

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาของไทย มีฐานจากการใช้หลักพุทธธรรมมาอบรมสั่งสอนแต่อาจไม่มีระบบของการศึกษาบังคับอย่างในยุคปัจจุบัน แม้ในปัจจุบันจะมีการศึกษาภาคบังคับแก่คนส่วนใหญ่ แต่ก็ได้นำเอาพุทธธรรมมาเป็นฐานของการศึกษา แต่นำระบบและองค์ความรู้ตามโลกนิยมโดยมีฐานจากประเทศตะวันตกมาเป็นแกนในการจัดการศึกษา ทำให้พุทธธรรมเริ่มห่างเหินจากชีวิตของคนไทยยุคปัจจุบันมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายในความล้ำค่าของพุทธธรรม และจากการที่เป็นฐานของวัฒนธรรมไทยมาแต่อดีต พระพุทธศาสนาได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษาและการพัฒนามนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์เป็นผู้ต้องได้รับการอบรมพัฒนาอย่างเป็นระบบระเบียบ การศึกษาเป็นการพัฒนามนุษย์ให้มีปัญญา สามารถพึ่งตนเองได้ ผู้ที่ได้รับการพัฒนาดีแล้วย่อมเป็นผู้นำความเจริญมาสู่ตนเอง ครอบครัว และพัฒนาสังคม ประเทศชาติให้เจริญมั่นคงต่อไป สมดังพระพุทธพจน์ว่า บุคคลผู้เพียบพร้อมด้วยความรู้และความประพฤติที่ดี เป็นผู้ประเสริฐสุดในหมู่เทพและมนุษย์^๑ ดังนั้น การบริหารตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เป็นการพัฒนาศักยภาพ ทั้งด้านร่างกาย ความประพฤติและสติปัญญาเป็น การพัฒนาที่ครบถ้วน ผู้บริหาร ในฐานะเป็นผู้พัฒนาจึงเปลี่ยนจากผู้ให้ความรู้ทางด้านวิชาการเพียงอย่างเดียว มาเป็นผู้ที่จัดกระบวนการพัฒนา ในสถานศึกษา ให้เป็นผู้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามแนวเป้าหมายการปฏิรูปการ ศึกษาไทย เพื่อให้เป็นบุคคลที่มีความดี เก่งและมีความสุข บทบาทที่สำคัญนี้นอกจากจะพัฒนาผู้เรียนแล้ว ครูจึงควรพัฒนาตนเองจากผู้บริหารมาเป็นผู้ที่แนะแนวทางและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน การพัฒนาตนเองนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญของผู้บริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

จากการเปลี่ยนโครงการสร้างการบริหารศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้นบรรลัศคั อูวรณณโณ ^๒ ได้กล่าวว่าการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งทุก

^๑ที.เส.(ไทย) ๕/๑๕๕/๕๑.

^๒บรรลัศคั อูวรณณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย , (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒), หน้า ๓๑.

ส่วน คือ จุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาล(Good governance)ที่มี ๓ ส่วนที่เชื่อมโยงกัน คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม(Participation)ความโปร่งใสและกระบวนการตัดสินใจ (Transparency)และความรับผิดชอบ(Accountability)ซึ่งสอดคล้องกับศีลธรรม เสรีรัตน์และคณะ ^๓ ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลสามารถเรียกได้หลายอย่าง เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี ต่อมาราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติคำว่า Good governance อย่างเป็นทางการว่า ธรรมาภิบาลโดยหมายถึงวิธีการดำเนินการปกครองที่ทำให้เกิดผลดีและความเหมาะสม ขณะที่สำนักงานรัฐมนตรี ^๔ ได้กล่าวว่า หลักการสร้างธรรมาภิบาลมี ๖ องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ ยุค ศรีอาริยะ ^๕ ได้กล่าวถึงหลักการสร้างธรรมาภิบาลว่าต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารในการบริหารสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินคุณภาพภายนอกว่าได้มีการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารในการบริหารสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินคุณภาพภายนอกว่าได้มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาหรือไม่ และการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารที่มีประสบการณ์การทำงานที่ต่างกันจะมีผลต่อการใช้ ธรรมาภิบาลในการบริหารเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกหรือไม่ ตลอดจนสภาพของปัญหารวมทั้งแนวทางในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อประโยชน์แก่สถานศึกษาที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพในการศึกษาซึ่งสามารถช่วยเพิ่มศักยภาพการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา เกิดการบริหารที่มีความโปร่งใสทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารและเป็นแนวทางในการพัฒนาศาสตร์ทางการบริหารการศึกษาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในอนาคตต่อไป

^๓ ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ , องค์การและการจัดการ , (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๗๑.

^๔ สำนักงานรัฐมนตรี, การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.), หน้า ๒๔.

^๕ ยุค ศรีอาริยะ, ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ปริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๓), หน้า ๔๖.

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑

๑.๓ ขอบเขตการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้ มุ่งศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑ โดยขอบเขตทางด้านตัวแปร คือ

ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการบริหาร

ตัวแปรตาม ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ กำหนดขอบเขตของประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ สถานศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๑ จำนวนโรงเรียน ๕ โรงเรียน โดยแบ่งเป็นผู้บริหาร จำนวน ๒๐ คน และครู จำนวน ๓๕๔ คน รวมทั้งสิ้น ๔๑๔ คน โดยใช้วิธีการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากสูตร R.V.Krejcie และ D.W. Morgan^๖ ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง ๒๐๑ คน

^๖D.W. Morgan อ้างใน ชานินทร์ ศิลป์จารุ, การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย spss, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : บิสิกเนสอาร์แอนด์ดี, ๒๕๕๒), หน้า ๔๕.

๑.๔ สมมติฐานของการวิจัย

ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑ ต่างกัน มีประสบการณ์ในการใช้หลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน

๑.๕ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๕.๑ การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑ เป็นอย่างไร

๑.๕.๒ เปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑ เป็นอย่างไร

๑.๕.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑ มีอะไรบ้าง

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การใช้หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การที่ผู้บริหารได้จัดการทรัพยากรทางการศึกษา ให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

๑. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆทางการศึกษาของสถานศึกษาให้มีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของทุกคน โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบต่างๆและทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับที่ตั้งไว้

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในศีลธรรม จริยธรรม อันดีงามโดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรทางการศึกษายึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาได้พัฒนาให้นักเรียนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพที่สุจริต

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจของสถานศึกษา โดยปรับปรุงกลไกในการทำงานของสถานศึกษาให้มีความโปร่งใส และสร้างกระบวนการตรวจสอบโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อดำเนินการตรวจสอบการบริหารและการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา

๔. **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา บุคลากรในโรงเรียนมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของสถานศึกษา

๕. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสถานศึกษาของผู้บริหาร ครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษา การใส่ใจปัญหาของสถานศึกษา ความกระตือรือร้นในการช่วยแก้ปัญหาตลอดจนการเฝ้าระวังในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำของตนเอง

๖. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในสถานศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมอย่างคุ้มค่า โดยธรรมาภิบาลให้สถานศึกษาใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีการส่งเสริมให้รักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการหรือครูใหญ่ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑

๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๗.๑ ทำให้ทราบถึงการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑

๑.๗.๒ ทำให้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑

๑.๗.๓ ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต ๑