

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ มีความเปลี่ยนแปลงไปมาก และเป็นไปอย่างรวดเร็วกว้างขวาง ดังนั้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคม โดยนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1) ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2) การปฏิรูประบอบราชการ 3) การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ 4) การปฏิรูประบบผู้แทน 5) การปฏิรูปการศึกษา 6) การจัดการทุจริตในบ้านเมือง ในภาคราชการได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) ความรับผิดชอบ (6) หลักความคุ้มค่า ในการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ระดับบุคคล คือประชาชนตระหนักว่าตนเองมีอำนาจ กล้าใช้อำนาจบนความรับผิดชอบและเป็นธรรม ระดับชุมชน คือประสานสิทธิ อำนาจของชุมชนเข้ากับการปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนคือการบริหารจัดการธุรกิจเอกชนรัฐวิสาหกิจให้ตรวจสอบได้ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ภาคการเมืองและราชการคือ การกระจายให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีการตรวจสอบภายในระหว่างกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (ปัญญา ฉายะจินตาวาส์ และรัชณี ภู่อระกูล, 2544)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78(4) ได้กำหนดให้พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ มาตรา 78(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้ สถานศึกษาต้องตระหนักในการบริหารให้เกิดความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ทำให้ทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องเกิดความเชื่อถือในสถานศึกษา ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ ที่สุดในการดำเนินงานต่างๆ ในโรงเรียนให้บรรลุตามเป้าหมายหรือภารกิจที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการ ดำเนินงานทุกอย่างให้สำเร็จต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรทุกๆ ฝ่าย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

นอกจากการบริหารและจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของ ผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการ บริการภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้ทุก กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหาร และจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลหลักการ ดังกล่าวได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) ความรับผิดชอบ (6) หลักความคุ้มค่า หลักธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงาน ของสถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการ บริหารทั่วไป ซึ่งเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

สำหรับสถานศึกษาแล้วผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดต่อความสำเร็จ คือ ผู้บริหาร ซึ่งถือว่าเป็น บุคคลสำคัญในการดำเนินกิจการต่างๆ ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องใช้ ความสามารถในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจะประสบ ความสำเร็จได้ ย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจสั่งการ เพราะการตัดสินใจสั่งการจะเป็นเครื่องชี้หรือ กำหนดทิศทางในการทำงานของบุคลากรต่างๆ การตัดสินใจใดๆ ย่อมมีผลกระทบต่อองค์การ หรือหน่วยงาน อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพหรือเกิดความล้มเหลวในหน่วยงานได้ หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance จึงเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์การจะไม่มี

นักรายการบังหลวง ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ธรรมชาติในสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ (เกษม วัฒนชัย, 2546)

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวจะเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานในสถานศึกษาซึ่งจะต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องเพื่อรวบรวมและค้นหาแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการนำไปปรับใช้ในสถานศึกษาต่อไป จากการศึกษาวิจัยในเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมชาติของผู้บริหารสถานศึกษาที่ผ่านมาพบว่าส่วนมากจะเป็นการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งขาดข้อมูลเชิงลึก ดังนั้นผู้วิจัยจึงมุ่งมั่นตั้งใจที่จะศึกษาสภาพการณ์การบริหารงานตามหลักธรรมชาติของผู้บริหารสถานศึกษา โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบพหุกรณีศึกษาในโรงเรียน 2 โรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกอันจะเป็นคุณประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษาต่อไป

สำหรับการพิจารณาโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษาพิจารณาจากโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักธรรมชาติในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 โรงเรียนขนาดใหญ่เป็นโรงเรียนต้นแบบโรงเรียนในฝัน ผ่านการประเมินคุณภาพรอบ 2 จาก สมศ. ในระดับดีและดีมากทุกมาตรฐาน และมีชื่อเสียงในหลายด้าน ทั้งผู้บริหาร ครู และนักเรียน ได้รับรางวัลทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับชาติ และโรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพรอบ 2 จาก สมศ. ในระดับดีมากทุกมาตรฐาน เป็นโรงเรียนนำร่องการใช้หลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ผู้บริหารได้รับการคัดเลือกเป็นผู้บริหารดีเด่นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 เป็นพหุกรณีศึกษาในการวิจัยครั้งนี้

2. คำถามการวิจัย

ผู้บริหารสถานศึกษานำหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหารงานในสถานศึกษาอย่างไร

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปรากฏการณ์การบริหารงานตามหลักธรรมชาติของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3: พหุกรณีศึกษา

4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

4.1 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้วิจัยคือ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 ประกอบด้วย โรงเรียนขนาดใหญ่ 1 โรงเรียน และ โรงเรียนขนาดเล็ก 1 โรงเรียน ผู้ให้ข้อมูล

สำคัญในโรงเรียนขนาดใหญ่ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครูหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ คณะกรรมการนักเรียน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปฏิบัติงานอยู่จริง ประจำปีการศึกษา 2552 จำนวน 20 คน ในโรงเรียนขนาดเล็กประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครูหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ คณะกรรมการนักเรียน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่ปฏิบัติงานอยู่จริง ประจำปีการศึกษา 2552 จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 32 คน

4.2 ประเด็นที่ใช้ในการวิจัย คือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร สถานศึกษา 6 หลัก ดังนี้ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ (6) หลักความคุ้มค่า

4.3 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย การวิจัยครั้งนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ เดือน พฤษภาคม 2552 – มีนาคม 2553

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง ภาวะที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันในการ บริหารสถานศึกษาที่ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการร่วมกันตามขอบข่ายงาน ที่เป็นภารกิจของสถานศึกษา ประกอบด้วย งานบริหารวิชาการ งานบริหารงบประมาณ งาน บริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษามีคุณภาพ บรรลุตาม วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยหลัก 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลัก ความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ (6) หลักความคุ้มค่า

5.1.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหาร สถานศึกษาปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงในสถานศึกษาตามขอบข่ายภารกิจงานของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

5.1.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหาร สถานศึกษายึดมั่นในความถูกต้อง ความดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ จริงใจ ขยัน อดทน ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษา

5.1.3 หลักความโปร่งใส หมายถึงการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหาร สถานศึกษาสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ใช้ระบบการตรวจสอบภายใน เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และมีการ สื่อสารที่ดีตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.1.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหาร สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประชาชนผู้ที่

เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ การดำเนินงานตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.1.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินงาน บริหาร อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มความสามารถ ยอมรับผลดีผลเสีย มีระบบติดตามประเมินผล ตาม ขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.1.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาใช้ทรัพยากรในการบริหารอย่างจำกัด ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาและนักเรียนมีศักยภาพในการแข่งขันในระดับต่างๆ ตามขอบข่ายภารกิจงานของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.2 การบริหาร หมายถึง การดำเนินการ ตลอดจนการอำนวยการตามขอบข่าย ภารกิจของ สถานศึกษา 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป เพื่อเป็นการส่งเสริมปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแผนงานปฏิบัติการ นิเทศ ติดตาม ตรวจสอบ ทบทวนการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารด้านหลักสูตรและการเรียน การสอน การพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา การประสานความร่วมมือ ส่งเสริมสนับสนุน งานวิชาการแก่นักเรียน ชุมชนและหน่วยงานอื่น

5.2.2 การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การบริหารการเงิน การบัญชี พัสดุ การระดมทรัพยากรทางการลงทุนเพื่อการศึกษา การตรวจสอบติดตามประเมินผลการใช้ งบประมาณ

5.2.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5.2.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานธุรการ การพัฒนาระบบ เครือข่ายสารสนเทศ การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การดูแลรักษาอาคารสถานที่และภูมิทัศน์ ภายในสถานศึกษา การประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา บุคคล ชุมชน องค์กรหรือหน่วยงาน ภายนอก

5.3 ผู้บริหาร หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียนและรองผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาภาคใต้ เขต 3 ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2552

5.4 ข้าราชการครู หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2552

5.5 คณะกรรมการสถานศึกษา หมายถึง คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ที่เป็นคณะบุคคลในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

5.6 สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3

5.7 เขตพื้นที่ หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3

5.8 กรณีศึกษา หมายถึง การศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งทำการศึกษาปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลในปรากฏการณ์สังคมจากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงเก็บข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ การศึกษาเอกสาร การตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบความตรงภายในและการตรวจสอบความตรงภายนอก การวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้การศึกษากกรณีเป็นหลักในการศึกษาวิจัย โดยกรณีศึกษานี้ คือ โรงเรียนขนาดใหญ่ที่เป็นโรงเรียนต้นแบบโรงเรียนในฝัน ผ่านการประเมินคุณภาพรอบ 2 จาก สมศ. ในระดับ ดีและดีมากทุกมาตรฐาน มีชื่อเสียงในหลายด้าน ทั้งผู้บริหาร ครู และนักเรียนได้รับรางวัลทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับชาติ โรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพรอบ 2 จาก สมศ. ในระดับดีมากทุกมาตรฐาน เป็นโรงเรียนนำร่องการใช้หลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ผู้บริหารได้รับการคัดเลือกเป็นผู้บริหารดีเด่นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 อย่างละ 1 โรงเรียน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้สนใจทั่วไป

6.2 โรงเรียนหรือหน่วยงานทางการศึกษาอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกับโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา นำผลที่ได้ไปเทียบเคียงและประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและพัฒนาหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น