

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่รัฐบาลได้ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยอ้างถึงเหตุที่ต้องออกระเบียบนี้ไว้ว่า ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการหย่อนประสิทธิภาพและทุจริตประพฤตินิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองประเทศยิ่งขึ้นด้วย

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันเป็นพลังการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2544)

การปฏิรูปการศึกษาเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้คนไทยที่มีคุณภาพและมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์เป็นทั้ง คนดี เก่ง และมีความสุข การพัฒนาคนไทยต้องอาศัยการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมด้วยระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ คือต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เต็มประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการบริหาร มีบุคลากรมืออาชีพ บริหารงบประมาณด้วยความโปร่งใส และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาจึงอยู่ที่ “สถานศึกษา” ซึ่งเป็น

หน่วยปฏิบัติในการพัฒนาผู้เรียนที่ใกล้ชิดที่สุด และบุคคลที่สำคัญที่จะบันดาลให้เกิดความสำเร็จก็คือ “ผู้บริหารสถานศึกษา”

การกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระมีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานทั้งงานวิชาการ งบประมาณ บริหารบุคคล และบริหารทั่วไปให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาล ที่ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการนำวิสัยทัศน์และนโยบายสู่การปฏิบัติ (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 5)

สำหรับสถานศึกษาแล้วผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดต่อความสำเร็จคือผู้บริหาร ผู้บริหารนับได้ว่าเป็นบุคคลสำคัญในการดำเนินการต่างๆ ของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความสามารถในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจะประสบความสำเร็จได้ ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจสั่งการ เพราะการตัดสินใจใดๆ ย่อมมีผลกระทบต่อองค์กรหรือหน่วยงานอาจทำให้เกิดประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาลของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ (เกษม วัฒนชัย 2546 : 15)

จากความสำคัญของปัญหาจะเห็นได้ว่า การบริหารหลักธรรมาภิบาลจะประสบความสำเร็จไม่ได้ หากผู้บริหารยังขาดจิตสำนึกไม่ได้ปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิถีชีวิต วิธีการทำงาน ก็คงเป็นเรื่องยากที่จะสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ผู้วิจัยจึงสนใจจะศึกษาความคิดเห็นของครูผู้สอน ต่อการบริหารหลักธรรมาภิบาลสถานศึกษาว่าอยู่ในระดับใด เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริม พัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันและความต้องการของบุคลากรอื่นจะส่งผลต่อคุณภาพนักเรียนในที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของครูผู้สอนต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรัง เขต 2

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาคิดเห็นของครูผู้สอนต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 โดยมีขอบเขตการศึกษาดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ข้าราชการครูผู้สอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 2,137 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ข้าราชการครูผู้สอนในโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 327 คน ซึ่งใช้ในการสุ่มแบบชั้นภูมิและใช้ตารางสำเร็จรูปของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan) ในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

2. ตัวแปรที่ศึกษา ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล โดยมีขอบเขตการศึกษาหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวกับด้านต่างๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกเพื่อการส่งเสริมและปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแผนงาน ปฏิบัติการ นิเทศ ติดตาม ตรวจสอบ ทบทวนการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของภารกิจที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่างๆ

2. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารสามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิผลและระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การตรวจสอบ และการประเมินผลอย่างแท้จริงและเท่าเทียมกัน

3. หลักนิติธรรม หมายถึง การบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ กติกาเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

4. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นแบบอย่างแบบอย่างแก่สังคม มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน ส่งเสริมสนับสนุนให้ บุคลากรปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

5. หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำงานทุกขั้นตอนต้องยึดหลักความโปร่งใส เพื่อ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงกลไกการทำงานร่วมกันให้ความสามารถ ตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมี ส่วนร่วม รับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของการบริหารและจัดการศึกษา

7. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ความใส่ใจ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

8. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

9. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียน สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาตรัง เขต 2 ในปีการศึกษา 2549

10. ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูผู้สอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาตรัง เขต 2 ปีการศึกษา 2549

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยทำให้ทราบความคิดเห็นของครูผู้สอนต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษา

2. ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถใช้ เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงพัฒนา การบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. ผลการวิจัยที่ได้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรัง เขต 2 สามารถนำไปกำหนด นโยบายในการพัฒนาผู้บริหารได้