ การตรวจสอบได้และอธิบายได้ทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ นอกจากการบริหารและจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริการภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้เป็นไป

ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้ทุกหน่วยงานราชการถือปฏิบัติ การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า ธรรมมาภิบาล มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียน ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลหลักการดังกล่าวได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) ความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า หลักธรรมาภิบาล อัจฉริยภาพการเข้ากับการดำเนินงานของสถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ซึ่งเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 1)

สำหรับการบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลสำคัญในการกำหนดบทบาทของครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้บริหารต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิม โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา และคณะครูใช้กระบวนการทางการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งรวมถึงการบริหารทรัพยากรเพื่อการศึกษาให้เกิดผลผลิตทางการศึกษาตามที่ประเทศต้องการ หน้าที่หลักของผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 กำหนดไว้ดังนี้ 1) บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการและของสถานศึกษา หรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา หรือส่วนราชการ 2) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้ง ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่น ๆ ของสถานศึกษา หรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการตามวงเงิน งบประมาณ ที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับ ตามที่รับมอบหมาย 3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษา 4) อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตร และวุฒิปัตร์ของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด และ 5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชามอบหมาย (มีเดย์ อีเทลลิเจนซ์. 2546 : 48-45) ผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำการบริหารจะต้องปฏิบัติตนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการ และตามขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 โดยมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการ

นำหลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน (คณะ
วิทยาศาสตร์, 2550 : เว็บไซต์)

การบริหารสถานศึกษาจะต้องนำระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้
เช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ แต่ในสภาพปัจจุบันพบว่าปัญหาเกิดจากการบริหารงานที่ผิดพลาด ไม่
ก่อให้เกิดประโยชน์แก่โรงเรียน เช่น ปัญหาการคอร์ปชั่นในโรงเรียนเกิดความเสียหายต่อ
ภาพลักษณ์ของบุคคล องค์กรและราชการ มีเรื่องราวร้องเรียน ฟ้องขอความเป็นธรรมมีคดีความ
ที่ต้องสืบสวนสอบสวนเป็นจำนวนมาก สร้างปัญหาความขัดแย้งในองค์กรทำให้การปฏิบัติงาน
ต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จไปตามเป้าหมาย ดังจะเห็นได้จากรายงานการวิจัยคอร์ปชั่นใน
โรงเรียนของประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ปัญหาคอร์ปชั่นใน
โรงเรียนทำให้การบริหารงานในโรงเรียนหยุดชะงัก ล่าช้า เพราะผู้บริหารต้องเสียเวลาไปกับการ
ถูกสืบสวนสอบสวน ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือจากผู้ปกครอง แสดงถึงความไม่โปร่งใส ทำให้
โรงเรียนไม่ได้รับความร่วมมือที่ดี ประชาชนไม่ส่งบุตรหลานมาเข้าเรียน ขาดการมีส่วนร่วมจาก
ชุมชน มีการร้องเรียน ฟ้องร้อง กล่าวโทษกัน ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งหาก
ปล่อยทิ้งไว้จะไม่เป็นผลดีต่อการบริหารการศึกษา ตัวอย่างเช่น ในปี 2543 ร้อยละ 2.8 ของ
ครัวเรือนรวมทุกพื้นที่ที่ถูกเรียกเก็บเงินเพื่อให้บุตรหลานได้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ โดยเงินที่
ต้องจ่ายมีมูลค่าต่ำสุด 100 บาท และสูงสุด 60,000 บาท และโดยเฉลี่ยจ่ายมากกว่ากว่า 10,000
บาท ในกรุงเทพมหานครสัดส่วนของครัวเรือนที่ถูกเรียกเงินสูงกว่าในพื้นที่อื่น ๆ ร้อยละ 4.3 และ
โดยเฉลี่ยถูกเรียกเก็บ 20,000 บาท ในต่างจังหวัดสัดส่วนดังกล่าวลดลงเป็นร้อยละ 1.7 และโดย
เฉลี่ยต้องจ่ายประมาณ 5,000 บาท ครัวเรือนที่มีฐานะดีมีโอกาสถูกเรียกเงินสูงกว่า แต่จำนวนเฉลี่ยที่
ต้องจ่ายใกล้เคียงกันไม่ว่าครัวเรือนนั้นมีฐานะดีหรือด้อยกว่า (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน, 2544 : 1-33)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ซึ่งเป็นองค์กรในการจัดและ
ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนของ
สังคมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง
สร้างความเข้มแข็งในกระบวนการจัดการเรียนรู้ พัฒนาระบบการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน
และมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนมีคุณภาพและจัดระบบ
เทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย ยกกระดับขีดความสามารถของผู้เรียนเต็มศักยภาพ มุ่งสู่
มาตรฐานสากล บุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนการ
จัดการศึกษาไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย แต่บุคลากรบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจใน
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
กล่าวคือ นโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่ประสานเป็นหนึ่งเดียว

ในด้านโครงสร้างการบริหารงานเป็นโครงสร้างที่ยังขาดบุคลากรที่ปฏิบัติงานเต็มตามกรอบ อัตรากำลัง ส่งผลต่อการให้บริการแก่ผู้บริการ การที่บุคลากรจำเป็นต้องปฏิบัติงานไม่ตรงกับ ความถนัดทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสู่ระบบการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์การทำงานเป็น ทีมร่วมกัน ของบุคลากรต่างวัฒนธรรมต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ อาจ ก่อให้เกิดปัญหา ประกอบกับระบบการสื่อสารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา ยัง มีปัญหาในระบบเทคโนโลยีที่ไม่สามารถติดต่อประสานงานได้ในบางช่วง จึงทำให้ไม่ได้ข้อมูลอย่าง รวดเร็วและถูกต้อง อีกทั้งด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารงานระดับหัวหน้างาน ยังมีปัญหาในการประสานงานการติดตามและ รายงานผล ปัญหาดังกล่าวนับเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะการ บริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลกำกับการจัดการศึกษา ของโรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัดที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้ดำเนินไปอย่างมีคุณภาพภายใต้การ บริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นปัญหาของบุคลากรที่ต้อง ร่วมมือร่วมใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจนสำเร็จลุล่วงไป เนื่องจากบุคลากรทางการศึกษาเป็น ปัจจัยหนึ่งซึ่งมีส่วนที่จะทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จตามนโยบายของผู้บริหาร และถ้าหากผู้ปฏิบัติงาน มีความสุขและมีความพึงพอใจในการทำงาน ทำให้ส่งผลของการทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรจะใหญ่และยุ่งยากมาก ถ้าหากว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน แต่ปัญหาจะเล็กมากหากบุคลากรมีความสุขและพึงพอใจใน การทำงาน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะทำ ให้บุคลากรทางการศึกษาเกิดความพึงพอใจในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม การที่จะบริหารสถานศึกษาให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว มีแนวทาง หรือเงื่อนไขที่ผู้บริหารสถานศึกษาควรคำนึงถึง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 1 – 29) ดังต่อไปนี้ 1) รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน การบริหารแนวใหม่จำเป็นต้อง อย่างยิ่งที่จะต้องบริหารและตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ 2) วางแผนและดำเนินงานตาม แผนที่วางไว้ มีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมีทิศทางในการบริหารตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของ ปัญหาและนโยบายการบริหาร ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการ วางแผน และสามารถดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งการดำเนินการ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผน เพื่อให้การบริหารงานบรรลุตาม จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ 3) ศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษา ที่เป็นนิติบุคคลผู้บริหารมีอำนาจบริหารอย่างอิสระ ขณะเดียวกัน ก็รับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจ ของตนเองเช่นกัน ดังนั้น เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดเชิงกฎหมายและการตัดสินใจของตน ผู้บริหาร

สถานศึกษาจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง รวมทั้งควรมีที่ปรึกษาทางกฎหมายคอยให้คำแนะนำก่อนการตัดสินใจ 4) การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล การศึกษาเป็นบริการกิจการสาธารณะที่มีผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลจากการบริการจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การบริหารและการตัดสินใจมีความถูกต้องและก่อประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการมากที่สุด ผู้บริหารควรดำเนินการโดยใช้องค์คณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และ 5) จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วน ถูกต้อง โดยเฉพาะด้านการเงินซึ่งส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาทั้งในช่วงก่อนใช้ ระหว่างใช้ และภายหลังการใช้ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องจัดทำระบบบัญชีให้ครบถ้วนความถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการ เพื่อการบริหารของตนเป็นไปด้วยความโปร่งใสและสุจริต

จากเหตุผลความจำเป็นและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาสภาพการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 เพื่อให้ทราบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการมากน้อยเพียงใด และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษาต่อไป

คำถามการวิจัย

1. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 นำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในระดับใด
2. ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน จะมีความคิดเห็นในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
3. ได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 จำแนกตามสถานภาพและขนาดของสถานศึกษา

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 อยู่ในระดับมากทุกด้าน

2. บุคลากรที่มีสถานภาพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 แตกต่างกัน

3. บุคลากรในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ในองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2552 ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 รวมทั้งหมด 1,155 คน จำแนกได้ดังนี้

2.1.1 สถานภาพ

1) ผู้บริหารสถานศึกษา

จำนวน 122 คน

- | | |
|---|--------------|
| 2) ครูผู้สอน | จำนวน 926 คน |
| 3) ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน | จำนวน 107 คน |

2.1.2 ขนาดสถานศึกษา

- | | |
|-------------|-------------------|
| 1) ขนาดเล็ก | จำนวน 46 โรงเรียน |
| 2) ขนาดกลาง | จำนวน 44 โรงเรียน |
| 3) ขนาดใหญ่ | จำนวน 17 โรงเรียน |

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 จำนวน 288 คน ได้มาจากการกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างของประชากร โดยใช้ตารางของ เครจซี่ และมอร์แกน (บุญชม ศรีสะอาด. 2553 : 43) และสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ตามสถานภาพและเทียบสัดส่วนจากประชากรตามขนาดสถานศึกษา ได้กลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม โดยการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีการจับฉลาก ได้ดังนี้

2.2.1 สถานภาพ

- | | |
|---|--------------|
| 1) ผู้บริหารสถานศึกษา | จำนวน 46 คน |
| 2) ครูผู้สอน | จำนวน 197 คน |
| 3) ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน | จำนวน 45 คน |

2.2.2 ขนาดสถานศึกษา

- | | |
|-------------|-------------------|
| 1) ขนาดเล็ก | จำนวน 36 โรงเรียน |
| 2) ขนาดกลาง | จำนวน 38 โรงเรียน |
| 3) ขนาดใหญ่ | จำนวน 10 โรงเรียน |

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สถานภาพและขนาดของสถานศึกษา จำแนกเป็น

3.1.1 สถานภาพ ได้แก่

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 2) ครูผู้สอน
- 3) ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.1.2 ขนาดของสถานศึกษา ได้แก่

- 1) ขนาดเล็ก
- 2) ขนาดกลาง
- 3) ขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ตามแนวคิดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่

- 3.2.1 ด้านหลักนิติธรรม
- 3.2.2 ด้านหลักคุณธรรม
- 3.2.3 ด้านหลักความโปร่งใส
- 3.2.4 ด้านหลักการมีส่วนร่วม
- 3.2.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ
- 3.2.6 ด้านหลักความคุ้มค่า

4. ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยเรื่องนี้กับผู้บริหาร ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและครูผู้สอน จำนวนสถานศึกษา 107 แห่ง ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา หมายถึง การบริหารที่เน้นรูปแบบการบริหารตามหลัก นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายตามแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษา โดยการยึดหลักบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่เน้นการคืนอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง อีกทั้งปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเดิมให้สอดคล้องกับการเป็นนิติบุคคล ในการพัฒนาระบบการบริหารงานทั่วไป ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ โดยผู้บริหารต้องศึกษาเรียนรู้ และสร้างยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จพร้อมกับการปฎิบัติต่างๆที่ส่งผลต่อการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อย่างแท้จริง หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่

1.1 หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการบริหารสถานศึกษาที่ใช้ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ในการดำเนินการตามระเบียบ หรือข้อตกลง ที่เป็นบรรทัดฐานในการปกครองโดยได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันของผู้บริหาร ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างเป็นที่ยอมรับของคนภายใน และภายนอกสถานศึกษา มีการคัดเลือกครูใหม่อย่างยุติธรรม มีการ

บริหารบุคลากรที่เสมอภาคกับทุกชาติ ศาสนา และฐานะ ไม่ถือพวกพ้องหรือเลือกที่รักมักที่ชัง ในการพิจารณา ความดีความชอบ ผู้บริหารปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ทุกประการ

1.2 **หลักคุณธรรม** หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์ สุจริต อดทน มีระเบียบวินัย ให้เกิดแก่องค์กรเป็นตัวอย่างที่แก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน ประกอบวิชาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

1.3 **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจ ความมั่นใจ และความโปร่งใสในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารงานวิชาการ โดยมีการทำเอกสาร หลักฐานข้อมูล และเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในสถานศึกษา ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกส่วนให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก มีการประเมินผลอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม มีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับได้

1.4 **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจร่วมกันตามความเหมาะสม เปิดให้ทุกคนเสียสละร่วมกันในการพัฒนาสถานศึกษา ร่วมปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมประเมินผลด้วยความยุติธรรม โดยผู้บริหารต้องสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วมในสถานศึกษา ให้มีความไว้วางใจกัน มีความผูกพัน เป็นอิสระที่จะรับผิดชอบร่วมกัน ด้วยวัฒนธรรมองค์การแบบประชาธิปไตย และทำงานเป็นทีม โดยการสื่อสารแบบกัลยาณมิตร

1.5 **หลักความรับผิดชอบต่อสังคม** หมายถึง การสร้างความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีต่อ ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จ ใส่ใจต่ออุปสรรค ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา โดยมีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหา กล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการตัดสินใจ ดำเนินการบางอย่างทั้งที่มาจากตนเอง หรือผู้ใต้บังคับบัญชา มีความคำนึงต่อผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ อีกทั้งแสดงความพร้อมที่จะเสนอข้อเท็จจริง ในการปกครอง ภารกิจของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ภายนอก โดยสามารถชี้แจง เหตุผล และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

1.6 **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. บุคลากร หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

3. สถานภาพ หมายถึง คุณลักษณะของบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ หรือหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา จำแนกเป็น 3 ประการ ดังนี้

3.1 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ปีการศึกษา 2556

3.2 ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบด้านการสอน ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ปีการศึกษา 2556

3.3 ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ปีการศึกษา 2556

4. ขนาดสถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาหรือโรงเรียนของรัฐที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกออกเป็น 3 ขนาด ดังนี้

4.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 1-120 คน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

4.2 สถานศึกษาขนาดกลาง หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 121-250 คน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

4.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 251 คนขึ้นไป สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ได้ทราบระดับการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 สำหรับสถานศึกษานำไปพัฒนาปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

2. ได้ทราบผลการเปรียบเทียบการศึกษากาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 จำแนกตามสถานภาพและขนาดสถานศึกษา สำหรับผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นำไปพัฒนาตนเองและการบริหารให้เกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3. ได้แนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารสำหรับสถานศึกษา และนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษากาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. ได้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับหน่วยงานอื่น นำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการศึกษากาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY