

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาด้านการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านมามีทำให้เกิดการเรียนรู้ในโลกที่ไร้พรมแดน เป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การศึกษา และวัฒนธรรมอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีความตื่นตัวและสนใจในเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มีส่วนทำให้ข้าราชการมีความสนใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าถ้าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มากที่สุด (ซารีล่า ลาหมัด, 2559: 2) โรงเรียนในฐานะองค์กรของรัฐและเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ที่เล็กที่สุด แต่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะขับเคลื่อนการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ แนวทางหนึ่งที่น่ามาถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา คือ การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาถือว่าเป็นตัวจักรที่สำคัญของการบริหารจัดการศึกษา เป็นผู้มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ดังนั้นภาระหน้าที่อันสำคัญคือ การบริหารจัดการศึกษาให้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถ มีทักษะ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส เป็นแบบอย่างที่ดี จะส่งผลให้ได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากครู นักเรียน ผู้ปกครอง และคนในชุมชน (มยุรี แสนสุข, 2559: 693)

ปัจจุบันประชาชนให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น ซึ่งนับเป็นโอกาสที่ดีที่จะให้ตัวแทนประชาชนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล คือ ระบบการบริหารงานของภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบ ได้โดยสาธารณะหรือตัวแทนของประชาชน ทั้งด้านการใช้งบประมาณและวิธีการของการบริหารจัดการต่าง ๆ นอกจากนี้ประชาชนควรที่ได้รับข่าวสารหรือการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างถูกต้องและรวดเร็วทันสถานการณ์ โดยปัจจุบันประชาชนเองก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่กล่าวถึงนี้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมวลชนก็นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้นและเพื่อ

สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนอย่างสูงสุด โดยปัจจัยที่สำคัญที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการพร้อมให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจและทุ่มเท ได้แก่ การที่บุคคลเหล่านั้นได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพ มีความรู้ความสามารถที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีขวัญกำลังใจที่ดีซึ่งเกิดจากได้รับความดูแล ด้านสวัสดิการค่าตอบแทนที่เหมาะสม และได้รับการส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในสายงานตามหลัก ระบบคุณธรรม (เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์, 2558: 9)

หลักธรรมาภิบาลกับการศึกษาการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมทางการศึกษา นับเป็นปัจจัย ที่สำคัญที่สุด ในการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 เพราะจะช่วยให้มีคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา/หน่วยงาน ทางการศึกษา และบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ อาทิ การสร้างหลักสูตรอันเหมาะสม ของท้องถิ่นที่ทันสมัย ทันโลก ผสมผสานกับภูมิปัญญาของท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และชุมชนทำให้เกิดการประหยัดการใช้ทรัพยากรในด้านต่าง ๆ อาทิ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เพราะทุกภาคส่วนร่วมพัฒนาโดยเข้ามามีส่วนร่วมในความรับผิดชอบเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา ผลจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ มีผลทำให้การจัดการศึกษาในท้องถิ่นดีขึ้นการบริหาร จัดการศึกษาในโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จได้นั้นผู้บริหารจะต้องสร้างภาวะผู้นำและควรยึด หลักวิชาที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมาบูรณาการไปสู่การปฏิบัติที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างมุ่งมั่นและจริงจัง (สมเกียรติ พ่วงรอด, 2551: 43)

ดังนั้น การมีหลักธรรมาภิบาล ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดของการบริหาร เพราะจะต้องทำ เป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อให้เกิดความศรัทธาและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่บุคลากร ผู้ใต้บังคับบัญชา ดังคำกล่าว ที่ว่า “แบบอย่างที่ดีย่อมอยู่เหนือคำสอนอื่นใด” มีความยุติธรรม การบริหารงานด้วยความเสมอภาค เป็นกลาง และยุติธรรมกับทุกคน ซึ่งทำให้ลดความขัดแย้งภายในสถานศึกษาได้ มีความมุ่งมั่น ขยัน อดทน และเป็นคนสู้งาน บุคลากรฯ จะเห็นการทำงานและจะนำไปเป็นแบบอย่าง โดยยึดหลักว่าสอน ให้รู้ ทำให้ดู อยู่ให้เห็น มีความรับผิดชอบสูง ความรับผิดชอบ เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง เพราะความรับผิดชอบทำให้งานประสบความสำเร็จ แม้ในบางครั้งงานที่สำคัญของสถานศึกษาเกิด ความผิดพลาด ในฐานะผู้บริหารจำเป็นต้องยอมรับและรับผิดชอบโดยไม่โยนความผิดไปให้ผู้อื่น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ นำแนวคิดและวิธีการใหม่ ๆ มาปฏิบัติในสถานศึกษาบ้างเพื่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรค์ แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง มีภาวะผู้นำสูง ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนเชิงการพัฒนาที่ดีขึ้นใน 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานทั่วไป ความกล้า ที่จะคิด กล้าที่จะพูด กล้าที่จะนำ กล้าที่จะทำ กล้าที่จะตัดสินใจ และกล้าที่จะรับผิดชอบ (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2553: 7)

ผู้บริหารมีคุณธรรม และจริยธรรม ยึดหลักพรหมวิหาร 4 เป็นธรรมะในการบริหารบุคลากร ได้แก่ เมตตา ให้ความรัก ความปรารถนาดีแก่ทุกคนด้วยความเสมอภาค ไม่ลำเอียง การบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านบริหารงานทั่วไป ควรใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่ “รูปแบบที่ทุกคนมีส่วนร่วม” ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ โดยพิจารณาจัดทำภารกิจให้ชัดเจนครอบคลุมงานทั้งหมดและมีการกำหนดกลุ่มงานที่มีความสอดคล้องกัน จัดโครงสร้างบริหารที่เป็นนิติบุคคล มีการบริหารเป็นระบบ มีสายบังคับบัญชา และการประสานคน/งาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ในทุกระดับของตำแหน่ง ตามความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทุกชั้นตอนไว้อย่างชัดเจนและโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องฝึกการสร้างจิตสำนึกในเรื่องของความรักและภักดี ความห่วงแหน และความ เป็นเจ้าของร่วมกัน ดังที่กระแสพระราชดำรัสของในหลวงรัชการที่ 9 ที่พระราชทานแก่ข้าราชการทุกหมู่เหล่าได้นำมาเป็นข้อคิด “สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” นำหลักธรรมะมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ได้แก่ ฉันทะ ความพึงพอใจ โดยให้บุคลากรทุกคนได้ทำงานอย่างที่ท่านเองชอบ ปฏิบัติงานด้วยความวิริยะอุตสาหะมีความเพียรพยายามในการทำงาน ทำงานด้วยความคิดก่อนทำ การทำงานด้วยความไต่ตรง มีความรอบคอบ ถูกต้องรวดเร็ว (พระปัลลิตไพรวัลย์ ชาคโร, 2558: 14) ดังนั้นผู้บริหารจึงมีความสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการศึกษาให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานของสถานศึกษาและมาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากการเสวนา “ธรรมาภิบาลสถานศึกษาและคุณธรรมคณาจารย์กับการประกันคุณภาพการศึกษา” ที่จัดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาให้มีความเห็นว่าการพัฒนาระบบการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาควรเน้นหลักธรรมาภิบาลร่วมกับหลักคุณธรรมซึ่งปัจจุบัน ครู อาจารย์สถานศึกษาจะเลเยกรอบปฏิบัติด้านจริยธรรม ทั้งที่มีความสำคัญในการช่วยให้การบริหารการศึกษาประสบความสำเร็จได้ สถานการณ์ด้านการเศรษฐกิจสังคมการเมืองการบริการงานภาครัฐและเอกชน ทั้งภายในและต่างประเทศโดยทั่วไปในปัจจุบันพบว่าการเปลี่ยนแปลงไปมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวางต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารเทคโนโลยีการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน ในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคมโดยการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้เพราะหลักธรรมาภิบาล คือการบริหารที่เอื้อต่อการทำงานที่โปร่งใสและการตรวจสอบได้และนำมาสู่ประสิทธิผล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการประกอบธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมไทยขับเคลื่อนไปกับระบบการบริหารงานที่ทำให้รัฐสังคม

เกิดความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป (สถาบันพระปกเกล้า, 2553: ออนไลน์)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง โดยกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมาภิบาลในสังคมให้มีคุณค่าและตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคมและเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพโปร่งใส มีระบบตรวจสอบสถานศึกษาเอง คุณภาพและการรับผิดชอบต่อสังคม โดยการสร้างค่านิยมใหม่ที่ยอมรับร่วมกันบนฐานของความไว้วางใจและเกื้อกูลกันในสังคม ส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองที่มีธรรมาภิบาลนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่ถูกต้องและเหมาะสม เสริมสร้างระบบบริหารราชการให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพมีระบบถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบที่เข้มงวดและรอบด้านพัฒนาที่ราชการให้มีคุณภาพสูงมีคุณธรรม จริยธรรมทางอาชีพ และมีความรับผิดชอบต่อหลักการสำคัญคือ “ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” มุ่งสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีสำหรับคนไทยพัฒนาคนให้มีความเป็นคนที่สมบูรณ์มีวินัย ใฝ่รู้มีความรู้ มีทักษะมีความคิดสร้างสรรค์มีทัศนคติที่ดีรับผิดชอบต่อสังคม มีคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานหลักในภาคการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพคนของประเทศ ได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว ดังนั้น ภายใต้วิสัยทัศน์ “มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้คู่คุณธรรม มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในสังคม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: ออนไลน์)

กระบวนการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพจึงมีกระบวนการนิเทศกำกับติดตามด้วยหลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมที่นำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 6 ว่าด้วยการประกันคุณภาพการศึกษาซึ่งในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาจะต้องยึดมั่นในความถูกต้องมีความซื่อสัตย์ในการให้ข้อมูลตามสภาพความเป็นจริง หลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกประเมินผลการทำงานอย่างเต็มที่ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาใช้หลักการมีส่วนร่วม โดยนักเรียน ครู ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษามีหลักความรับผิดชอบต่อความคุ้มค่าในการบริหารจัดการบนข้อจำกัดที่มีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม มีระบบกลไกในการประกันคุณภาพ ซึ่งเป็นหลักคุณภาพหรือมาตรฐานของต้นสังกัดโดยใช้หลักคุณภาพหรือถ่วงดุลย์ (ภาณุพงศ์ จีรัง, 2560: 3)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการหนึ่งในการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย (สำนักทดสอบทางการศึกษา, 2553: 45) การที่บุคคลจะเรียนรู้และปรับตัวได้ดีอันเนื่องมาจากการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และการศึกษาที่มีคุณภาพจำเป็นต้องมีระบบการศึกษาและการจัดการระบบที่ดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านการบริหารจัดการหลักสูตร ด้านการเรียนการสอน การพัฒนาครู การพัฒนาสื่อ และการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้าง

ความร่วมมือ และการสานสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนร่วมกับผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรส่วนท้องถิ่น ที่จะช่วยกันปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมหลักสูตรของโรงเรียน โดยมีแผนการดำเนินงาน การจัดศึกษา การอบรมสั่งสอนที่ส่งผลไปยังนักเรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีความรู้คู่คุณธรรม เก่ง ดี มีความสุข เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นพลเมืองที่ดีของประเทศ และอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข การศึกษาถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในชีวิตของเราที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการประกอบอาชีพต่าง ๆ จะเห็นว่าการศึกษานั้นเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ ทั้ง ความประพฤติ ทัศนคติ ค่านิยม และคุณธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่สามารถที่จะแยกกันได้ การศึกษานั้นเป็นเรื่องของทุกคน และไม่ใช่ว่าหน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่ง ในเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะร่วมกันพัฒนา การศึกษาให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตก ในการศึกษานับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดนับเป็นปัจจัยที่ 5 ของการดำเนินชีวิตของคนทุกคนสามารถทำให้มนุษย์มีทักษะพื้นฐานที่จำเป็น มีลักษณะนิสัยจิตใจที่ดีงาม มีความพร้อมที่จะต่อสู้ด้านการศึกษาเพื่อตนเองและสังคม จะช่วยให้ทุกคนมีชีวิตที่ดี มีความสุข ตามแผนยุทธศาสตร์ ผู้เรียนทุกคนจะได้รับบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพจากสถานศึกษาเพื่อพัฒนา ความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดในมาตรฐานหลักสูตรการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ตามมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานตัวบ่งชี้เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร มีภาระหน้าที่หลัก ที่สำคัญคือ จัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งในการพัฒนานักเรียน ให้เป็นมนุษย์สมบูรณ์ มีความพร้อมทั้งด้านความรู้และมีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งในปีการศึกษา 2559 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร มีโรงเรียนที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับ ประถมศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 103 แห่ง มีภารกิจที่สำคัญคือ ส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดการศึกษา ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา โดยให้ผู้บริหารโรงเรียนยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จากข้อมูลการบริหารโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร ที่ผ่านมาพบว่า โรงเรียนยังประสบปัญหาเกี่ยวกับขนาดของโรงเรียน โรงเรียนบางแห่งไม่ผ่านการประเมินภายนอก ผลคะแนนการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 ในบางรายวิชา โรงเรียนบางแห่งขาดครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาวิชา ครูผู้สอนบางสาขาขาดแคลน บางสาขา มีมากเกินไป อัตรากำลังครูไม่พอกับจำนวนชั้นเรียน ขาดครูธุรการประจำโรงเรียน ขาดการบำรุงรักษา บุคลากรด้วยการให้ขวัญ กำลังใจ การพิจารณาความดีความชอบโดยยึดผลงานเป็นหลัก การยกย่อง เชิดชูเกียรติโรงเรียนและบุคลากรที่มีผลงานดีเด่นด้านการยกระดับคุณภาพตามหลักธรรมาภิบาล (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร, 2559: ออนไลน์) จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้บริหารยังไม่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร ซึ่งส่งผลต่อระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นอย่างมาก ดังนั้นถ้าหากผู้บริหารสถานศึกษาได้นำรูปแบบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ไปศึกษา และนำไปสู่การปฏิบัติ น่าจะเกิดผลดีและเกิดประโยชน์แก่โรงเรียนโดยส่วนรวม ตลอดจนจะเกิดประโยชน์แก่ผู้ที่เข้ามารับการศึกษาในระดับต่าง ๆ และจะส่งผลต่อระบบประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนด้วย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาครจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร จึงได้ทำการวิจัยครั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นแนวทางการจัดประสบการณ์ส่งเสริมการเรียนรู้พัฒนาการทั้งสี่ด้านให้มีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการการศึกษาโดยยึดหลักธรรมาภิบาล พัฒนางานด้านประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนและสอดคล้องกับมาตรฐานการดำเนินงานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร ซึ่งผลการศึกษาคั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในอันที่จะนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการหรือพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพและส่งผลต่อการประกันคุณภาพการศึกษาของสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร ตลอดจนการพัฒนาแนวทางอื่น ๆ ในโอกาสต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

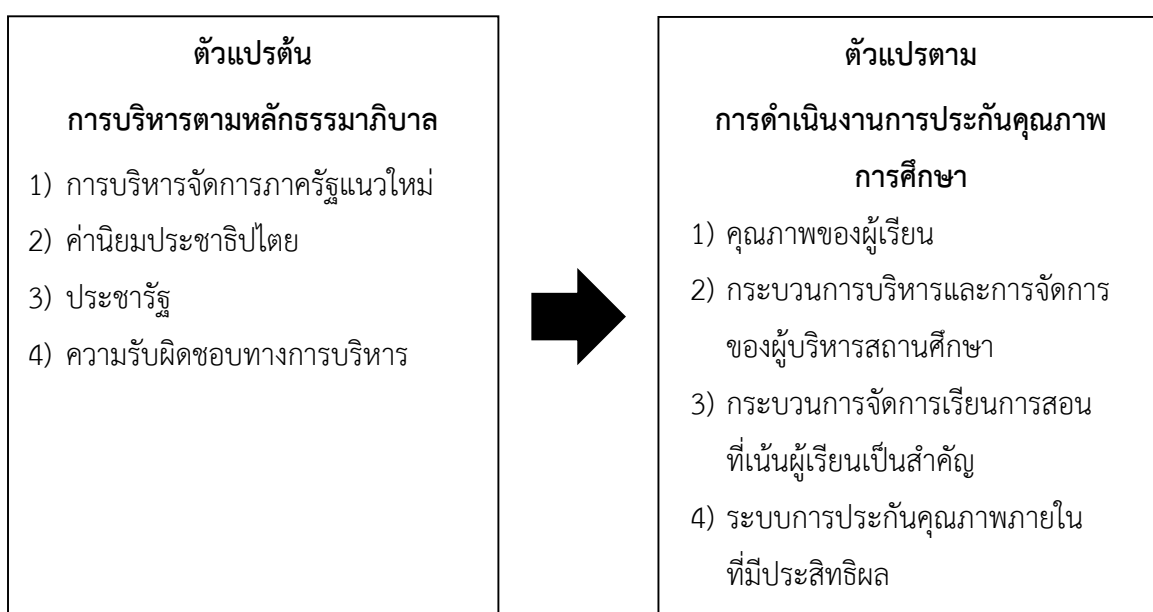
1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร
2. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร
3. เพื่อวิเคราะห์การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร

### สมมติฐานการวิจัย

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2) ค่านิยมประชาธิปไตย 3) ประชาธิปไตย 4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร

## กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555: 19-21) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ดังนี้ 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (democratic value) 3) ประชาธิปไตย (participatory State) และ 4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (administrative responsibility) และการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ผู้วิจัยใช้แนวคิดเกณฑ์การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักทดสอบทางการศึกษา (2559: 23-24) ประกอบด้วย 4 มาตรฐาน ดังนี้ 1) คุณภาพของผู้เรียน 2) กระบวนการบริหารและการจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา 3) กระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และ 4) ระบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผล มานำเสนอเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## ขอบเขตการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ ดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร ปีการศึกษา 2560 ที่ทำข้อมูลรายงานการประเมินตนเอง กระจายตามกลุ่มโรงเรียนในเขตสมุทรสาคร จำนวน 103 โรงเรียน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร ในปีการศึกษา 2560 ที่ทำข้อมูลรายงานการประเมินตนเอง โดยใช้ตาราง กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างสำเร็จรูปของ Krejcie & Morgan (1970: 608 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2557: 179-180) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 86 โรงเรียน

ผู้ให้ข้อมูล กำหนดให้โรงเรียนแต่ละแห่งมีผู้ให้ข้อมูลโรงเรียนละ 3 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนละ 1 คน และครูที่ทำข้อมูลรายงานการประเมินตนเอง โรงเรียนละ 2 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 258 คน

### 2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรต้น คือ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล 4 หลักสำคัญ ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (democratic value) 3) ประชาธิปไตย (participatory State) และ 4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (administrative responsibility)

2.2 ตัวแปรตาม คือ การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา 4 มาตรฐาน ดังนี้

1) คุณภาพของผู้เรียน 2) กระบวนการบริหารและการจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา 3) กระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และ 4) ระบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผล

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม ตลอดจนการให้ความสำคัญกับองค์กรที่มีรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการของผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร เป็นผู้ตัดสินใจการกระทำตามโครงสร้าง



และแนวทางที่ได้กำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ทำให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการและมีการการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

**1.1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management)** หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถดำเนินการบริหารจัดการของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดตามที่กำหนด มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาการศึกษาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวร่วมกันกับคณะครูในสถานศึกษา ใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างคุ้มค่า สามารถสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจกับครูในโรงเรียนอย่างทั่วถึง และใช้วิธีการหรือกลไกในการติดตามความคืบหน้าในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับงานที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้สำเร็จลุล่วงได้ทันเวลาและทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ยังสามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของครูให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมไปถึงมีความสามารถในการจัดช่องทางรับฟังความต้องการของผู้ปกครองอย่างเหมาะสม หมั่นนำข้อเสนอแนะหรือนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดมาใช้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์กับผู้ปกครองและหน่วยงานภายนอก

**1.2 ค่านิยมประชาธิปไตย (democratic value)** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาใช้ความยืดหยุ่นในการทำงาน โดยเปิดรับข้อมูลความคิดเห็นใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา มีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างรอบคอบโดยใช้ประสบการณ์ ความรู้ เทคนิควิธีที่ทันสมัยและข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คัดเลือกบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงาน รวมถึงภารกิจต่าง ๆ ด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีความเข้าใจและสามารถเผยแพร่วิสัยทัศน์พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานให้แก่บุคลากรในสถานศึกษารวมถึงสาธารณชนทราบ ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ปกครองใช้อำนาจของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการบริหารโรงเรียนด้วยความเป็นธรรม กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนบทลงโทษต่าง ๆ ตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ยังต้องยึดหลักความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคในการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ อุทิศตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษาที่ได้กำหนด

**1.3 ประชาธิปไตย (participatory state)** หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาให้การสนับสนุนแก่บุคลากรในสถานศึกษาอย่างเท่าเทียมกันรวมถึงเปิดโอกาสให้ครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ทั้งผู้บริหารและครูยังต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อนำความคิดเห็นนั้นมาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น และมีความสามารถในการทำงานร่วมกันเป็นทีมร่วมกันคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาและร่วมกันตัดสินใจ ผู้บริหารควรส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้

เรียนรู้ ทำความเข้าใจและเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงทัศนะร่วมกัน ตลอดจนสามารถถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจให้กับบุคลากรภายในโรงเรียนได้อีกด้วย

**1.4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร (administrative responsibility)** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาให้อิสระในการตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ ของครูอย่างเต็มความสามารถ สร้างข้อตกลงร่วมกันอย่างมีความเป็นเอกฉันท์และเป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย แลกเปลี่ยนเรียนรู้และรับฟังข้อมูลด้วยความเป็นธรรม สนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจหรือกำหนดทางเลือกที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษา รวมถึงมีความสามารถในการตัดสินใจหรือหาทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสถานศึกษา จนเป็นที่ยอมรับร่วมกันกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในสถานศึกษา

**2. การประกันคุณภาพการศึกษา** หมายถึง โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสมุทรสาครสามารถปฏิบัติภารกิจหรือการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามมาตรฐานของหลักสูตร ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพโดยมีระบบควบคุมคุณภาพ ระบบตรวจสอบคุณภาพ และระบบประเมินคุณภาพ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ ในส่วนของบุคลากรในสถานศึกษาทุกคนจะมีส่วนร่วมต่อการดำเนินการประกันคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษาและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน มีการปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษาให้มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป

**2.1 คุณภาพผู้เรียน** หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษามีความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาตามหลักสูตรได้อย่างเหมาะสม และแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำมาตรฐานการศึกษาตามองค์ประกอบอย่างครบถ้วน โดยวิเคราะห์ความต้องการ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ตามหลักสูตรสถานศึกษา โดยการกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่สนับสนุนการดำเนินงานตามหลักสูตรสถานศึกษาอย่างชัดเจน และให้ครูตลอดจนบุคลากรในโรงเรียนทุกคนจัดทำแผนปฏิบัติการที่ครอบคลุมแผนงาน โครงการ กิจกรรมของโรงเรียน ที่สำคัญคือการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง สถานประกอบการ ผู้นำท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาอีกด้วย

**2.2 กระบวนการบริหารและการจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยที่ควรนำมาปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น โดยมีระบบการนิเทศติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไขอย่างสม่ำเสมอ สถานศึกษามีการกำหนดเป้าหมาย แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานว่าตรงตามเป้าหมายของโครงสร้างการจัดการบริหารหรือไม่ ผู้บริหารสถานศึกษากำหนดเป้าหมายและแนวทางการติดตามตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาอย่างชัดเจนและมีการแต่งตั้งบุคลากรในสถานศึกษาให้เป็นผู้ดำเนินการและตรวจสอบทบทวนคุณภาพการศึกษาอย่างเหมาะสม ผู้บริหาร

ปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรในสถานศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาจะตรวจสอบการจัดทำแผนและประเมินผลความสำเร็จของการปฏิบัติงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์จากการที่ครูและบุคลากรในสถานศึกษาจัดทำระบบสารสนเทศที่เป็นระบบ ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ผู้บริหารยังพัฒนาระบบสารสนเทศอย่างต่อเนื่องโดยการแต่งตั้งครูและบุคลากรในสถานศึกษาให้เป็นผู้พัฒนาและดูแลระบบ

**2.3 กระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ** หมายถึง สถานศึกษามุ่งเน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษา อีกทั้งยังมีกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่สร้างโอกาสให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วม อีกทั้งยังมีการจัดการเรียนการสอนที่ยึดโยงกับบริบทของชุมชนและท้องถิ่น ในส่วนของครูผู้สอนนั้น ครูได้มีการตรวจสอบและประเมินความรู้อุณหภูมิความเข้าใจของผู้เรียนอย่างเป็นระบบ สร้างโอกาสตามความต้องการ รวมถึงความสนใจของนักเรียน ตลอดจนสามารถนำความรู้ที่มีมาสอนนักเรียนเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**2.4 ระบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผล** หมายถึง สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานการศึกษา มีการปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด และรายงานความก้าวหน้าหรือการพัฒนาตามมาตรฐานการศึกษาได้อย่างถูกต้อง ซึ่งสถานศึกษาสามารถกำหนดกระบวนการสนับสนุนการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในที่สำคัญในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ครูผู้สอนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ ในด้านของผู้เรียนที่จบการศึกษาสามารถเป็นบุคคลที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา และเกิดการยอมรับจากชุมชนและสังคม

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูสามารถใช้เป็นแนวทางของการส่งเสริมคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางการพัฒนาสถานศึกษาโดยยึดหลักธรรมาภิบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. โรงเรียนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางส่งเสริมให้ผู้บริหารปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น
4. โรงเรียนมีข้อมูลที่เป็นระบบในการกำหนดในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาและบริหารจัดการการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพต่อไป