

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาในสถานศึกษานั้น สิ่งที่เป็นกลไกสำคัญคือ ผู้บริหาร ผู้บริหารจะมีบทบาทอย่างมากในการบริหารโรงเรียน เป็นตัวแทนขององค์การและเป็นศูนย์รวมพลังร่วมของบุคลากรในองค์กรผู้บริหารจะต้องมีการวางแผนการจ้ดองค์การ การสื่อสาร และการควบคุม ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ การบริหารในสถานศึกษาจึงมีความเชื่อมโยงของการศึกษาในองค์กรรวมทั้งระบบอย่างชัดเจน เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารสถานศึกษาและการปฏิบัติการต่างๆ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2545 จุดเริ่มต้นในการพัฒนาการศึกษา จึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารเพราะผู้บริหารเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารจึงต้องเป็นนักการวางแผนที่ดี กำหนดนโยบายที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอนการทำงาน ร่วมมือประสานกันทุกฝ่าย (กัมพล สุภาแพ่ง, 2545 : 1-3) การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของสังคมโลกมีผลกระทบมาสู่สังคมไทย ดังนั้น การจัดการศึกษาจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะระบบการบริหารและการจัดการของผู้บริหารมืออาชีพที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารมีศักยภาพและพร้อมที่จะมารับภาระงานสร้างชาติต่อไป (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2543 : 89-90) ผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องมีบทบาทรับผิดชอบอย่างสำคัญ และมีผลต่อการสร้างคุณภาพโรงเรียน (สงบ ประเสริฐพันธุ์ , 2543 : 14) ในการจัดระบบการบริหารการศึกษานั้น จำเป็นต้องใช้ระบบการบริหารเพื่อให้งานบรรลุ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ คือ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเกิดประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการศึกษานั้นผู้บริหารจึงมีบทบาทหน้าที่สำคัญ มีหน้าที่ในการวางแผน การจ้ดองค์การ การจ้ดคนทำงาน การสั่งการและควบคุมเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้บริหารจะมีบทบาทในการชี้แนะให้ผู้อื่นยอมรับในแนวความคิดและนำความคิดลงไปสู่การปฏิบัติ ความสำเร็จของการบริหารโรงเรียนนอกจากจะขึ้นอยู่กับสมรรถภาพในการบริหารของผู้บริหารของผู้บริหารโดยตรง แล้วยังขึ้นอยู่กับความทุ่มเทความร่วมมือร่วมใจของคณะครูและผู้ร่วมงานทุกกลุ่มอีกด้วย

การบริหารงานของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ผู้บริหารจะมีพฤติกรรมการบริหารที่แตกต่างกัน มีทหรณะต่างกัน เดิมในการบริหารงานจะมีลักษณะในการออกคำสั่งจากระดับบนสู่ระดับล่าง เพียงอย่างเดียว ทำให้ผู้บริหารขาดอิสระในการบริหารจัดการตามนโยบายของตนอย่างแท้จริง จึงเป็นสาเหตุให้งานของโรงเรียนล้มเหลวได้ พฤติกรรมการบริหารที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ การแสดงออกถึงเจตนาของผู้บริหารที่ต้องการให้งานขององค์การหรือโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และสำเร็จตามความมุ่งหวัง และแผนการที่วางไว้โดยไม่ได้คำนึงถึงผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาว่าจะมีความรู้สึกหรือความคิดเห็นอย่างไรต่องานที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เล็งเห็นความสำคัญในการบริหารจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 หรือเรียกว่า ธรรมนูญ ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดหลักฐานไว้ 6 หลักคือ หลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมนูญ ๒๕๔๒ น่าจะเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพโดยแท้จริง แก่สถานศึกษาในการบริหารงานด้านต่างๆ หรือ ธรรมนูญของสถาบันหรือ องค์การในประเทศไทย จะกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้ธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และภายหลังจากภาวะวิกฤต เศรษฐกิจ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 : 2) การบริหารกิจการที่ดีแนวคิดที่ได้รับการนำมาใช้ในภาครัฐ กระบวนทัศน์ใหม่นี้ก่อให้เกิดประเด็นต่างๆ ที่สำคัญจำนวนมาก ซึ่งได้กลายมาเป็นหัวข้อในการอภิปรายทั้งในเวทีการเมืองและในสถาบันการศึกษาทั้งหลาย (ไชยวัฒน์ คำชู, 2545 : 4) และ สำหรับการบริหารงานในสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย งานบริหารงานวิชาการ งานบริหารงานงบประมาณและแผนงาน งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไปนั้น นับได้ว่าการบริหารงานบุคคล มีส่วนสำคัญและกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และ หากผู้บริหารสถานศึกษามีพฤติกรรมในการบริหารงานบุคคลโดยยึดหลักธรรมนูญ ๒๕๔๒ แล้วนั้น ก็จะสามารถทำให้สถานศึกษานั้นๆ มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

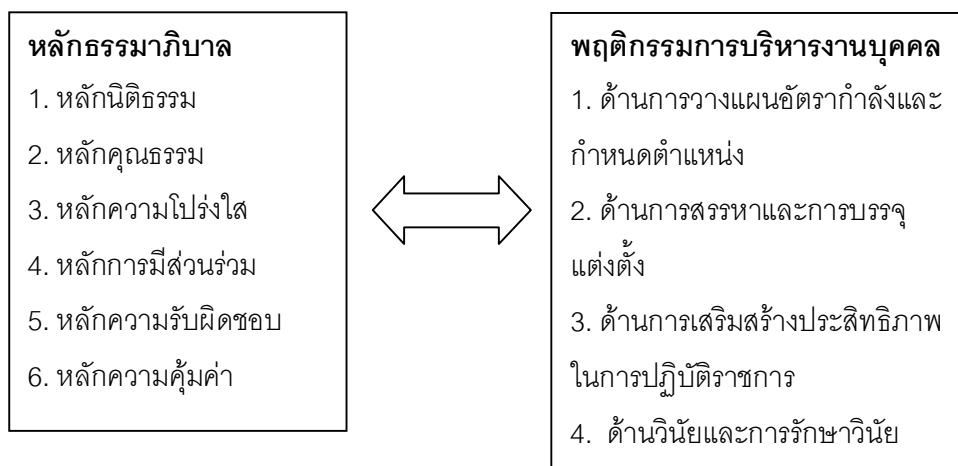
จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงสนใจที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมนูญกับการบริหารงานบุคคล ของผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูเพื่อจะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาพัฒนา ส่งเสริมการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมนูญให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติต่อไป

## 2. จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

2.1 เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู

2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู

## 3. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า



## 4. สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานบุคคล ของผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 มีความสัมพันธ์กัน

## 5. ขอบเขตการศึกษาค้นคว้า

### 5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานบุคคล ของผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู

## 5.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

5.2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ข้าราชการครูของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ปีการศึกษา 2553 จำนวน 39 โรงเรียน จำนวน 1,479 คน จำแนกเป็นเพศชาย 515 คน และเพศหญิง 964 คน

5.2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ข้าราชการครู จำนวน 306 คน ของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ปีการศึกษา 2553 จำแนกเป็นเพศชาย 107 คน และเพศหญิง 199 คน ซึ่งได้จากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan , 1970 , p.608 อ้างอิงใน พรรณี สীগิวฒนะ, 2549 หน้า 72) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% โดยใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple random Sampling)

## 5.3 ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

### 5.3.1 หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

5.3.1.1 หลักนิติธรรม

5.3.1.2 หลักคุณธรรม

5.3.1.3 หลักความโปร่งใส

5.3.1.4 หลักการมีส่วนร่วม

5.3.1.5 หลักความรับผิดชอบ

5.3.1.6 หลักความคุ้มค่า

### 5.3.2 การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย

5.3.2.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

5.3.2.2 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

5.3.2.3 ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

5.3.2.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

1. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักแห่งการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่

1.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การกำหนดและการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของสถานศึกษา ให้เป็นที่ยอมรับของบุคลากร พร้อมทั้งทำให้บุคลากรมีการยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตาม โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของสถานศึกษา

1.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นตัวอย่างแก่หมู่คณะ การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน รับผิดชอบต่อความคิดเห็นของบุคลากรด้วยความเป็นธรรม และพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์ด้วยความยุติธรรม

1.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ปรับปรุง กลไกการทำงานของสถานศึกษาให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง

1.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการศึกษา ตระหนักและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากรและชุมชน ตลอดจน

1.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสถานศึกษา การใส่ใจในปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

1.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และสร้างสรรค์ รวมถึงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. การบริหารงานบุคคล หมายถึง หลักการบริหารงานในโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 โดยมีขอบข่ายภารกิจ ดังนี้

2.1 การวางแผนอัตรากำลัง

2.2 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

2.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

2.4 วินัยและการรักษาวินัย

3. ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ปีการศึกษา 2553

4. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนของรัฐบาล ที่เปิดสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ปีการศึกษา 2553

#### 7. ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ได้ทราบถึงความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีต่อหลักสูตรมาภิบาลและการบริหารงานบุคคล ของผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40
2. ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรมาภิบาลกับการบริหารงานบุคคล ของผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 40 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู