

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้ โลกได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง มีผลกระทบในวงกว้างทุก ๆ ด้าน เช่น การเปลี่ยนแปลงในด้านความก้าวหน้าของความรู้และเทคโนโลยี การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสื่อสารสื่อมวลชน การค้า การเงินและการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งการเกิดเหตุการณ์ หรืออุบัติภัยต่าง ๆ ด้วย การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ก่อตั้งให้หลายประเทศต้องทบทวนและปรับยุทธศาสตร์ใหม่ เพื่อรับมืออย่างเท่าทัน กล่าวคือ ทุกประเทศทั่วโลกจำเป็นต้องปรับกระบวนการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองของตนให้สามารถผ่านวิกฤตการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นี้ได้ จึงจะสามารถดำรงอยู่ในสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ได้ (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 3)

รัฐบาลไทย ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานทุกอย่างโดยใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546 : 1-2) ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงมีเป้าหมายสำคัญ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ความโปร่งใส คือ หัวใจที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการ นั่นคือโลกยุคใหม่ต้องทำอะไรทุกอย่างด้วยความเปิดเผย มีความโปร่งใส จึงจะได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชน เมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ของโลกเปลี่ยนไป ประเทศไทย เมื่อแนวคิดเปลี่ยนไป จึงต้องเปลี่ยนจากลักษณะการปกครองมาเป็นลักษณะการบริหารจัดการและหรือลักษณะการให้บริการแทน เมื่อแนวความคิดของคนยุคใหม่เปลี่ยนไป การบริหารจัดการจึงเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จทั้งหมด หลักและวิธีการทำงานตามหน้าที่ของระบบราชการจะต้องนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรและเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ และต้องนำทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ให้มีความรับผิดชอบร่วมกัน ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผล สนองนโยบายแห่งรัฐ ถูกต้องตามหลักของกฎหมาย ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด ประเทศชาติมีความมั่นคงและมีความเจริญก้าวหน้าเท่าทันและทัดเทียมกับนานอารยประเทศ (ปราณ พิสิษฐเศรษฐการ, 2547 : 379) และด้วยวิสัยทัศน์ของ

รัฐบาลที่เชื่อมั่นในนโยบายการศึกษาในการสร้างคน คนสร้างงาน เพื่อช่วยกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นการสร้างชาติให้มั่นคงได้อย่างยั่งยืน เชื่อมั่นในนโยบายการศึกษาในการสร้างชาติ ปรับโครงสร้างและระบบการศึกษา ยึดหลักการบริหารจัดการที่เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเสมอภาค ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และเชื่อมั่นในนโยบายการศึกษาเพื่อสร้างคน บูรณาการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมในการปฏิรูปการเรียนรู้ และเชื่อมั่นในนโยบายการศึกษาเพื่อสร้างงาน สร้างเยาวชน ให้มีความรู้คู่กับการทำงาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยอาศัยอำนาจตามความในบทเฉพาะกาลในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้มีหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 โดยยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : 2)

การบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากรัฐบาลไทยโดยกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้มีนโยบายทางการศึกษาที่จะ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาและการฝึกอบรม โดยรัฐเป็นผู้วางระบบนโยบายเข้ากับคุณภาพมาตรฐานและระดมทรัพยากรเตรียมความพร้อมให้องค์กรต่าง ๆ ส่งเสริมให้มีการบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และกีฬาในการให้การศึกษากับประชาชน ปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ เพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้คนไทยในเมืองและชนบท (ธีระ ธาระเขตร์. 2548 : 48) จากนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อประชากรในประเทศได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรทางการศึกษา ส่งผลให้ประเทศได้รับการพัฒนามากขึ้นทำให้ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำเป็นจะต้องมีความตระหนักในบทบาทและอำนาจหน้าที่ โดยจะต้องยึดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการศึกษาที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนหรือผู้รับบริการ ดังนั้น ครูหรือผู้ปกครองนักเรียน ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา จะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาของชาติด้วย เพราะการศึกษาเป็นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ สามารถเรียนรู้เท่าทันเทคโนโลยีสมัยใหม่และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลาได้ดีที่สุด และที่สำคัญที่สุดก็คือคนทุกคนซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของชาติ เมื่อคนมีคุณภาพสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขแล้ว ก็เชื่อได้ว่าการพัฒนาประเทศชาติจะต้องพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการด้านการศึกษา ขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ตามมาตรา 42 43 และ 81 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำเป็นจะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเรียก โดยทั่วไปว่า ธรรมาภิบาล มาบูรณาการในการบริหารจัดการศึกษา กล่าวคือ การบริหารจัดการ ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย มีคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารจัดการศึกษา มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา มีความตระหนักในภาระหน้าที่ ของตน และการบริหารทรัพยากรของสถานศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลักธรรมาภิบาล ดังกล่าว ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถนำมาบูรณาการเข้ากับการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหาร งานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน คือ ทำให้ผู้เรียนเป็นคนเก่ง เป็นคนดี และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ โรงเรียนหรือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 30)

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับ สถานศึกษาทุกแห่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหาร จัดการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งจะใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการศึกษา แตกต่างกันตามขนาดของจำนวนผู้เรียนและตามประสบการณ์ในการทำงาน ประกอบกับ กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีนโยบายในการปฏิรูปการศึกษา โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เพื่อที่ จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 (สมชาย อังกุละศรี. 2546 : 2)

จากความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่ ปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการศึกษาอยู่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นุรีรัมย์ เขต 2 มีหน้าที่โดยตรงต่อการรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงมีความสนใจและจำเป็นต้องศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลัก ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จะต้องริบดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นข้อสนเทศในการบริหารจัดการศึกษาสำหรับ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานุรีรัมย์ เขต 2 และสังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา เขตอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 จำแนกตามขนาดของสถานศึกษาและประสบการณ์ในการทำงาน

สมมติฐานของการวิจัย

ผู้บริหารสถานศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดของสถานศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน มีสภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน

ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการนำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการศึกษา ดังนี้

1. เป็นข้อมูลแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ทำให้ทราบถึงสภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เป็นข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สามารถบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล
3. ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้สามารถบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 ที่นำมาใช้ในการบริหารงานทั้ง 4 งาน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป หลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 หลัก มีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : (3))

- 1.1 หลักนิติธรรม
- 1.2 หลักคุณธรรม
- 1.3 หลักความโปร่งใส
- 1.4 หลักการมีส่วนร่วม
- 1.5 หลักความรับผิดชอบ
- 1.6 หลักความคุ้มค่า

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 2 จำนวน 246 คน จากสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 246 โรงเรียน แบ่งประชากรเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการแบ่งขนาดของสถานศึกษา ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. 2545 : 19)

- 2.1.1 สถานศึกษาขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษ จำนวน 52 คน
- 2.1.2 สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวน 143 คน
- 2.1.3 สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 51 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากประชากรซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 2 โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (R.V. Krejcie & D.W. Morgan) (ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์. 2542 : 148) แล้วทำการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 149 คน แบ่งตามขนาดของ สถานศึกษา คือ ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษ จำนวน 34 คน ผู้บริหาร สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวน 85 คน และผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 30 คน ให้ กระจายตามขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หลังจากนั้นใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

3.1.1 ขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สถานศึกษาขนาดใหญ่และ ใหญ่พิเศษ สถานศึกษาขนาดกลาง และสถานศึกษาขนาดเล็ก

3.1.2 ประสิทธิภาพในการทำงาน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 2 ใน 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้คำจำกัดความและนิยามศัพท์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะเรื่องในการวิจัยนี้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกัน ดังนี้

1. **สภาพ** หมายถึง ลักษณะทั่วไปในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. **การบริหารจัดการศึกษาที่ดี** หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
3. **หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการศึกษาที่ดี 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า
4. **หลักนิติธรรม** หมายถึง หลักของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. **หลักคุณธรรม** หมายถึง หลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนาที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง หลักการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ดำเนินการโดยความสุจริตรอบคอบ และมีความละเอียดทุกขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้
7. **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง หลักการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เปิดโอกาสให้ทุกคน และทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยความสามัคคีกัน
8. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง หลักการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เน้นให้ทุกคนและทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษา ได้มีความตระหนักในภาระหน้าที่งานที่กำลังปฏิบัติอยู่ ทั้งในด้านที่ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ และหรือโทษที่ตามมาด้วยความเชื่อมั่น
9. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง หลักการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีความสามารถในการนำทรัพยากรและเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด มาบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
10. **ผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสถานศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2

11. สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 2

12. ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง ขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์มาตรฐานที่ ก.ค. กำหนด ซึ่งมี 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษมีนักเรียน จำนวน 360 คน ขึ้นไป ขนาดกลาง มีนักเรียน จำนวน 121-359 คน และขนาดเล็ก มีนักเรียน จำนวน 120 คน ลงมา

13. ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มน้อยกว่า 10 ปี และกลุ่มมากกว่า 10 ปี