

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสำคัญ นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การ ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งในส่วนของภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและองค์การภาครัฐ มุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ลดการควบคุมให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายของสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐ

สำนักงานธรรมาภิบาลโลก (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย 2552, หน้า 34) ได้เผยแพร่ข้อมูลเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2551 เกี่ยวกับดัชนีชี้วัดสถานะธรรมาภิบาล (Worldwide Governance Indicators - WGI) จาก 212 ประเทศ โดยใช้ดัชนีชี้วัดสถานะธรรมาภิบาล (Governance Indicator) 6 มิติ ซึ่งในมิติประสิทธิผลของภาครัฐ ที่ใช้วัดขีดความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐและคุณภาพในการให้บริการประชาชนของราชการไทยเปรียบเทียบ 3 ปี (ปี 2541 - 2550) พบว่า ค่าดัชนีชี้วัดสถานะธรรมาภิบาลลดลงต่ำลงทั้ง 6 มิติ โดยมีมิติเสถียรภาพทางการเมืองถดถอยมากที่สุด ลดลงจากอันดับร้อยละที่ 25-50 ไปอยู่ต่ำกว่าอันดับร้อยละที่ 25 มิติการมีสิทธิ มีเสียงและความโปร่งใส มิติการควบคุมปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ลดลงจากช่วงอันดับร้อยละที่ 50-75 ลดลงไปอยู่ในช่วงอันดับร้อยละที่ 25-50 เช่นกัน ส่วนมิติประสิทธิผลของภาครัฐ มิติคุณภาพของมาตรฐานการควบคุมและมิตินิติกรรม แม้จะลดลงแต่ก็ยังอยู่ในช่วงอันดับร้อยละที่ 50-75 อย่างไรก็ดี มิติประสิทธิผลของรัฐแม้จะถดถอย แต่ก็อยู่ในระดับสูงกว่าระยะที่ยังไม่ได้มีการปฏิรูปราชการ แสดงถึงระบบราชการไทยยังนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐน้อยมาก

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 97) ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนากระบวนการและข้าราชการ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบัน เห็นได้จากกรอบการประเมินผลตาม

คำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในแต่ละปี โดยใช้กับองค์การที่เป็นระบบราชการที่มีหลักจริยธรรมและศักดิ์ศรี จะเน้นการประเมินผล ด้านจริยธรรมธรรมาภิบาลโดยให้ความสำคัญเรื่องความโปร่งใสของการปฏิบัติราชการ ความมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการสร้างมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในส่วนราชการ จึงได้ให้ส่วนราชการทำคำรับรองการปฏิบัติราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เห็นความสำคัญตามหลักการดังกล่าว จึงมีนโยบายเสริมสร้างการบริหารงานตามหลักการของธรรมาภิบาลในหน่วยงานทุกระดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษามีความรู้ ความเข้าใจ ก่อให้เกิดความตระหนักและปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา การบริหารที่ทันต่อเหตุการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดย ชีระ รุญเจริญ (2548, หน้า 91-92) ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารการศึกษาว่า การบริหารการศึกษาต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล จึงจะเป็นการบริหารที่สอดคล้องกับแนวโน้มของสภาพปัญหาและความต้องการในยุคโลกาภิวัตน์ นำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรและเป็นหลักประกันความสำเร็จของการบริหารจัดการ

โรงเรียนในฐานะองค์กรของรัฐและเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เล็กที่สุด แต่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะขับเคลื่อนการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แนวทางหนึ่งที่จะนำมาถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน คือ การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนถือว่าเป็นตัวจักรที่สำคัญของการบริหารจัดการศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ดังนั้น ภาระหน้าที่อันสำคัญคือ การบริหารจัดการศึกษาให้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารโรงเรียนจึงต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถ มีทักษะ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส เป็นแบบอย่างที่ดี จะส่งผลให้ได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากครู นักเรียน ผู้ปกครองและคนในชุมชน ซึ่ง ชีระ รุญเจริญ (2548, หน้า 108 - 109) ได้กล่าวว่า การบริหารงานในโรงเรียนขึ้นอยู่กับผู้บริหาร การจะบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต้องมีการบริหารรูปแบบใหม่ จัดหาทรัพยากรทางวิชาการ และข้อมูลสารสนเทศ เน้นการบริหารโดยองค์กรบุคคล พึ่งตนเอง มุ่งประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นหลัก ทั้งต้องทำงานด้วยความรับผิดชอบ มีอิสระ มีการประสานร่วมมือกับองค์กรหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมจัดการศึกษา มีการประเมินตรวจสอบเป็นระยะ ๆ อย่างโปร่งใส ส่วน ขาญชัย อาจินสมาจาร

(2548, หน้า 2) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับโรงเรียนในฐานะขององค์กรว่า องค์กรและระบบของ องค์กรก็เหมือนกับคน ที่มีการเปลี่ยนแปลงในรูปคุณลักษณะตามกาลเวลา มีความแตกต่างกัน การจะนำหลักการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพต้องสามารถดัดแปลง การเปลี่ยนแปลงให้ เหมาะสม โรงเรียนก็เป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำ หลักธรรมาภิบาลมาใช้บริหาร โรงเรียน เป็นหลักการที่สามารถทำให้การบริหารเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น ผู้บริหาร โรงเรียนจะต้องมีสมรรถภาพหรือศักยภาพทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีความรู้ ความเข้าใจในแนวทางการบริหารงานและการจัดการศึกษา เพื่อให้ ผู้บริหารสามารถพัฒนาโรงเรียนให้ขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวปฏิบัติ

อำเภอเชียงของ (อ้างอิง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 4 <http://www.cri4.obec.go.th/webrik/aaa.htm>) เป็นอำเภอหนึ่งซึ่งมีโรงเรียนที่เป็นสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงรายเขต 4 โดยมีโรงเรียน จำนวน 39 แห่ง แต่ละแห่งมีบริบทแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานของ โรงเรียนหลายอย่าง ดังนี้

การสัมภาษณ์ วาญวัฒน์ ชัยวรรณ (2553) ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเมืองกาญจน์ ได้แสดงทัศนะว่า โดยภาพรวมโรงเรียนในอำเภอเชียงของ ยังมีปัญหาการบริหารหลายประการ โดยแบ่งตามการบริหารงานทั้ง 4 ด้านของโรงเรียน ได้ดังนี้

ปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่ ครูบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำ หลักสูตรสถานศึกษา การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล รวมถึงงานวิจัย ในโรงเรียน ขนาดเล็กบางแห่งมีครูไม่ครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ และถึงแม้จะมีจำนวนครูเกินกรอบ อัตรากำลังแต่สอนไม่ตรงวิชาเอก

ในส่วนของปัญหาด้านงบประมาณที่พบ ได้แก่ มีการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ต่อการดำเนินการตามภารกิจ ทั้งการจัดสรรและอนุมัติงบประมาณล่าช้า ขาดความต่อเนื่อง กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการเงินและพัสดุมีความยุ่งยาก ไม่ทันสมัย ถึงแม้จะมีการกำหนดให้โรงเรียน เป็นนิติบุคคลแล้วก็ตาม มีความไม่โปร่งใสของการเบิกจ่ายงบประมาณ การใช้งบประมาณผิด ประเภท ผู้บริหารมอบหมายงานเกี่ยวกับงบประมาณให้กับบุคลากรที่มีประสบการณ์น้อย ทำให้ ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การติดตาม ตรวจสอบ การเงิน การบัญชีและการบริหารงบประมาณไม่ต่อเนื่อง

ขณะที่ปัญหาด้านการบริหารบุคคลที่พบ คือ ครูและบุคลากรมีจำนวนไม่ครบตามอัตรา
กรอบกำลัง โรงเรียนขนาดเล็กขาดแคลนครูอยู่เป็นจำนวนมาก การใช้ระบบอุปถัมภ์คัดเลือกบุคลากร
เข้าทำงาน ด้านการคัดเลือก การบรรจุครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ตรงกับความต้องการของ
โรงเรียน

สุดท้ายปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ขาดการประสานงานและประชาสัมพันธ์
ที่มีประสิทธิภาพระหว่างโรงเรียนและชุมชน การติดต่อประสานงานระหว่างโรงเรียนกับสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัว งานธุรการมีปริมาณงานมาก บุคลากร
ที่รับผิดชอบขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง E – Office, E – Filing และการส่งงานมีขั้นตอนมาก
เกินไป

สำหรับ เสริฐ บุญวงศ์ (2553) ผู้อำนวยการ โรงเรียนบ้านชมภู เป็นอีกคนหนึ่งที่เคยดำรง
ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนหลายแห่งในอำเภอเชียงของ ให้สัมภาษณ์ว่า ปัญหาที่พบจากการบริหารงาน
ในโรงเรียน แยกตามงาน 4 ด้าน มีดังนี้

ปัญหาด้านวิชาการที่พบ คือ ระบบการนิเทศการเรียนการสอนขาดความต่อเนื่องและ
ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ระบบประกันคุณภาพทางการศึกษาไม่ชัดเจน ทำให้การนำไปปฏิบัติจริง
ยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน โรงเรียนบางแห่งยังขาดสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการเรียนรู้
แหล่งเรียนรู้มีน้อยหรือมีแต่ไม่รู้จักการนำมาใช้ นอกจากนี้ครูบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ
ในแนวทางและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้

ส่วนปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ
การบริหารด้านงบประมาณของสถานศึกษาต้องขึ้นอยู่กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ถึงแม้
กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียนในฐานะผู้แทนนิติบุคคลในการบริหารงบประมาณแล้วก็ตาม

สำหรับปัญหาด้านการบริหารบุคคลที่พบ ได้แก่ การบรรจุโยกย้ายและปรับเปลี่ยน
ตำแหน่งล่าช้า ครูและบุคลากรในโรงเรียนหลายแห่งขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ
ขาดการอบรมและพัฒนาครู บุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยมากจะดำเนินการในช่วง
ปลายปีงบประมาณ เพื่อเร่งเบิกจ่ายงบประมาณให้เสร็จสิ้น

ปัญหาด้านสุดท้าย คือ ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ขาดอาคารเรียน
อาคารประกอบ บางโรงเรียนขาดการร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการจัดการศึกษา
เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการระดมทุนและทรัพยากรมาใช้จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เข้าใจบทบาทตนเองต่อการจัดการศึกษา

จากที่กล่าวมาจะพบว่า โรงเรียนในอำเภอเชียงของหลายแห่ง ยังมีปัญหาการปฏิบัติงานที่หลากหลาย แล้วแต่บริบทของแต่ละแห่งล้วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป จึงทำให้ผู้ศึกษาได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียน ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ว่ามีสภาพและปัญหาทางด้านบริหารอย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ไปใช้เพื่อแนวทางสำหรับปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งนำไปเป็นแนวทางเพื่อหารูปแบบการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมของโรงเรียนแต่ละแห่ง ในอำเภอเชียงของต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียนของผู้บริหารในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียนของผู้บริหาร ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขต ดังนี้

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรผู้ให้ข้อมูลในการศึกษานี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ปีการศึกษา 2553

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียน โดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้คำศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด ดังนี้

การใช้หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารบ้านเมืองจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) มีความถูกต้องเป็นธรรม สุจริตโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การศึกษาครั้งนี้ยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักนายกรัฐมนตรี 2542, หน้า 24 – 31) ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมรงค์ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียน และรักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน
ในอำเภอเชียงของ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 4

ครู หมายถึง ข้าราชการครู พนักงานราชการ ครูอัตราจ้าง ที่ปฏิบัติหน้าที่สอนในโรงเรียน
อำเภอเชียงของ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 4

โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
ประถมศึกษาเชียงราย เขต 4 ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ปีการศึกษา 2553



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved