

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการบริหารประชาชนรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่มากขึ้น และมีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางโดยบังคับใช้ในรูปของพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2546 (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2546 : 2-3) เพื่อชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานต่อไปของภาคราชการควรเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และจากการที่คนไทยได้นำโครงสร้างและรูปแบบงาน มาจากวัฒนธรรมตะวันตกไม่ว่าจะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย องค์การอิสระ การจัดธุรกิจในรูปแบบบริษัทเอกชน องค์การเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งการนำของของไทยมักจะนำเอามาเฉพาะชื่อหรือโครงสร้างรูปแบบ ยังขาดปรัชญา และหลักการที่กำกับกับการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ จึงเป็นปัญหาในการบริหารจัดการ มีการประพฤติปฏิบัติที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความเหมาะสม เมื่อเกิดอย่างกว้างขวาง ก็เป็นผลกระทบไปถึงสังคมโดยรวมด้วย เช่น ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2546 : 3) ซึ่งมีสาเหตุสะสมมาหลายปี ได้แก่ การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการนักวิชาการระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน มีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสและยุติธรรม ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน และปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน เนื่องจากธรรมาภิบาลมีหลายส่วน ทั้งในระดับประเทศ ในระบบราชการ ในธุรกิจเอกชน และในองค์กรมหาชนที่ดำเนินการเป็นอิสระ รวมทั้งโรงเรียนของรัฐที่เป็นนิติบุคคล องค์การเหล่านี้ต่างมีโครงสร้างการปกครองที่มีผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบ (จรัส สุวรรณเวลา. 2546 : 1 - 3)

ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้นำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปสู่ยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิผลตามพันธกิจพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการพัฒนา

คุณภาพการให้บริการ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2547 :177-178) มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาที่มีเขตพื้นที่การศึกษาเกิดขึ้น ท่ามกลางกระแสเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างมาก กระแสของแนวคิดธรรมาภิบาลได้มี นักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ นำมาอภิปราย ขยายความและเสนอแนะแนวทางในการนำมาใช้ ในสังคมไทยจนเป็นที่ยอมรับทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในส่วนของภาครัฐบาลในการบริหาร โรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์กรจะต้องให้ประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงาน ให้บรรลุผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. 2537 : 23-33) แต่การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน จะประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และจะต้องมีทักษะการบริหารงานเป็นองค์ประกอบสำคัญซึ่งผู้บริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงวิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่ต้องการ

อย่างไรก็ตามในสภาพปัจจุบันการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา ได้แบ่งโรงเรียนต่าง ๆ ออกเป็นกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน ซึ่งยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นและประสบปัญหาบางประการที่ไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย เช่น ลักษณะวัฒนธรรมประชาธิปไตย ที่คนส่วนใหญ่ยึดมั่นสิทธิเสรีภาพของตนเองและคาดหวังให้คนอื่นต้องมีหน้าที่ต่อตนเอง หรือมักเรียกร้องความเสมอภาคเมื่อตนเองต้องการเสมอภาคกับผู้อื่น หรือในระบบอุปถัมภ์ จะไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะหลักความเท่าเทียม และความเสมอภาค ซึ่งในระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะของการเป็นเจ้านายกับลูกน้อง ผู้ใหญ่กับผู้น้อยซึ่งนำไปสู่สิทธิพิเศษ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 อ้างถึงใน บุรุษ ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. 2544 : 75 – 76)

สำหรับปัญหาด้านธรรมาภิบาลของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิกาสำมาคคี พบว่า มีปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น การเลื่อนขั้นความดีความชอบ การจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียน การปรับปรุงระบบสารสนเทศ ความรับผิดชอบงานต่าง ๆ ของบุคลากรในโรงเรียน และการประหยัดพลังงาน (กลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิกาสำมาคคี . 2550 : 14) ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่สะท้อนถึงการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียน ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพของประชากรวัยเรียนในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาในชุมชน จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นโดยมีรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาและเสนอรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิกาสำมาคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครสวรรค์ เขต 2 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารโรงเรียนได้นำผลของการวิจัยไปใช้พัฒนา

และเพื่อใช้เป็นองค์ความรู้เป็นแนวทางในการเผยแพร่การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนตนเองและโรงเรียนอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลยั่งยืนตลอดไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดจุดมุ่งหมายของการวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2
2. เพื่อนำเสนอรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 13 คน และครูผู้สอน จำนวน 97 คน จากกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ปีการศึกษา 2550 จำนวน 13 โรงเรียน รวม 110 คน (กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มงานอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง, 2550 : 2 - 4)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 13 คน ครูผู้สอน จำนวน 73 คน รวม 86 คน ซึ่งได้มาโดยวิธีสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (stratified random sampling)

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษาได้แก่ ปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของกลุ่มเครือข่าย
โรงเรียนบึงพินาสสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **กลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสสามัคคี** หมายถึง การจัดกลุ่มของสถานศึกษา
ที่ทำการสอนในระดับ ช่วงชั้นที่ 1 ช่วงชั้นที่ 2 และในระดับช่วงชั้นที่ 3 ช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนั
งานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ปีการศึกษา 2550 รวมทั้งสิ้น 13 โรงเรียน ได้แก่
โรงเรียนรัฐราษฎร์อนุสรณ์ โรงเรียนราษฎร์ร่วมสามัคคี โรงเรียนวัดหนองมะขาม โรงเรียนวัด
คลองจินดา โรงเรียนวัดหนองตาตู โรงเรียนบ้านหนองคล้า โรงเรียนวัดมาบมะขาม โรงเรียนวัด
จิกลาด โรงเรียนวัดหนองปลาไหล โรงเรียนบ้านทุ่งท่าเสา โรงเรียนบ้านหนองละมาน โรงเรียน
บ้านโคกกวาง และโรงเรียนบ้านวงษ์อ่อง (ราษฎร์สุริยศึกษา)

2. **ผู้บริหารโรงเรียน** หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การ
ศึกษานครสวรรค์ เขต 2 จำนวน 13 คน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2550

3. **ครูผู้สอน** หมายถึง ข้าราชการทำหน้าที่ปฏิบัติการสอนในกลุ่มเครือข่ายโรงเรียน
บึงพินาสสามัคคี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 จำนวน 13 โรงเรียน

4. **รูปแบบ** หมายถึง กระบวนการหรือแนวทางที่ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอนซึ่งจะนำไป
สู่เป้าหมายการบริหารงานของผู้บริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้แสดงในรูปแบบแผนภาพ
ประกอบคำบรรยาย

5. **หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง สาระสำคัญในการบริหารงานตามพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ
รายละเอียดมีดังนี้

5.1 **หลักนิติธรรม** หมายถึง การปฏิบัติงานโดยใช้ระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับ
ต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับของบุคลากรและสังคม และส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนปฏิบัติตามกฎหมาย
ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับเหล่า และแนวปฏิบัติทางราชการ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้
กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

5.2 **หลักคุณธรรม** หมายถึง การปฏิบัติงานโดยการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม
การส่งเสริมให้บุคลากรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนา
ตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย จนเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

5.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้บริหารกับบุคลากร การปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกฝ่ายให้มีความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก อีกทั้งมีกระบวนการตรวจสอบที่ถูกต้องชัดเจน

5.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรและประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ เพื่อให้แสดงความเห็น ตัดสินใจ แก้ปัญหา รวมถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์ หรือการแสดงประชามติอื่น ๆ

5.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเอง การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การกระตือรือร้นในการทำงานหรือการแก้ปัญหา การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม

5.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า มีการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ มีการรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นระบบ รวมถึงการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ในชุมชนให้มีความสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อส่วนรวม

6. การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ในกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคีโดยที่หลักธรรมาภิบาลนี้มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะให้โรงเรียนของรัฐมีหลักการและทิศทางในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลโดยรวมเป็นกลไกที่มีความเข้มแข็งมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และโปร่งใส

7. ปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล หมายถึง ปัญหาของการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ใน 4 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานบริหารวิชาการ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานบริหารบุคคล และกลุ่มงานบริหารงบประมาณ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้ จะเกิดประโยชน์ต่อกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 และผู้เกี่ยวข้องดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลอันจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2

2. ได้รูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม อันจะเป็นแนวทางให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา จะได้กำหนดนโยบายการบริหารงานและวางแผนได้อย่างมีระบบ เป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าในการบริหารงานของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิกาสำคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2

3. นำไปใช้ในการปรับปรุงการวางแผนเพื่อดำเนินการ การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของบุคลากรในกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิกาสำคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาการบริหารงานอย่างมีระบบ