

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

สถานการณ์โลกในปัจจุบัน มีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบสังคมโลก เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในทุกส่วนของสังคมโลก ส่งผลให้ประชากรโลกเกิดการตื่นตัวและปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมือง อันนำไปสู่วิวัฒนาการของโลกทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการศึกษาเชื่อมโยงถึงกันอย่างเป็นระบบและเป็นสากล กระทั่งกล่าวกันว่าโลกปัจจุบันเป็นโลกไร้พรมแดน ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกมีการปรับตัวและพัฒนาการด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการศึกษาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยมีการวางแนวทางการพัฒนาประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 5 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 ว่ารัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะ วิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 25)

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในการจัดการศึกษาของประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตามมา ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกำหนดแนวการจัดการศึกษาตามความมุ่งหมายและหลักการ หมวด 1 มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและระบบการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการคือการมีเอกภาพในด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศึกษามีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2542, หน้า8-9)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษาในมาตรา 39 ได้ให้ กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 24) จากหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ การปฏิรูปการศึกษาเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการศึกษา ไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นเพื่อให้คนไทยมีคุณภาพ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นทั้งคนดี คนเก่ง มีความสุข การพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพ ต้องอาศัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีคุณภาพได้รับการสนับสนุนส่งเสริมด้วยระบบการบริหาร จัดการที่ดีมีประสิทธิภาพคือ ต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เต็มตามศักยภาพ มีบุคลากรมืออาชีพ บริหารงานด้วยความโปร่งใสและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการมีระบบการ บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้ปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารใหม่ โดยยุบสำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ แล้วแบ่งส่วนราชการใหม่เป็นการบริหาร ราชการส่วนกลาง การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อ พัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มี จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ สถานศึกษานอกจากจะมี อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ถ้อยปฏิบัติแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินกิจการหรือการ บริหารทั้งงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคลและงานบริหารงานทั่วไป ให้มี ประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management) และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) ที่ยึดหลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการนำ วิสัยทัศน์และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้น สถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ มีการรวบรวม และจัดระบบข้อมูล วางแผนและดำเนินการตามแผน ศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ใช้ การบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม มีการจัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง เนื่องจากสถานศึกษามี สถานภาพที่เป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมาย ดังนั้น ในการบริหารงาน ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลจึงควรระมัดระวังเพราะอาจถูกฟ้องร้องในกรณี ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 ได้ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจ

หน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นๆ ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของส่วนราชการ ผู้อำนวยการสถานศึกษายังเป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไปรวมทั้งการจัดทำนิติกรรม สัญญาในราชการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณ ที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับความที่ได้รับมอบอำนาจ จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปริญญาบัตรของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่น ที่กระทรวงมอบหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2546, หน้า35)

การบริหารและการจัดการศึกษา ตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนของผู้เรียน รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจ ในการบริการภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการถือปฏิบัติ การจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน และเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการบริหารการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา หลักการดังกล่าว ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาล (good governance) ไว้ว่า คือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไข เยี่ยวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการ

ปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในโลก จะมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันถือหลักว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ และในการบริหารกิจการบ้านเมือง จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังขาดในสิ่งสำคัญอันถือเป็นแก่นของประชาธิปไตย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบ ความเสมอภาค โดยมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในสังคม รวมไปถึงการขาดคุณธรรมและความโปร่งใส อันนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน และความเดือดร้อนในสังคม (สุรัชย์ ขวัญเมือง, 2548, หน้า 25-27)

รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมถึงปัญหาความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน (วาระแห่งชาติ, 2549, หน้า 6)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2 ได้สอบถามความคิดเห็น คุณภาพการดำเนินงาน การป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2 จากครูสายผู้สอน จำนวน 177 คน ซึ่งสรุป และจัดลำดับความคิดเห็นของครูผู้สอนได้ดังนี้ การกระทำการทุจริตด้านการบริหารงบประมาณอยู่ในระดับมากที่สุดถึงร้อยละ 42.37 การกระทำการทุจริตในหน้าที่ราชการโดยใช้อำนาจไม่ชอบด้วยระเบียบ กฎหมายอยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 57.06 และการประพฤติมิชอบในด้านคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในระดับน้อยร้อยละ 51.41 ปรากฏดัง ตาราง 1

ตาราง 1 ร้อยละของความคิดเห็นของครูสายผู้สอนที่มีต่อผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2 ด้านคุณภาพการดำเนินงาน การป้องกัน ปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปีงบประมาณ 2549

รายละเอียด	มากที่สุด	ปานกลาง	น้อย
1. การกระทำการทุจริตด้านการบริหารงบประมาณ	42.37	26.56	31.07
2. การกระทำการทุจริตในหน้าที่ราชการโดยใช้อำนาจไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย	26.56	57.06	16.38
3. การประพฤติมิชอบในด้านคุณธรรมและจริยธรรม	31.08	17.51	51.41

ที่มา : (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2, 2550)

จากการสัมภาษณ์ครูผู้สอน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 1 หลายท่าน (วัลลภ ศรีวิเชียร, และคนอื่น ๆ, 2551, มิถุนายน 15) พบว่าสถานศึกษาหลายแห่งผู้บริหารสถานศึกษายังขาดในสิ่งสำคัญ ในการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เช่นการมีส่วนร่วมของบุคลากร ครู ชุมชน ความรับผิดชอบ ความเสมอภาค โดยมีการเลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการขาดคุณธรรมและความโปร่งใส อันนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน และความเคียดแค้นในสถานศึกษา

การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้ หลักนิติธรรม คือการทำให้กฎหมาย กฎและกติกาดังๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม หลักความโปร่งใส คือการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การทำงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากทุจริตและคอร์รัปชัน หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญ ตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน หลักความรับผิดชอบต่อสังคม คือการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ กล้ารับผลการกระทำของตน หลักความคุ้มค่า คือการทำให้สังคมไทย เป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรของชาติ และบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน เนื่องจากสถานศึกษามีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่มีปัญหาเช่นเดียวกัน ดังนั้นการนำธรรมาภิบาลมาจัดกรอบรูปแบบของการบริหารจัดการ จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะทำให้ทราบได้ว่าประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสถานศึกษาอยู่ในระดับใด สามารถที่จะประเมินมาตรฐานของสถานศึกษานั้นๆ ได้

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การนำธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารสถานศึกษานั้นมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ต่อการบริหารการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับ เพื่อให้การบริหารงานของสถานศึกษาประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษากาการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามที่เสนอแนะของครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี จะทำให้สามารถนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ การวางแผนการบริหารงานของสถานศึกษา และของหน่วยงานในระดับต่างๆ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อ ลด บรรเทา และแก้ปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และจริยธรรม มีความโปร่งใสได้รับการยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้น

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี

2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี จำแนกตาม เพศ ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ขนาดของสถานศึกษา ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ความรู้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และการใช้หลักธรรมาภิบาลในชีวิตประจำวัน

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี ซึ่งสามารถนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ การวางแผนการบริหารงานของสถานศึกษา และของหน่วยงานในระดับต่างๆ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อ ลด บรรเทา และแก้ปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และจริยธรรม มีความโปร่งใสได้รับการยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี ตามหลักธรรมาภิบาลใน 6 ด้านดังนี้คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า (สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2544, หน้า51-52)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารจำนวน 380 คน ครูผู้สอนจำนวน 4,474 คน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 380 คน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี ปีการศึกษา 2550 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2, 2550, หน้า 5)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 27 คน ครูผู้สอน จำนวน 318 คน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 27 คน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี ขนาดของกลุ่มตัวอย่างได้จากสูตรของ ยามาเน่ (Yamane) (บุญธรรม กิจปริดาปริสุทธ์, 2540, หน้า 71) โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (stratified random sampling) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538, หน้า 17) จำแนกตามตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกได้ดังนี้

3.1.1 เพศ

- 1) ชาย
- 2) หญิง

3.1.2 ตำแหน่ง

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ครู
- 3) ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา

3.1.3 วุฒิการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 3) สูงกว่าปริญญาตรี

3.1.4 ขนาดสถานศึกษาจำแนกเป็น

- 1) ขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน 120 คนลงมา)
- 2) ขนาดกลาง (จำนวนนักเรียนตั้งแต่121-300คน)
- 3) ขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่301คนขึ้นไป)

3.1.5 ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

- 1) ต่ำกว่า 5 ปี
- 2) 5 – 10 ปี
- 3) มากกว่า 10 ปี

3.1.6 ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล

- 1) มาก
- 2) ปานกลาง
- 3) น้อย

3.1.7 การใช้หลักธรรมาภิบาลในชีวิตประจำวัน

- 1) มาก
- 2) ปานกลาง
- 3) น้อย

3.2 ตัวแปรตามได้แก่ ทักษะของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษา ต่อการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการทุกรูปแบบที่บุคลากรภายในสถานศึกษานำมาใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยการนำของผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความเจริญเติบโตทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ และสังคม

สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี จำนวน 380 โรงเรียน

ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง สภาพทางกายภาพของโรงเรียน ที่กำหนดตามจำนวนนักเรียนทั้งหมดในโรงเรียน โดยใช้เกณฑ์การแบ่งขนาดของโรงเรียน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2 แบ่งขนาดสถานศึกษาเพียง 3 ขนาดดังนี้

ขนาดเล็ก ได้แก่ สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา

ขนาดกลาง ได้แก่ สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 121- 300 คน

ขนาดใหญ่ ได้แก่ สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนในตำแหน่งดังกล่าวสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี

ทักษะ หมายถึง การแสดงออกทางความคิด ทักษะคิด เจตคติ ความรู้สึก ของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมต่อการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา

ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรครูที่ปฏิบัติหน้าที่จัดการเรียนการสอน อยู่ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เป็นแนวคิด และแนวทาง ของการบริหาร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของความถูกต้อง ชอบธรรมโดยให้ความสำคัญของการมี

ส่วนร่วมเป็นสำคัญ กำหนด กฎ ข้อบังคับ หรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง เป็นธรรม และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับหรือแนวทางที่กำหนดไว้โดยยึดมั่นในหลักธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพของตน สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน สำนึกในความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ของตน ใช้ทรัพยากร อย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานหรือองค์กร ดำเนินถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก โดยแบ่งเป็น 6 หลักดังนี้

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครอง กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง ดัชนีทฤษฎีหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ กติกา หรือ ข้อตกลงในระดับ ต่างๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และ ศิลธรรมด้วย โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และมีความชอบธรรมได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม

หลักคุณธรรม หมายถึงการส่งเสริมให้บุคลากรยึดมั่นในความถูกต้อง ความดี งามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้มีความถูกต้องเหมาะสม มีความประพฤติดี มีจริยธรรมหรือธรรมจริยา ชื่อสัตย์สุจริตมีความเห็น ออกเห็นใจผู้อื่น ความยุติธรรม ความจริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้ โดยไม่ปิดบังอำพรางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ความถูกต้อง

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น ประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานได้รับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตาม และตรวจสอบ การปฏิบัติตามสิ่งที่คนได้ร่วมตัดสินใจ เพื่อให้ เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีคุณภาพ

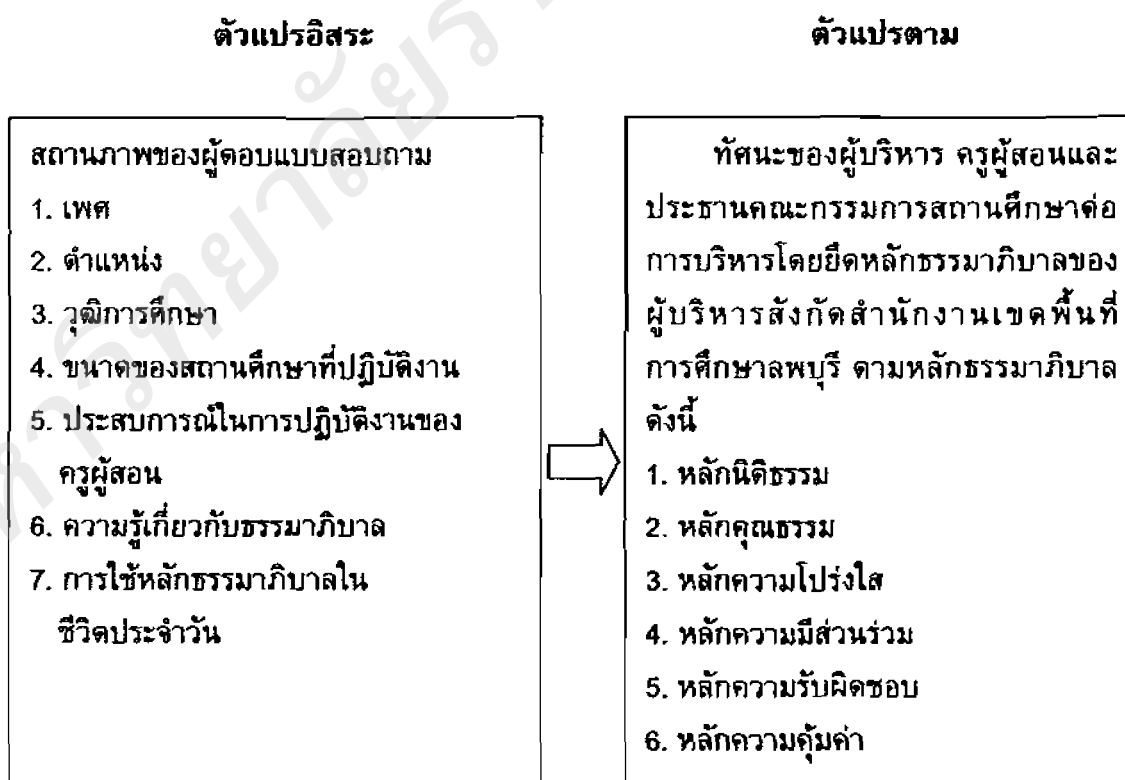
หลักความรับผิดชอบ หมายถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจ การกระทำ และผลงานของคนที่ปรากฏ รับผิดชอบต่อสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรและสังคมส่วนรวมด้วย

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล มีการรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อ สาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจเป็นอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ของโครงการ เลื่อนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

การใช้หลักการบริหารมาภิบาล หมายถึง การนำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า มาใช้ในการบริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยของสำนักนายกรัฐมนตรื (สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2544, หน้า 51-52) ในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลใน 6 ด้าน ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาลพบุรี ที่มีเพศ ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ขนาดของสถานศึกษาที่สังกัด ประสบการณ์ใน การปฏิบัติงาน ความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติมาภิบาลและการใช้หลักธรรมชาติมาภิบาลในชีวิตประจำวัน แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารโดยยึดหลักธรรมชาติมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี