

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาสตร์ทางการบริหารจัดการเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการที่จะใช้บริหารงานในองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนให้อยู่รอดและยั่งยืน ซึ่งทุกๆ ส่วนขององค์กรล้วนแต่ค้นหาหลักการบริหารที่จะทำให้เกิดความสำเร็จสูงสุดกับองค์กรของตนเองอยู่ตลอดเวลาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ด้วยเหตุที่บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงและแข่งขันกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้ทุกส่วนของสังคมจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงนี้

การที่จะทำให้คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้นั้นการบริหารจัดการด้านการศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนองค์กรทางการศึกษาให้เกิดการพัฒนาและส่งผลให้คนในองค์กรเป็นบุคคลที่สมบูรณ์มีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจ ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๐ ข้อ ๓^๑ ว่าพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และข้อ ๔ ว่าส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และพระราชบัญญัติการศึกษา

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ฉบับลงประชามติ , หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๘๐ ข้อ ๓, (พ.ศ. ๒๕๕๐), หน้า ๓๒.

พุทธศักราช ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕^๒ ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีความหลากหลายทั้งในด้านนโยบายและทางปฏิบัติให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง นอกจากนี้จะต้องมีคณะกรรมการคอยกำกับดูแลโดยมีทั้งหมด ๓ ระดับคือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่และระดับสถานศึกษา ซึ่งคณะกรรมการของแต่ละระดับจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงาน การกำหนดนโยบายเพื่อให้ทุกส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ๒๕๔๒

จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้นทำให้สถานศึกษาจึงต้องตระหนักในการบริหารใหม่ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเกิดความเชื่อถือในสถานศึกษา

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา จะใช้คติน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารในการที่จะบูรณาการ จากการศึกษาของภิญโญ ไตรสุริยธรรมา^๓ พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในระบบการบริหารจัดการในสถานศึกษายังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วม และขาดความรับผิดชอบ สอดคล้องกับ ชีระ บุญเจริญ^๔ ได้ศึกษางานวิจัยเรื่องสภาพและปัญหาการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย พบว่า การปฏิรูปการศึกษาไทยจำเป็นต้องให้ผู้บริหารเน้นเรื่องคุณธรรมรวมทั้งให้ความยุติธรรมต่อการบริหารจัดการ

เหตุผลที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเรื่องนี้ถือว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารที่ผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ ควรนำมายึดเป็นหลักสำคัญอันนำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักที่มีองค์ประกอบครบทุกด้านทั้งด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านการปกครองที่เป็นธรรม และการบริหารจัดการที่ดีมีคุณภาพ ซึ่งเป็นหลักและวิธีการที่เหมาะสมกับการปกครองตาม

^๒กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕, มาตรา ๓๗, (พ.ศ.๒๕๔๕), หน้า ๑๖.

^๓ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, ธรรมาภิบาลกับการบริหารการศึกษา, (วารสารวงการครู, ๒๕๔๗), หน้า ๗๗-๗๘.

^๔ชีระ บุญเจริญ, สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕.

ระบบประชาธิปไตย และการบริหารจัดการในประเทศ และยังเหมาะสมกับการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความสุข

และเหตุที่ทำให้ผู้วิจัยเลือกโรงเรียนในเขตภาษีเจริญนี้ เพราะเขตภาษีเจริญมีการจัดการศึกษาที่เป็นระบบและเต็มรูปแบบ เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ มีการบริหารจัดการที่อาศัยรูปแบบหลากหลายวิธี หลักธรรมาภิบาลก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ทางโรงเรียนได้นำมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการศึกษา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๓ ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนในสังกัด ๕ โรงเรียน เพื่อศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ ในด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยนำผลจากการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางปรับปรุงการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลที่จะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร การศึกษา ของ ผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๓

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๓ ตามความคิดเห็นของครูผู้สอน จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน

๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านประชากร

ได้แก่ ข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เขต ๓ ใน ๕ โรงเรียน คือ

๑. โรงเรียนไชนิพลีวิทยา
๒. โรงเรียนจันทร์ประดิษฐารามวิทยาคม
๓. โรงเรียนวัดนวลนรดิศ
๔. โรงเรียนวัดรางบัว
๕. โรงเรียนสตรีวัดอัปสรสวรรค์

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร การศึกษา ของผู้บริหารสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๓ ใน ๖ ด้าน คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น ได้แก่ ครูผู้สอน จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน

ตัวแปรตาม ได้แก่ การใช้ธรรมาภิบาล ๖ ในการบริหาร คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

๑.๓.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อทำการวิจัย ในปีการศึกษา ๒๕๕๓ ใช้เวลา ๖ เดือน ตั้งแต่ได้รับอนุมัติโครงการวิทยานิพนธ์ เป็นต้นไป

๑.๔ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การบริหาร หมายถึง การดำเนินที่เกี่ยวกับด้านต่างๆ ตลอดจนการอำนวยการเพื่อเป็นการส่งเสริมและปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแผนงาน ปฏิบัติการ นิเทศ ติดตาม ตรวจสอบทบทวนการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของภารกิจที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง เป็นกลไกในการดำเนินงานทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจโดยดำเนินการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

การใช้ธรรมาภิบาลของผู้บริหาร หมายถึง ความคิดเห็นของครูที่มีต่อการที่ผู้บริหารได้จัดการทรัพยากรทางการศึกษาให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมี ๖ หลักการที่สำคัญ คือ

๑. **หลักนิติธรรม** หมายถึง หลักการบริหารสถานศึกษาที่ใช้ความยุติธรรม ความเสมอภาคและความเป็นธรรม ในการดำเนินการตามระเบียบ หรือข้อตกลงที่เป็นบรรทัดฐานในการปกครองโดยได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันของบริหาร ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างเป็นที่ยอมรับของคนภายในและภายนอกสถานศึกษา มีการบริหารบุคลากรที่เสมอภาคกันทุกชาติ

ศาสนา และฐานะ ไม่ถือพวกพ้องหรือเลือกที่รักมักที่ชังในการพิจารณาความดีความชอบ
ผู้บริหารปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ทุกประการ

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มีการอบรมสั่งสอน
คุณธรรมจริยธรรม และกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดประสบการณ์ทั้งทางตรงและ
ทางอ้อมที่เหมาะสม รับฟังความคิดเห็นของทุกคน ตรงต่อเวลา ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกคน
พัฒนาตนเองด้านคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้นำในการจัดโครงการเชิงจริยธรรม มีการประเมิน
ตนเอง และผู้อื่นด้วยความเป็นธรรม

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจ ความมั่นใจ และความ
โปร่งใสในการบริหาร งานของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านงบประมาณ การบริหารบุคคล การ
บริหารทั่วไป และการบริหารงานวิชาการ โดยมีการทำเอกสารหลักฐานข้อมูล และเปิดเผยต่อ
สาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในสถานศึกษา ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกส่วนให้
มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้
อย่างสะดวก มีการประเมินผลอย่างถูกต้องเที่ยงธรรมมีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับได้

๔. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ซึ่งได้รับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจร่วมกันตามความเหมาะสม เปิดให้ทุกคน
เสียสละร่วมกันในการพัฒนาสถานศึกษา ร่วมปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วม
ประเมินผลด้วยความยุติธรรม โดยผู้บริหารต้องสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วมในสถานศึกษา
ให้มีความไว้วางใจกัน มีความผูกพัน เป็นอิสระที่จะรับผิดชอบร่วมกันด้วยวัฒนธรรมองค์การ
แบบประชาธิปไตย และทำงานเป็นทีม โดยการสื่อสารแบบกัลยามิตร

๕. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การสร้างความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความ
สำนึกในความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีต่อครู นักเรียน ผู้ปกครอง และผู้มีส่วน
เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จ
ใส่ใจต่ออุปสรรค ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาโดยมีความกระตือรือร้นที่จะ
แก้ปัญหา กล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการตัดสินใจ ดำเนินการบางอย่างทั้งที่มาจากตนเองหรือ
ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความคำนึงต่อผลประโยชน์ของผู้รับบริการและต่อส่วนร่วมเป็นสำคัญ อีกทั้ง
แสดงความพร้อมที่จะเสนอข้อเท็จจริง ในการปกครอง ภารกิจของสถานศึกษาต่อสาธารณชน
ภายนอก โดยสามารถชี้แจงเหตุผลและพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

๖. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การสร้างความตระหนักในการใช้ทรัพยากรที่มี
จำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมี
ความประหยัด ใช้งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์ของโรงเรียน รวมถึงทรัพยากรที่เกิดขึ้น โดยการ

ระดมทุนจากหน่วยงานภายนอกอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สามารถใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในสถานศึกษา มอบหมายหน้าที่ให้กับบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน และส่งเสริมให้มีการจัดการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากทม.เขต ๓ ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา, รองผู้อำนวยการสถานศึกษา, รองฝ่ายวิชาการ, รองฝ่ายงบประมาณ, รองฝ่ายบริหารงานบุคคล, รองฝ่ายบริหารงานทั่วไป

ข้าราชการครู หมายถึง ครูปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา (เว้นผู้บริหารสถานศึกษา) เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากทม.เขต ๓

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ทำให้ทราบผลการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

๑.๕.๒ ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๓ ตามความคิดเห็นของครูผู้สอน จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน

๑.๕.๓ ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูล ในการประกอบการบริหารการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น