

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการในด้านการศึกษา โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึงสถานศึกษา โดยตรง(พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2), 2545) กอปรกับความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ, 2546) อำนาจหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษาตามความดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการตามบริบทของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นที่ทราบกันว่าการบริหารสถานศึกษานั้นเกี่ยวพันโดยตรงกับประชาชน กล่าวคือ สถานศึกษาเป็นสถานที่บ่มเพาะความรู้ ทักษะ คุณลักษณะที่สำคัญให้แก่เยาวชนของชาติ ผู้ที่จะต้องเติบโตขึ้นไปเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต จึงถือได้ว่าการบริหารจัดการสถานศึกษานั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยเหตุนี้ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 ที่จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและการยอมรับจากทุกภาคส่วนเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนนี้บรรลุผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อให้คนไทยทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ แผนดังกล่าวให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาประเทศ โดยยึดหลักว่าการศึกษาคือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้คนไทยทุกช่วงวัย เพื่อส่งเสริมการเติบโตและพัฒนาทักษะ คุณลักษณะ และความสามารถในการประกอบอาชีพ รวมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศชาติท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 21 แผนการศึกษาแห่งชาติ ยังมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทยให้ทันสมัย ทัดเทียมนานาชาติ และเตรียมพร้อมในการเผชิญกับความท้าทายบนเวทีโลก (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) อีกทั้งแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2566-2570 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งเน้นพัฒนาผู้เรียนให้มีศักยภาพสูงสุดในด้านการเรียนรู้ นวัตกรรม และการเป็นพลเมืองที่มีสมรรถนะ อย่างไรก็ตาม

การดำเนินงานยังประสบข้อจำกัด เช่น ความล่าช้าของระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร การกระจายอำนาจที่ไม่ทั่วถึง การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่จำกัด และการบริหารทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ผลลัพธ์ทางการศึกษายังไม่สะท้อนการลงทุนที่สูงในงบประมาณด้านนี้ ด้วยเหตุนี้ กลยุทธ์ที่ 4 ของแผนฯ จึงเน้นเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา ครอบคลุมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ดิจิทัลและระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการพัฒนาสถานศึกษาในพื้นที่นวัตกรรม การศึกษาลักษณะพิเศษ และโรงเรียนคุณภาพให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ แผนพัฒนานี้เน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมาตรฐาน รองรับการแข่งขันการกิจของหน่วยงานในสังกัดเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2565 : 10-34)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมุ่งขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการตรวจสอบอำนาจรัฐเพื่อความโปร่งใส และสร้างเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดหลักธรรมาภิบาล 10 ประการ ได้แก่ หลักการตอบสนอง ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค ฉันทามติ การตรวจสอบความโปร่งใส การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และนิติธรรม (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2), 2562) เพื่อให้หน่วยงานราชการใช้เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ หลักธรรมาภิบาลนี้ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีการกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ต่อมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังคงยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งครอบคลุมการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา และการบูรณาการแผนงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนร่วมไปสู่เป้าหมาย พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกภาคส่วน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ อีกทั้งยังได้นำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) และฉบับต่อ ๆ มาเพื่อเป็นหมุดหมายอันสำคัญให้ประเทศเกิดการพัฒนาและยังเป็นการขับเคลื่อนนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐภายใต้กฎหมาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและส่งผลให้ประเทศชาติเพื่อการพัฒนาไปอย่างยั่งยืน มั่งคั่งและมั่นคงอย่างแท้จริง (พนารัตน์ มาศฉมาดล, 2561 : ออนไลน์)

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance (GG) เป็นหลักการที่มุ่งเสริมสร้างการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในหน่วยงานรัฐ โดยให้ความสำคัญกับผู้รับบริการหลักคือประชาชน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้สนับสนุนให้หน่วยงานราชการนำหลักธรรมาภิบาลนี้มาใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารงาน

ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม เดิมหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 10 หลักการ ได้แก่ ความตอบสนอง (Responsiveness) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) ความเสมอภาค (Equity) ฉันทามติ (Consensus Oriented) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การมีส่วนร่วม (Participation) และนิติธรรม (Rule of Law) อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2554 คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการมีข้อเสนอให้จัดกลุ่มหลักการดังกล่าวใหม่เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น จากการศึกษาและรวบรวมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ก.พ.ร. ได้จัดทำหลักธรรมาภิบาลใหม่ในรูปแบบ GG Framework ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญที่ครอบคลุม 10 หลักการย่อย โดยเป็นกรอบหลักที่เอื้อต่อการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552 : 17-100) ด้วยปัจจัยนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2560 จึงมุ่งพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป็นกรอบการจัดทำแผนงานของรัฐให้สอดคล้องและบูรณาการกันอย่างเป็นระบบ อีกทั้งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติด้วยวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาตินั้นสร้างความอยู่ดีมีสุข ความเสมอภาค และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันและเศรษฐกิจของประเทศ โดยเน้นการกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การดูแลสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้กรอบ “ประชารัฐ” ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ยุทธศาสตร์ชาติครอบคลุม 6 ด้าน ได้แก่ ความมั่นคง การสร้างความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการปรับสมดุลการบริหารจัดการภาครัฐ (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580), 2561 : 24-38) ในขณะเดียวกัน การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) จึงถูกนำมาใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่งเสริมความโปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทำหน้าที่เสมือนเครื่องมือประเมินสถานะองค์กรที่สะท้อนจุดแข็ง จุดอ่อน และประเด็นที่ต้องพัฒนา ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสผลการประเมิน ITA นำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการ การยกระดับมาตรฐานการดำเนินงาน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ ความสำคัญดังกล่าวได้รับการบรรจุในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 – 2570) โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่า 85 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565 : 6-9)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยใช้หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นกรอบการบริหารงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การดำเนินงานถูกขับเคลื่อนผ่านกลยุทธ์หลัก 5 ประการ

ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพผู้บริหาร การพัฒนาระบบบริหารจัดการภายใน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากร และการติดตามและประเมินผล อีกทั้ง ยังครอบคลุมถึงการประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา พ.ศ. 2566-2570 ที่เน้นความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่เป็นมิตร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการสร้างนวัตกรรมที่เน้นการพัฒนาทักษะนักเรียน โดยมุ่งให้เป็นพลเมืองที่มีวินัย มีความเข้มแข็งทางอารมณ์ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2565 ก : 46-47) นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้สถานศึกษามีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส เพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาผู้เรียนให้มีศักยภาพสูงสุดตามเป้าหมาย “องค์กรแห่งการเรียนรู้” ในศตวรรษที่ 21 จากการวิเคราะห์เชิงนโยบาย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง ได้ออกแนวทางที่ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่

- 1) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งเน้นจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลาง พ.ศ. 2551 พร้อมพัฒนาระบบประเมินผลการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด
- 2) การส่งเสริมธรรมาภิบาล สนับสนุนความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และป้องกันการทุจริตภายในสถานศึกษา
- 3) การสนับสนุนทรัพยากร โดยจัดสรรงบประมาณและอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัย และ
- 4) การพัฒนาชุมชน สร้างความร่วมมือกับชุมชนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพและความมีส่วนร่วมในด้านการศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2566 ก : 3-25)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังประสบปัญหาหลายประการ เช่น ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์ กลไกการร้องเรียน และการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบบางประการ และปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2566 ก : 30-87) การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการศึกษาไม่เพียงแต่สร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพ แต่ยังมีมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ตอบสนองความต้องการของสังคมด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งส่งผลให้การจัดการศึกษามีคุณภาพและตอบโจทย์เศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคตอย่างยั่งยืน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2565 ก : 46-47) (สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดระยอง, 2565 : 17-45)

แต่จากข้อมูลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถานศึกษา ปีงบประมาณ 2566 ในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง พบว่า จากจำนวนสถานศึกษาภายใต้กำกับทั้งสิ้น 51 โรงเรียน มีผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของสถานศึกษาฯ ในภาพรวมอยู่ที่ระดับ A ที่คะแนนร้อยละ 93.22 ซึ่งมีสถานศึกษาที่มีผลคะแนนอยู่ในเกณฑ์การประเมินระดับ AA หรือคะแนนตั้งแต่ร้อยละ 95 ขึ้นไป จำนวน 27 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 53 และมีสถานศึกษาที่มีผลคะแนนอยู่ในเกณฑ์การประเมินระดับ A จำนวน 21 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 41 และ ระดับ D ไม่ผ่านการประเมิน จำนวน 3 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 6 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2566 ข : 30-31) จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ยังมีสถานศึกษาที่มีผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสประจำปีงบประมาณ 2566 อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเป้าหมายที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง กำหนดที่ระดับ AA หรือคะแนน

ตั้งแต่ร้อยละ 95 ขึ้นไป เป็นจำนวนถึง 24 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 47 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2566 ก : 43)

สถานศึกษามีหน้าที่บริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนกระบวนการผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพให้เป็นการกำลังของสังคมและประเทศชาติสืบไป ดังที่ว่าหากปลูกพืชด้วยดินดี ผลที่ได้ย่อมดีฉันใด หากปลูกพืชด้วยดินเป็นพิษ ผลที่ได้ย่อมเป็นพิษฉันนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา เพื่อยังประโยชน์ไว้ให้เป็นแนวทางในการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการรับรู้ของบุคลากรเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง
3. เพื่อเสนอแนวทางการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง

ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ นำข้อมูลที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารสถานศึกษาเป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสูงสุด และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ของสถานศึกษา

1. ได้สารสนเทศการรับรู้ของบุคลากรเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง
2. ได้แนวทางการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง
3. สามารถนำสารสนเทศที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารสถานศึกษาเป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสูงสุด และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงผสมผสาน หรือ Mixed Method กล่าวคือ ใช้วิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และ วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาเชิงปริมาณ

ผู้วิจัยเลือกใช้เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) ตามทฤษฎีการวัดเจตคติของลิเคอร์ท

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง รวมทั้งสิ้น จำนวน 3,864 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง, 2566 ก: 7)

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้มาจากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ เครจซี และ มอร์แกน ที่ระดับความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 ด้วยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามสัดส่วน (Stratified random sampling) จำแนกตามจังหวัดที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 351 คน (Krejcie and Morgan.1970 : 607 – 610)

ส่วนที่ 2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยเลือกใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และ การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบข้อมูลเชิงผสมผสานกัน ประกอบด้วย การตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data Triangulation) เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ จากนั้นนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบแล้วมาทำการยืนยันโดยผู้เชี่ยวชาญ (Expert Review) โดยนำเสนอข้อมูลให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือและความเหมาะสม

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. กลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นการเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง ที่มีผลการประเมินการบริหารจัดการตามหลักคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 อยู่ในระดับ AA (คะแนน 95-100) จำนวน 12 คน และ การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง ที่มีผลการประเมินการบริหารจัดการตามหลักคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 อยู่ในระดับ AA (คะแนน 95-100) ซึ่งไม่ใช่ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 5 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ผ่านการระดมความคิดในมิติของการบริหารจัดการสถานศึกษา ที่กว้างขึ้น กำหนดคุณภาพกลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย 1) มีประสบการณ์เป็นผู้บริหารสถานศึกษาอย่างน้อย 3 ปี 2) มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างน้อย 2 ปี และ 3) ยินดีและให้ความร่วมมือให้ข้อมูลเมื่อเกิดข้อสงสัยหรือขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เพิ่มเติมได้

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรต้น แบ่งออกเป็น

1.1 เพศ

1.1.1 ชาย

1.1.2 หญิง

1.2 วุฒิการศึกษาสูงสุด

1.2.1 ปริญญาตรี

1.2.2 ปริญญาโท

1.2.3 ปริญญาเอก

1.3 ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

1.3.1 ประสบการณ์ฯ ต่ำกว่า 5 ปี

1.3.2 ประสบการณ์ฯ 5-10 ปี

1.3.3 ประสบการณ์ฯ 11-20 ปี

1.3.4 20 ปีขึ้นไป

1.4 ขนาดของสถานศึกษา

1.4.1 ขนาดใหญ่พิเศษ

1.4.2 ขนาดใหญ่

1.4.3 ขนาดกลาง

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งเป็น

2.1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

2.1.1 ประสิทธิภาพ

2.1.2 ประสิทธิผล

2.1.3 การตอบสนอง

2.2 ค่านิยมประชาธิปไตย

2.2.1 ภาวะรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้

2.2.2 เปิดเผย โปร่งใส

2.2.3 หลักนิติธรรม

2.2.4 ความเสมอภาค

2.3 ประชาธิปไตย

2.3.1 การมีส่วนร่วม การพยายามแสวงหาฉันทามติ

2.3.2 การกระจายอำนาจ

2.4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร

2.4.1 คุณธรรม จริยธรรม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การส่งเสริม หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาให้การสนับสนุน เกื้อหนุน ช่วยเหลือ การดำเนินการในด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหาร

งบประมาณ และ ด้านการบริหารทั่วไป ของสถานศึกษา จัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการทำงานที่เป็นประโยชน์และมุ่งเน้นความสำเร็จเป็นเป้าหมายสำคัญ ร่วมดำเนินการเพื่อส่งเสริมและผลักดันให้ระบบการบริหารจัดการของสถานศึกษามีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล

ระบบบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการทางการบริหารสถานศึกษาที่กำหนดภาระหน้าที่และขอบข่ายงานอย่างชัดเจน เป็นไปตามขอบข่ายภาระงานที่ได้รับมอบจากการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป

ประสิทธิภาพ หมายถึง กระบวนการบริหารสถานศึกษาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพเพื่อส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จของงานตามขอบข่ายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา มุ่งเน้นการลดความซ้ำซ้อนของงาน ประหยัดเวลาในการทำงานเพื่อประสิทธิผลสูงสุด

ระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง กระบวนการทางการบริหารซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาได้วางกรอบในการดำเนินงานขององค์กรไว้ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการทำงานร่วมกัน การใช้ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นสินทรัพย์หรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ขององค์กรดำเนินการอย่างเต็มศักยภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด คำนึงถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้ร่วมกันบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ตามขอบข่ายภาระงานที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์หลัก 4 ประการ ดังนี้

1. การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใส ได้แก่ จัดกิจกรรมอบรมส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล สนับสนุนให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ จัดระบบร้องเรียนร้องทุกข์ที่โปร่งใสและเป็นธรรม เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษาให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น

2. การส่งเสริมประสิทธิภาพ ได้แก่ พัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ บริหารจัดการทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงค่าพัฒนาระบบการประเมินผลและติดตามผลการดำเนินงาน ส่งเสริมให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ได้แก่ ส่งเสริมให้ครู บุคลากร และนักเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา จัดประชุมชี้แจงข้อมูลข่าวสารให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและนำไปพัฒนา เป็นต้น

4. การส่งเสริมการพัฒนา ได้แก่ พัฒนาคณาภพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง พัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน พัฒนาคณาภพให้มีความรู้ความสามารถ สนับสนุนให้บุคลากรมีการวิจัยและพัฒนา พัฒนาสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา เป็นต้น

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง สถานศึกษาดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ก.พ.ร. ได้วางกรอบแนวทาง อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ข้อ และหลักการย่อย 10 ข้อ ดังต่อไปนี้

1. หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ หลักการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เน้นการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการ ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 3 หลักการ คือ

1.1 ประสิทธิภาพ หมายถึง การปฏิบัติราชการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของสถานศึกษาอย่างประหยัด คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการ มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานรวมถึงยกเลิกขั้นตอนดำเนินการที่ไม่จำเป็น

1.2 ประสิทธิภาพ หมายถึง การปฏิบัติราชการที่ได้รับมอบหมายจนบรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา เกิดผลสัมฤทธิ์ตามความคาดหวัง ด้วยกระบวนการที่เป็นระบบ ยุติธรรม มีมาตรฐาน มีการควบคุมความเสี่ยงและติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

1.3 การตอบสนอง หมายถึง สถานศึกษาให้บริการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามกรอบเวลาที่กำหนด มีความน่าเชื่อถือ ตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้รับบริการที่มีความหลากหลายได้อย่างเหมาะสม ทั้งถึง

2. หลักค่านิยมประชาธิปไตย คือ สถานศึกษามุ่งเน้นหลักของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การแสวงหาฉันทามติร่วมกัน ปฏิบัติงานโดยยึดหลักการ เปิดเผย ตรวจสอบได้ บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม และความเสมอภาค ประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลักการ คือ

2.1 ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ หมายถึง การปฏิบัติราชการที่สามารถตอบปัญหาหรือข้อสงสัยของผู้รับบริการได้ มีการวางระบบหรือหลักเกณฑ์อันมุ่งเน้นความก้าวหน้า พัฒนาผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ตลอดจนมีแนวทางการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการ

2.2 เปิดเผย/โปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติราชการด้วยความสุจริต เปิดเผยข้อมูลสำคัญจำเป็นแก่สาธารณะผ่านระบบที่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้รับบริการ

2.3 หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ เคารงครัดใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ด้วยความเป็นธรรม ยึดเอาสิทธิเสรีภาพของผู้รับบริการเป็นที่ตั้ง

2.4 ความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมต่อผู้รับบริการ ปราศจากอคติ ทั้งด้านเพศ การศึกษา ศาสนา ความเชื่อ สถานภาพทางสุขภาพ สถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจ และอื่น ๆ

3. หลักประชาธิปไตย คือ หลักการบริหารโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจ บนพื้นฐานของการพยายามแสวงหาฉันทามติร่วมกัน ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ

3.1 การกระจายอำนาจ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการที่มีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

3.2 การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการ

มีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจและร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

4. หลักความรับผิดชอบทางการบริหาร คือ การรับผิดชอบและรับชอบในการบริหาร หรือการปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักของคุณธรรมและจริยธรรมเป็นเครื่องกำกับการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยหลักการย่อย 1 หลักการ คือ

4.1 คุณธรรม/จริยธรรม หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีศีลธรรมคุณธรรม เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพครู ตลอดจน คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ ได้แก่ ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และ มุ่งผลสัมฤทธิ์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง

สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนและรองผู้อำนวยการโรงเรียน ในสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง

ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่หลักด้านการจัดการเรียนรู้ในสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Method) ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพจากนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับหลักธรรมาภิบาล ได้กำหนดจาก หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ตามการเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ คือ 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2) ค่านิยมประชาธิปไตย 3) ประชาธิปไตย และ 4) ความรับผิดชอบต่อการบริหาร และ 10 หลักการย่อย ประกอบด้วย 1) ประสิทธิภาพ 2) ประสิทธิผล 3) การตอบสนอง 4) ภาวะรับผิดชอบต่อ สามารถตรวจสอบได้ 5) เปิดเผย โปร่งใส 6) หลักนิติธรรม 7) ความเสมอภาค 8) การมีส่วนร่วม การพยายามแสวงหาฉันทามติ 9) การกระจายอำนาจ และ 10) คุณธรรม จริยธรรม



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานในการวิจัย

1. บุคลากรที่มี เพศ วุฒิการศึกษาสูงสุด ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และขนาดสถานศึกษา แตกต่างกัน มีการรับรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักจรรยาภิบาลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง ที่แตกต่างกัน