

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้ให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาวิชาชีพครู และได้มีการกำหนดในเรื่องการพัฒนาคณาจารย์ไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 52 วรรค 1 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2542 : 48-49) ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิต และพัฒนาครู คณาจารย์รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความพร้อมความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาคณาจารย์อย่างต่อเนื่องอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังได้ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และ คุณภาพมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (สำนักคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2542 : 8-12)

การจัดการศึกษาจะสำเร็จลงได้ต้องอาศัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างหนึ่ง ก็คือคน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540 : 6) ได้สรุปแนวความคิดการบริหารงาน บุคลากรไว้ดังนี้ บรรดาปัจจัยทางการบริหารทั้งหลายที่สำคัญ คนถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด การบริหารบุคลากรจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ได้ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจและมีความสามารถสูงในการบริหาร การจัดบุคลากรให้ปฏิบัติงานเหมาะสมตามความรู้ ความสามารถมีส่วนร่วมทำให้บุคลากร เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ จะเป็นผลทำให้สำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาคณาจารย์ให้มีความรู้ ความสามารถอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องจะทำให้ บุคลากรเกิดการพัฒนางานได้ดียิ่งขึ้น การ ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรจะเกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุง ประสิทธิภาพของงาน และการพิจารณาความดีความชอบต้องตระหนักถึงความเป็นธรรม

สำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หรือหลักการปฏิบัติงานตามระบบธรรมาภิบาลขึ้น หลักสำคัญของธรรมาภิบาล ดังกล่าว มี 6 หลัก คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า ระเบียบดังกล่าวนี้ กำหนดให้หน่วยราชการทุกหน่วย ใช้หลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 หลัก เหล่านี้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : บทนำ)

ธรรมาภิบาลถือได้ว่าเป็นภาระงานอันสำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เกิดการปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) จึงได้กำหนดพันธกิจของชาติที่จะพัฒนาร่วมกันทั้งประเทศ คือ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม เน้นให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดีใน ภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบพร้อมกับการตรวจสอบได้เสมอ การบริหารจัดการที่ดี (หรือธรรมาภิบาล) ถือเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม ท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จะจัดเก็บรายได้สูงขึ้น และมีระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจให้โปร่งใส มีระบบการตรวจสอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง เพื่อให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544 : 19)

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางใน การบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาล การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม แนวทางที่สำคัญคือ ต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นมาใหม่ และปรับปรุง การบริหารงาน โดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ของสังคมในยุคปัจจุบันทำให้ระบบราชการไทยขาดความสามารถในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุนำไปสู่ปัญหาทำให้เกิดกระแสความต้องการการบริหารจัดการที่ดี มาตรการหนึ่งที่รัฐบาลได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งมีความเร่งด่วนในการดำเนินการเพื่อจัดระบบบริหารประเทศไทย คือ ระเบียบวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในระเบียบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดัน โดยให้ความสำคัญทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความสุขความปลอดภัยแก่ประชาชน และทำให้การเมือง เศรษฐกิจ สังคมมีเสถียรภาพเอื้อต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544 : บทนำ)

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขต ในเบื้องต้น และกำหนดโครงสร้างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย 6 กลุ่มงานดังนี้ คือ กลุ่มอำนวยการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา คุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะรองรับภารกิจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่รองรับในด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบายของหน่วยเหนือและของสถานศึกษา มีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดคน โยบายและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ให้มีความคล่องตัวสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย สนับสนุนส่งเสริม และประสานงานเพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงจำเป็นต้องมีบุคลากร เครื่องมือ และแผนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพ บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความสามารถและศักยภาพเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านความชำนาญ ความเชี่ยวชาญและคุณภาพ นอกจากนี้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นแหล่งบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการศึกษา ควบคุมการกำกับดูแลสถานศึกษา มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการมีความยืดหยุ่น และความพร้อมต่อการปรับเปลี่ยน มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผลตามภารกิจ ความคุ้มค่า ลดขั้นตอน การบริหารเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจัดการคำนึงถึงระดับประเภท ปริมาณและ

คุณภาพของสถานศึกษา ผู้รับบริการและความเหมาะสมด้านอื่นตามกฎกระทรวง
(กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : บทนำ 1-2)

จากการประเมินคุณภาพของผู้บริหารสถานศึกษา ในด้านการบริหารจัดการงาน
บริหารบุคคลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
ประจำปีการศึกษา 2555 พบว่าอยู่ในเกณฑ์ระดับดี แต่ขณะเดียวกัน ยังมีสถานศึกษาหลายแห่ง
อยู่ในขั้นต้องปรับปรุง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2, 2555 : 5)

ผู้วิจัยซึ่งร่วมรับผิดชอบงานบริหารบุคคล ในโรงเรียนบ้านแกววิทยาคม สำนักงานเขต
พื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ได้มองเห็นว่า การบริหารงานบุคคล ใน
สถานศึกษานั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะตราบใดที่การบริหารงานบุคคลขาด
ประสิทธิภาพในหลายด้านแล้วและหากไร้แรงจูงใจ จากบุคลากรในสถานศึกษา ย่อมส่งผลถึง
ประสิทธิภาพการบริหารงานและล้มเหลวในที่สุด ส่งผลกระทบถึงบุคลากรต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงมี
ความต้องการที่จะศึกษาเพื่อให้ได้ทราบข้อมูลสารสนเทศมาเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาการ
บริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

คำถามการวิจัย

1. สภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนสังกัด
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 อยู่ในระดับใด
2. สภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนตามความ
คิดเห็นของผู้บริหารและครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
แตกต่างกันหรือไม่
3. มีข้อเสนอแนะใดบ้างที่จะพัฒนาการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของ
ผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ให้มี
ประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารจำนวน 172 คน และ ครู จำนวน 1,680 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,852 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้นแยกตามสถานภาพได้ผู้บริหาร จำนวน 118 คน และ ครูจำนวน 312 คน รวมทั้งสิ้น 430 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยเปิดจากตารางของเครจซี่และมอร์แกน Krejcie and Morgan (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 43)

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

2.1.1 ผู้บริหาร

2.1.2 ครู

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ในโครงสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย 6 หลักการดังนี้

1. หลักนิติธรรม

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักยึดในการปฏิบัติงานขององค์กรตามหลักของการบริหารจัดการที่ดี มี 6 ประการ คือ
 - 1.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองภายใต้กฎหมายไม่ใช่ตามอำเภอใจของบุคคลใด ๆ
 - 1.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีวินัย ซื่อสัตย์จริงใจขยันอดทน
 - 1.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การไว้วางใจกันและมีกระบวนการตรวจสอบสะดวก ชัดเจน
 - 1.4 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นได้
 - 1.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
 - 1.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การจัดการที่ดีมีคุณภาพเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม
2. ผู้บริหาร หมายถึง หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
3. ครู หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติการสอน หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานบริหารบุคคลของสถานศึกษา และงานอื่นๆ ที่สนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
4. สำนักเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ประกอบไปด้วย 5 อำเภอ คือ ยางตลาด ห้วยเม็ก ฆ้องชัย หนองกุงศรี และท่าคันโท

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 2
2. ทราบระดับและข้อเสนอแนะการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 2
3. ได้สารสนเทศสำหรับนำไปประยุกต์ และปรับใช้ในการพัฒนางานบริหารบุคคล เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY