

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายการจัดการศึกษา เป็นข้อกำหนดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ซึ่งเป็นฐานที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่มุ่งหวังจะยกระดับการศึกษาของชาติให้ได้มาตรฐานและจัดได้ทั่วถึงและมีคุณภาพ กระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบคือ ปฏิรูประบบการศึกษา ปฏิรูปการเรียนรู้ ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา ปฏิรูปครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547) กำหนดเป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จัดโครงสร้าง แบ่งส่วนราชการเป็น 5 หน่วยงานหลักคือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) รวมทั้ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษขั้นพื้นฐานได้จัดทำขอบข่ายการปฏิรูปการศึกษาไว้ 5 ด้าน คือ (1) การปฏิรูปการศึกษาประกอบด้วย การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมให้สถานศึกษาทุกรูปแบบสามารถเทียบโอนผลการเรียนได้ (2) การปฏิรูปการเรียนรู้ประกอบด้วย การพัฒนาให้มีการเรียนรู้ตามศักยภาพของผู้เรียน การพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอน (3) การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาประกอบด้วย โครงสร้างและอัตรากำลังของบุคลากร การส่งเสริมให้ชุมชนองค์กรและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการประกันคุณภาพการศึกษา (4) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบด้วย การส่งเสริมให้มีการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษาแนวใหม่ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา การยกระดับมาตรฐานและควบคุมการประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพครูที่เหมาะสมกับวิชาชีพชั้นสูง และ (5) การปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ประกอบด้วย การส่งเสริมให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

การส่งเสริมให้มีการจัดแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบ การส่งเสริมให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการสนับสนุน การจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547) ถือว่า นโยบายการจัดการศึกษาเป็นการดำเนินการตามกฎหมายกำหนดและประสานสอดคล้องตั้งแต่ ข้าราชการระดับกระทรวงศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา และโรงเรียนในสังกัด เรียงลำดับ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

นอกจากการปฏิรูปการศึกษาแล้ว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 จัดโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีความ หลากหลายทั้งในด้านนโยบาย และทางปฏิบัติให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษากำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ให้มีความคล่องตัว มีอิสระและมีความ เข้มแข็ง มีการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องใน โรงเรียนต่างๆ รัฐบาลบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ในมาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) การบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้การ บริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และ ประเทศชาติโดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการศึกษา ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย อันเป็นการบริหารงานในรูปแบบใหม่ที่ผู้บริหารควรมีการรวบรวม จัดระบบ และใช้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นปัจจุบันช่วยในการบริหารและตัดสินใจ วางแผนกำหนดทิศทางและ ดำเนินงานตามลำดับความสำคัญของปัญหาและนโยบายการบริหาร รวมทั้งกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผน ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งการที่ผู้บริหารมีอำนาจบริหารอย่าง อิสระและต้องรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจของตน ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษา ทำความเข้าใจใน กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นใจและป้องกันข้อผิดพลาด ซึ่งอาจเป็นเหตุฟ้องร้องขึ้นได้ มีการตัดสินใจมีความถูกต้องและบริหารงานด้วยความโปร่งใส สุจริต สามารถตรวจสอบได้

“การศึกษาเป็นบ่อเกิดแห่งปัญญา ความรู้ ความคิดและคุณธรรมอันเป็นรากฐานของการ พัฒนาสังคมประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ดังทฤษฎีของพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต. 2541) ที่แสดงไว้ว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนา เป็นการพัฒนาศักยภาพโดยพัฒนาทั้งคนทั้ง ชีวิต เมื่อคนได้รับการพัฒนาจากการศึกษาอย่างดีแล้ว ก็จะนำเอาคุณสมบัติที่ตัวมีอันเกิดจาก การศึกษาไปเป็นเครื่องมือในการดำเนินชีวิต และสร้างสรรค์สิ่งต่างๆสำหรับพัฒนาประเทศ พัฒนา

วัตถุหรือพัฒนาอะไรๆ ได้อย่างถูกต้อง มีนักวิจัยได้กล่าวถึงและได้พิสูจน์ยืนยัน (Evidence) ได้ว่า ผู้บริหารที่ดีมีประสิทธิผลมีความเชื่อมสัมพันธ์กันกับโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จ (Links Successful Schools and Effective Principals) ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Weber (1989 กล่าวอ้างใน Fair, 2001) ว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง (Strong Leadership) ของผู้บริหาร โรงเรียนเป็นคุณลักษณะสำคัญของ โรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จ (Successful School)

จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการศึกษาเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้นทำให้สถานศึกษาจึงต้องตระหนักในการบริหารใหม่ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเกิดความเชื่อถือเป็นสถานศึกษา บวรศักดิ์ อุวรรณโน ได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทุกส่วนคือจุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มี 3 ส่วนเชื่อมโยงกันคือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation) ความโปร่งใสและกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) รูปแบบการบริหารแบบธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติราชการ และฝ่ายธุรกิจ ให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสำนึก ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน

รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการ โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ของสังคมซึ่งมีสาระสำคัญคือ ความพยายามในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทยโดยเน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหาร การปกครองที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้มากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยให้กระทรวง ทบวงกรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยเฉพาะ โรงเรียนมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ ผู้บริหาร โรงเรียนที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ จึงควรนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีที่เรียกกันว่า“ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารจัดการ โรงเรียน ซึ่งหลักการ

ดังกล่าวประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ทำให้ทุกฝ่ายเกิดความเชื่อถือในโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจึงควรใช้เทคนิคหลักบริหารงานที่ทำให้บุคลากรในโรงเรียน มีขวัญกำลังใจและพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจด้วยความเต็มใจ ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ

จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ประกอบกับธรรมาภิบาลเป็นเรื่องใหม่ที่ผู้บริหารสถานศึกษานำมาใช้ในการบริหารงานโรงเรียน ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 จำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน
3. เพื่อศึกษาปัญหา และข้อเสนอแนะของครูที่มีต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1

สมมติฐานของการวิจัย

1. ครูผู้สอนที่มีเพศต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกัน
2. ครูผู้สอนที่มีอายุต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกัน
3. ครูผู้สอนที่มีการศึกษาต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกัน

4. ครูผู้สอนที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษา แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ครูผู้สอนระดับประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 จำนวน 1,008 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ครูผู้สอนระดับประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ เครจซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 อ้างถึงใน บุญชม ศรีสะอาด, 2535, หน้า 39-40) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง 285 คน มีค่าความเชื่อมั่น 95%

3. ขอบเขตเนื้อหา

ขอบเขตเนื้อหาเป็นการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 โดยมีหลักสำคัญคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

4. ขอบเขตระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 ซึ่งผู้วิจัยได้เริ่มดำเนินการวิจัยในช่วงเดือนพฤษภาคม 2552 ถึง กรกฎาคม 2552

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ประกอบด้วย 2 ประเภท คือ

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

ครูผู้สอน หมายถึง ครูที่ปฏิบัติการสอนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง วันที่ 10 สิงหาคม 2542 หน้าที่ 15 ในการจัดการศึกษาเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการบริหารการศึกษาประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายในสถานศึกษา รวมถึงการทำประชาพิจารณ์หรือข้อตกลงร่วมกัน โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมเอื้อต่อการควบคุม มิใช่กระทำตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงามสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันภายในสถานศึกษา มีการปรับปรุงระบบการทำงานให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สะดวก และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสให้ประชากรและองค์กรต่างๆมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการบริหาร โรงเรียน

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความตระหนัก มุ่งมั่นและมีสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโรงเรียน มีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาโดยคำนึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลจากกระทำของตนเอง พร้อมรับการตรวจสอบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยยึดหลักความประหยัดและรู้คุณค่า รวมทั้งการดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ให้ความสมบูรณ์ยั่งยืน

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ผลจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร โรงเรียนในการนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารและพัฒนา ปรับปรุงตนเองให้นำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องแท้จริงสอดคล้องกับ ความคิดเห็นของครู

2. ผลจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาวางแผนพัฒนาคุณภาพ ผู้บริหาร โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1 และเขตอื่นๆ ให้มีความสามารถในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี