

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ธรรมาภิบาล (Good Governance) จัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและปกครอง เพราะปัจจุบัน โลกได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืน การมุ่งธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่าง ๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชนและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. 2547 : 3)

ภายหลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในปี พ.ศ. 2540 และนับแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (พ.ศ.2540) สังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นนักคิด นักวิชาการ นักบริหารรัฐกิจ ผู้รู้ในวิชาชีพต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป ต่างตื่นตัวและให้ความสนใจกับหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก ด้วยมีแนวคิดและความเชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก มีระบบการตรวจสอบที่ดี มีความโปร่งใส เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และเกิดความเป็นธรรมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2549 : เว็บไซต์)

เพื่อให้กระบวนการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เกิดผลอย่างจริงจัง รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 มีผลบังคับใช้กับทุกหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ

6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเองและหลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น(สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. 2548 : 1)

ในส่วนของหน่วยงานการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่สำคัญยิ่งในสังคมจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปที่ดีขึ้นกว่าเดิม การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินการเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง พระราชบัญญัติบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายเอกชน และ กฎหมายมหาชนหลายอย่าง ทำให้ความรับผิดชอบสูงขึ้นกว่าเดิม การนำ “หลักธรรมาภิบาล” มาใช้ในการบริหารจัดการยังมีความเป็นมากขึ้น (ธีระ รุญเจริญ. 2548 : 94) ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการก็มีนโยบายในการพัฒนาระบบราชการ โดยมุ่งให้หน่วยงานในสังกัดทุกระดับมีการบริหารราชการและบริหารการศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า เข้าวชนและประชาชนได้รับความสะดวก และตอบสนองความต้องการของ

ประชาชน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ก็สนองรับนโยบายดังกล่าว จึงกำหนดแผนในการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในหน่วยงานทุกระดับไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีความรู้ ความเข้าใจ เกิดความตระหนัก และปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา

ในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ซึ่งมีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 182 โรงเรียน ก็ได้ส่งเสริมให้โรงเรียนในสังกัดได้เกิด การบริหารจัดการและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้ดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ จัดทำสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักและให้ความรู้กับผู้บริหารและครูผู้สอน เกี่ยวกับหลักและแนวปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดให้สถานศึกษาจัดทำแผนการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา จัดวางระบบควบคุมภายใน จัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการที่ชัดเจน เผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบ และมีการประเมินเป็นระบบ รายงานผลอย่างต่อเนื่องทุกปี มีการสร้างเครือข่าย ผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานของสถานศึกษา และส่งเสริมให้สถานศึกษาบริหารจัดการศึกษาโดยยึดหลัก “คุณธรรมนำความรู้”

แต่ในปัจจุบัน ได้มีการร้องเรียนกล่าวหาการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีข้อหาหลายประการ เช่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เป็นธรรม การสร้างเอกสารกลั่นแกล้งข้าราชการครู มีพฤติกรรมชอบขอขอบริจาคและใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา ไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ และมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมหลายประการ โดยได้มีการร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2549) บ่งชี้ได้ว่า นโยบายส่งเสริมและปรับปรุงธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การนำไปปฏิบัติจริง (Implement) ไม่จริงจัง (นพดล จริยะกุล. 2542 : บทคัดย่อ) ดังที่มีรายงานการวิจัยพบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง (สุวกิจ ศรีปีดถา. 2547 : บทคัดย่อ) ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอำเภอเมืองลำพูน มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลผ่านระดับคุณภาพการมีความพยายาม (ศิรินารด นันทวัฒน์ภิรมย์. 2547 : บทคัดย่อ) วิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ในระดับปานกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

หนองคาย เขต 3 ก็ได้มีครูผู้สอน และประชาชนร้องเรียน กล่าวหาผู้บริหารถึงความไม่โปร่งใสในการบริหาร การไม่ให้ชาวบ้านได้เข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3. 2549 : ไม่มีเลขหน้า) จนทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลโรงเรียนได้เพิ่มความเข้มงวดในการติดตามการทำงานของผู้บริหาร โรงเรียน จึงไม่แน่ใจถึงการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ว่าอยู่ในระดับใด และจากผลการศึกษาของ ศัญญา ชาวไร่ (2546 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนมีการรับรู้การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลมีความแตกต่างกัน และ นิภาพร รุ่งโรจน์สาคร (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาพบว่า ทรรศนะของผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูต่อพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา มีความแตกต่างกัน อีกทั้งจรี อุไรวัฒนา (2547 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรในโรงเรียนต่อการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่เป็นนิติบุคคล จำแนกตามอายุ ประสบการณ์ในการทำงาน และตำแหน่งหน้าที่การงาน มีความแตกต่างกัน เฉลิม เทียงสงค์ (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาพบว่า ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ต่างกันมีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้โรงเรียนแตกต่างกัน

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหาร โรงเรียน มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหาร โรงเรียนให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม เพราะการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับ และยืนยันถึงคุณภาพของผลการดำเนินงานของหน่วยงาน จึงประสงค์จะศึกษาสภาพและเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยเอง ต่อผู้บริหาร โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผน ปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน อันจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคนดีมีความรู้และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่หนองคาย เขต 3 โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่หนองคาย เขต 3 จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ และประสบการณ์ ในการปฏิบัติงานของข้าราชการครู ทั้ง โดยรวมและรายด้าน

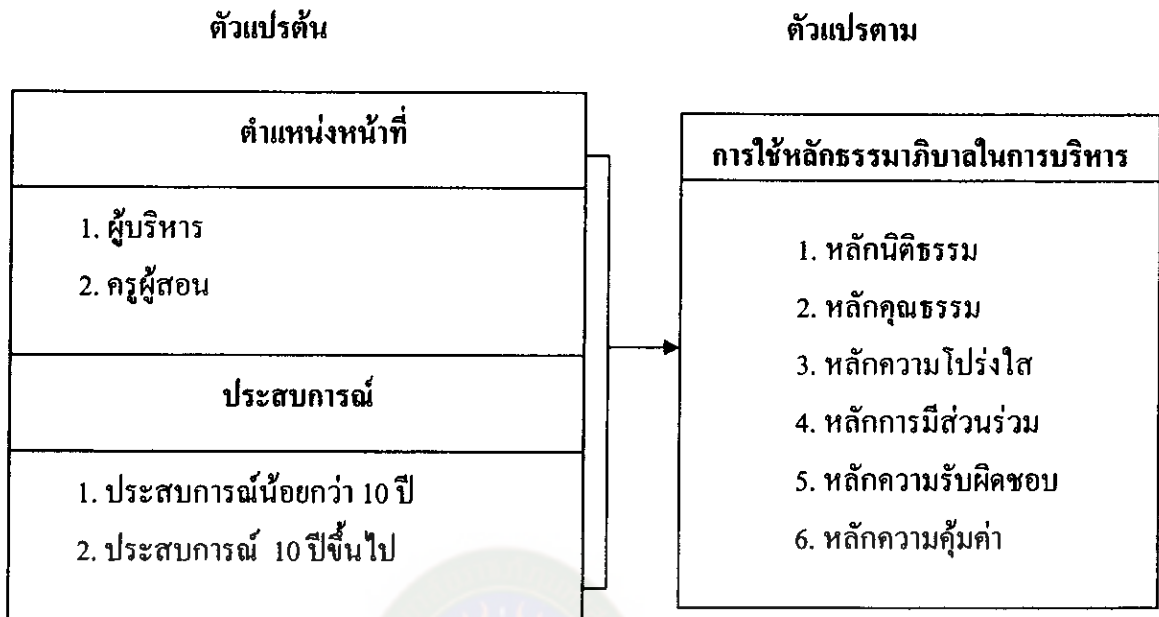
สมมติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระดับการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนแตกต่างกัน
2. ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อ สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 โดยใช้แนวคิดหลักพื้นฐาน ธรรมาภิบาล 6 ประการ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 29)

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษากับประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. ประชากร เป็นข้าราชการครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 182 โรงเรียน จำนวน 2,287 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง เป็นข้าราชการครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 182 โรงเรียน ได้จากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยเทียบจำนวนจากตารางจซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan) แล้วสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 46) ตาม

ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

2.1 ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 124 คน

2.2 ครูผู้สอนจำนวน 325 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่งหน้าที่ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้บริหาร และ ครูผู้สอน

3.1.2 ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ

ประสบการณ์น้อยกว่า 10 ปี และประสบการณ์ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

7. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา กำเนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ยอมรับผลดีและผลเสียจากการดำเนินงาน พร้อมรับการตรวจสอบจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

8. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

9. โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

10. ตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง บทบาทความรับผิดชอบของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ได้แก่

10.1 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3

10.2 ครูผู้สอน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งครู ปฏิบัติหน้าที่สอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3

11. ประสบการณ์ หมายถึง การปฏิบัติงานในโรงเรียนในตำแหน่งปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

11.1 ประสบการณ์น้อยกว่า 10 ปี

11.2 ประสบการณ์ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ใช้ในการปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. เป็นข้อเสนอแนะให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน อันจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและประเทศชาติต่อไป