

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

จากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมทั้งความทันสมัยของเทคโนโลยี ส่งผลให้สังคมเผชิญกับปัญหาสำคัญ อันได้แก่ การที่รัฐบาลและระบบราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการไทยที่มีความล่าช้า ขาดความยืดหยุ่น มีขั้นตอนมาก ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีปัญหาการคอร์รัปชัน จากเหตุผลดังกล่าว ภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเกิดการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยสำนักนายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบซึ่งเรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542" (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, 2542, หน้า 24-31)

การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้และการกระตุ้นและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับ ร่วมกันพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมของกฎหมายมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (ดุจดาว จิตใส, 2554, หน้า 19) นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่

ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบันการส่งเสริมให้เกิดการสร้าง ธรรมนูญชาตินั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและ ประชาสังคมบทบาทของรัฐที่สำคัญนั้นคือรัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐานและ รักษากฎระเบียบต่างๆ การสร้างธรรมนูญของชาตินั้น จำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการ ภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาวะรับผิดชอบ ภายใต้กฎหมายและนโยบายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้อง มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อ ภายใต้กรอบของ กฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมนูญของชาตินั้น จะต้องพยายามปฏิรูป การบริหารจัดการ ให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่มีระบบความรับผิดชอบต่อ ด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกเว้น ความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์การภาคเอกชน และบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมนูญ คือ การรวมตัวกันของ สาธารณชนในการต่อต้านการทุจริต และการประพฤติมิชอบโดยรัฐควรมีการหามาตรการ ที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนัก ถึงการทำผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

ธรรมนูญชาตินั้นจึงเป็นพื้นฐานที่จะช่วย พัฒนาสังคมทั้งระบบให้มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพโดยยึดถือหลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความคุ้มค่า จากที่ กล่าวมา การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมนูญชาตินั้น จึงมีความสำคัญ และจำเป็นต่อการบริหารองค์การทุกประเภท ในวงการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้มีการ ปฏิรูปการศึกษาเพื่อแก้วิกฤติทางการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้มีการนำ หลักธรรมนูญชาตินั้นมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 8 เกี่ยวกับหลักการจัดการศึกษา ว่าเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับปวงชน หลักการ มีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และหลักการพัฒนากระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และ ในหมวดที่ 5 การบริหาร และการจัดการศึกษา มาตรา 39 ได้บัญญัติให้การบริหารและ การจัดการศึกษาของรัฐ เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน โดยให้กระทรวงกระจาย อำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงาน บุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ

สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาทางการบริหารและการจัดการศึกษา การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจโดยตรงสู่สถานศึกษา จึงเป็นรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นใหม่ แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมามีปัญหาหลายประการ จึงส่งผลให้คุณภาพการศึกษาโดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ซึ่งไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างเต็มที่ (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 13-16) โดยเฉพาะปัญหาการบริหารจัดการศึกษาซึ่งเป็นการบริหารรูปแบบใหม่และอยู่ในระยะเริ่มต้นจึงประสบปัญหาต่างๆ เช่น ยังมีการบริหารด้วยวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่า คือ การยึดถือประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ทำงานล่าช้า ไม่กระตือรือร้น มีการใช้อำนาจในทางมิชอบส่งผลให้เกิดการร้องเรียน ประท้วง ขับไล่ และบางแห่งมีการร้องเรียนเรื่องความไม่โปร่งใส ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการเป็นอย่างมากแม้ว่าจะมีการบริหารสถานศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจโดยตรงสู่สถานศึกษาและตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษา 2546 มาตรา 35 ให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ก็ยังมีปัญหาในการบริหารเนื่องจากการไม่ให้ความสำคัญและความไม่เข้าใจในความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ทำให้การบริหารจัดการไม่ประสบผลสำเร็จและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาสำคัญที่สะท้อนการขาดหลักการบริหารกิจการที่ดีในองค์กรทางการศึกษา โดยเฉพาะในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นองค์กรทางการศึกษาที่รองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปโดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของประชากรนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเสริมสร้างการบริหารกิจการที่ดีให้เกิดขึ้นด้วยการพัฒนาตัวองค์กรบริหารกิจการที่ดี ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้สถานศึกษานำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการเข้ากับการบริหารและการจัดการศึกษาตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาและบริบทของสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 30) นอกจากนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

รองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ในส่วนของหลักสูตร การคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประเมินสมรรถนะและความเหมาะสมกับตำแหน่ง ทั้งกลุ่มทั่วไปและกลุ่มประสบการณ์ ในภาค ก ด้านความรู้ทั่วไปและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ได้กำหนดให้ กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหัวข้อหนึ่งในการสอบคัดเลือกดังกล่าว (สำนักงาน ก.ค.ศ., หลักสูตรการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557, หน้า 8-10) จากความสำคัญและสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 เพื่อใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา ในการวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในสถานศึกษาต่อไป

### คำถามของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นคำถามสำหรับการวิจัย ดังนี้

1. องค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อยและตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 เป็นอย่างไร
2. โมเดลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ที่พัฒนาขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่
3. คู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 มีลักษณะอย่างไร

## ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดความมุ่งหมายของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23
2. เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลโครงสร้างตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ที่พัฒนาขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์
3. เพื่อจัดทำคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23

## สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานของการวิจัย ดังนี้

โมเดลโครงสร้างตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ที่พัฒนาขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

## ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีความสำคัญและเกิดประโยชน์ ดังนี้

1. ด้านวิชาการ
  - 1.1 ตัวบ่งชี้ที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์จากแหล่งความรู้ต่างๆ ทั้งจากนักวิชาการ รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทำให้ได้ตัวบ่งชี้ที่มีความเหมาะสมกับสภาพและบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสถานศึกษาตลอดจนผู้ที่สนใจสามารถนำไปใช้ในการวัดระดับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นได้
  - 1.2 ตัวบ่งชี้ที่สามารถนำไปใช้ในการสร้างเกณฑ์การประเมินหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ซึ่งจะส่งผลไปสู่การบริหารงานของสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ด้านการนำไปประยุกต์ใช้

สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลที่ได้ ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์กร เพื่อการบริหารที่มีคุณภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 และได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก ดังนี้

1.1 หลักความโปร่งใส

1.2 หลักความรับผิดชอบ

1.3 หลักการมีส่วนร่วม

1.4 หลักนิติธรรม

1.5 หลักคุณธรรม

1.6 หลักความคุ้มค่า

### 2. ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายของการวิจัย ดังนี้

2.1 ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อใช้ในการตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

ในการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องของตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) การใช้ภาษา (Wording) โครงสร้างของรูปแบบสอบถาม (Structure and format) และประเมินความเหมาะสมของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งได้มาโดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) ประกอบด้วย นักวิชาการ (Scholars) และนักปฏิบัติการ (Practitioners) ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา โดยผู้วิจัยกำหนดคุณสมบัติ ดังนี้

2.1.1 นักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารการศึกษา ไม่น้อยกว่า 5 ปี มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยศาสตราจารย์ และวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 2 คน

2.1.2 นักปฏิบัติการ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1.2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา ที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารสถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 10 ปี ที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าเชี่ยวชาญ หรือวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก ทางการบริหาร การศึกษา จำนวน 2 คน

2.1.2.2 ครู ได้แก่ ผู้ที่มีประสบการณ์สอนในโรงเรียน มัธยมศึกษา ไม่น้อยกว่า 10 ปี ที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าเชี่ยวชาญ หรือวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก ทางการบริหารการศึกษา จำนวน 1 คน

### 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

3.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ปีการศึกษา 2559 จำนวน 2,094 คน โดยจำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 122 คน และครูจำนวน 1,972 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้ขั้นตอนการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมในการนำตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ปีการศึกษา 2559 จำนวน 439 คน จำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 45 คน และครู จำนวน 394 คน โดยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage sampling)

### 4. ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก คือ 1) หลักความโปร่งใส 2) หลักความรับผิดชอบ 3) หลักการมีส่วนร่วม 4) หลักนิติธรรม 5) หลักคุณธรรม 6) หลักความคุ้มค่า

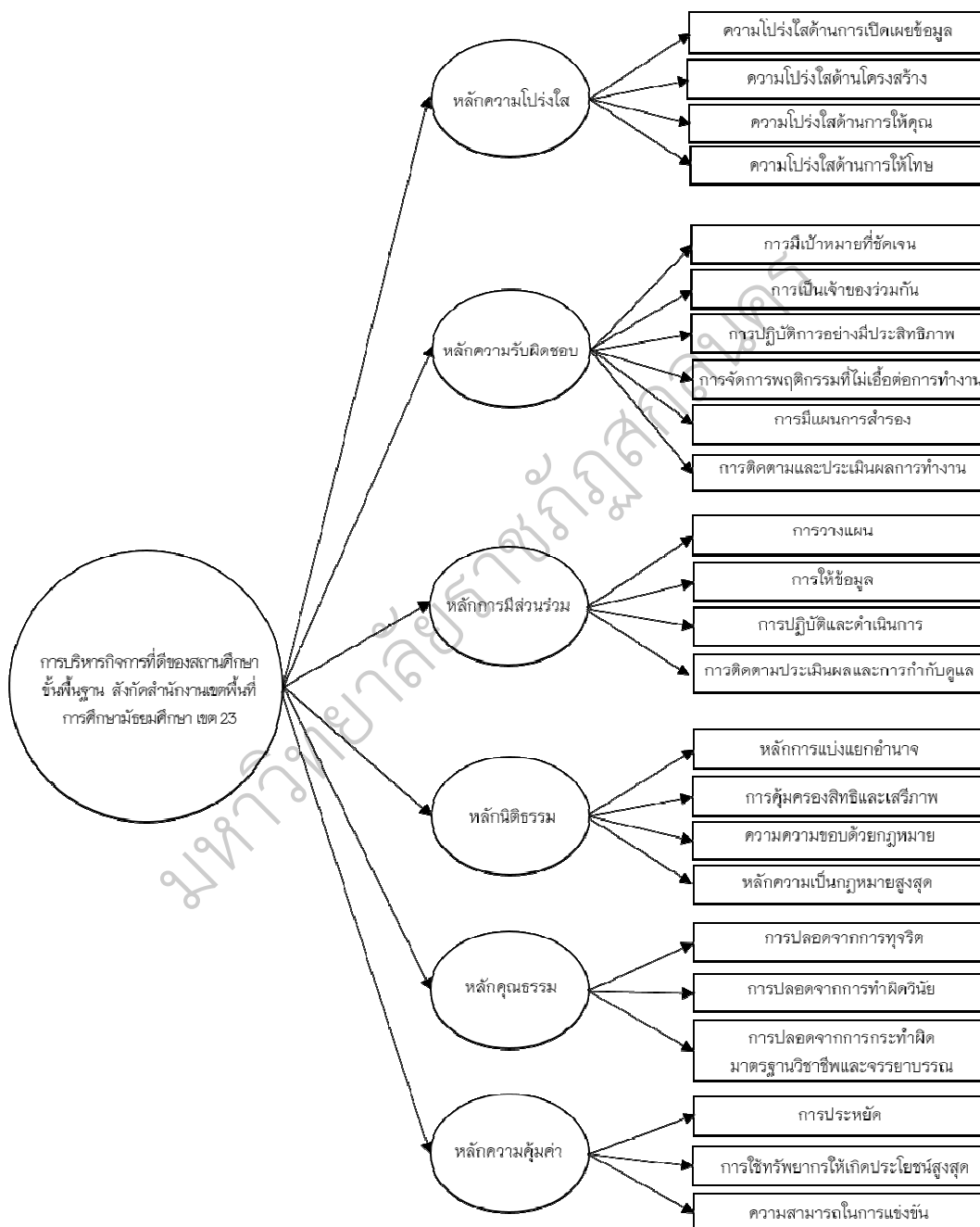
## กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ดังนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2542); ทวีศิลป์ กุลนภาดล (2547); สุจิตรา มีจำรัส (2550); ปริญญา สมัครการ (2551); วิภาส ทองสุทธิ (2551); บรรจง เจริญสุข (2552); สุเมธ แสงนิมนวล (2552); ถวิลวดี บุรีกุล (2552); บังอร พุกขารุ่งเรือง (2553); ดุจดาว จิตใส (2554); วิวน ตะนะ (2554); กรองทอง เขียนทอง (2555); กำชัย จงจักรพันธ์ (2556); การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (2557); วีระยุทธ พรพจน์ธนาต (2557); สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2558); ปธาน สุวรรณมงคล (2558); สามารถสรุปกรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ ได้ 6 องค์ประกอบหลัก 24 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านหลักความโปร่งใสประกอบด้วย 1) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล 2) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง 3) ความโปร่งใสด้านการให้คุณ 4) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ
2. องค์ประกอบด้านหลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน 2) การเป็นเจ้าของร่วมกัน 3) การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน 5) การมีแผนการสำรอง 6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน
3. องค์ประกอบด้านหลักการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 1) การวางแผน 2) การให้ข้อมูล 3) การปฏิบัติและดำเนินการ 4) การติดตามประเมินผลและการกำกับดูแล
4. องค์ประกอบด้านหลักนิติธรรมประกอบด้วย 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมาย 4) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด
5. องค์ประกอบด้านหลักคุณธรรมประกอบด้วย 1) การปลอดจากการทุจริต 2) การปลอดจากการทำผิดวินัย 3) การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ
6. องค์ประกอบด้านหลักความคุ้มค่าประกอบด้วย 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) ความสามารถในการแข่งขัน



จากแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง 6 องค์ประกอบหลัก 24 องค์ประกอบย่อย ของการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 สามารถเขียนเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัยการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยเรื่องการพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 เพื่อให้เกิดความเข้าใจถูกต้องตรงกัน ดังนี้

1. การบริหารกิจการที่ดี หมายถึง แนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐบาล ภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะช่วยพัฒนาสังคมทั้งระบบให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ มีองค์ประกอบดังนี้

1.1 หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1.1 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล หมายถึง ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหาการให้สัมปทานการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ประชาชนสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้นและมีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

1.1.2 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หมายถึง มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งโปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานมีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

1.1.3 ความโปร่งใสด้านการให้คณ หมายถึง การมีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จมีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื้อสัตย์มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

1.1.4 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ หมายถึง มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรมมีการลงโทษจริงจังก้นกเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิดระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพหัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจังมีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริตและมีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

1.2 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความรับผิดชอบในงานของตนความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองรวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน หมายถึง การสนับสนุนการดำเนินงานด้วยความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม จนเกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และมีแผนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เป็นขั้นตอน

1.2.2 การเป็นเจ้าของร่วมกันหมายถึง การประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุและเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงานเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกันเพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงานเพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์การ

1.2.3 การปฏิบัติการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึงผู้ร่วมงานเกิดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบอยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ

1.2.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรปรับปรุงตัวเองและมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมสำหรับบุคลากรที่ไม่ปรับปรุงตนเอง

1.2.5 การมีแผนการสำรอง หมายถึง มีแผนการสำรองใช้แก้ปัญหาควบคุมดูแลกำกับ สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผนและนโยบายการปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นจนจบหากพบหรือมีปัญหาระหว่างทำงาน ให้ดำเนินการแก้ไขโดยฉับพลันมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

1.2.6 การติดตามและประเมินผลการทำงานหมายถึง ประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ตามผลงานที่ปรากฏ โดยใช้วิธีการประเมินที่หลากหลาย และให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการประเมิน

1.3 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 การวางแผน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ด้านการวางแผนงานโครงการ และยอมรับความคิดเห็นของบุคลากรส่วนใหญ่เป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิบัติงาน

1.3.2 การให้ข้อมูล หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการจัดการศึกษาพร้อมทั้งส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวิชาการ และให้บุคคลหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร

1.3.3 การปฏิบัติและดำเนินการ หมายถึง บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาในการบริหารงานของสถานศึกษาองค์กรผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้

1.3.4 การติดตามประเมินผลและการกำกับดูแล หมายถึง บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย ตัวแทนจากประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบายบุคลากรทุกฝ่าย มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร

1.4 หลักนิติธรรม (The Rule of law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมายและการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.4.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง การแบ่งงานของแต่ละฝ่าย อย่างชัดเจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรและมีขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ ในการให้บริการประชาชน

1.4.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หมายถึง การพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือตัดสินใจ ยึดหลักกฎหมายอย่างเป็นธรรมทุกฉบับไม่เลือกปฏิบัติและตามลำดับก่อนหลัง และการให้บริการประชาชนยึดหลักความเสมอภาค

1.4.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การพิจารณาคำร้องข้อเสนอนั้นและความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงให้วิธีการปฏิบัติราชการที่ดีขึ้นและแจ้งผลการดำเนินงานให้ทราบ และมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จในการให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ทันตามกำหนดและลำดับก่อนหลัง

1.4.4 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด หมายถึง การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ได้มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องครบถ้วน และมีการกระจายอำนาจสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมา

1.5 หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นถือมั่นในคุณธรรมความดีงามความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม รวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจและยึดมั่นในความสุจริต หลักคุณธรรมซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินชีวิต โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.5.1 การปลอดจากการทุจริต หมายถึง การปฏิบัติงานตามกฎหมาย ปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยวิธีที่ถูกกฎหมาย

1.5.2 การปลอดจากการทำผิดวินัย หมายถึง การปลอดจากการทำผิดวินัย ได้แก่ การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านการทำงานในหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลด้านพฤติกรรมส่วนตัวด้านการตอบสนองของความต้องการของประชาชน การลงโทษทางวินัย

1.5.3 การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ หมายถึง การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ได้แก่ ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ด้านปฏิสัมพันธ์ด้านการยึดมั่นคำสัญญา ธรรมเนียมระเบียบศาสนา และการทำงานตามขั้นตอน

1.6 หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือยและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุดโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.6.1 การประหยัด หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการอย่างประหยัด ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน

1.6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง การปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ และจัดสรรทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างยุติธรรม

1.6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง มีการวางแผนนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และมีวิธีการปฏิบัติจนเห็นผลผลิตที่มีคุณภาพต่อหน่วยงานอื่น

2. ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี หมายถึง สิ่งที่น่ามาวัดหรือชี้ให้เห็นถึง กระบวนการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 23

3. การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี หมายถึง กระบวนการพัฒนา ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีโดยการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาแล้วนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนด องค์ประกอบหลักและองค์ประกอบย่อยของการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน

4. การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory factor analysis) หมายถึง เทคนิควิธีการทางสถิติที่จะจับกลุ่มหรือรวมกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ไว้ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ ส่วนตัวแปรต่างๆ ที่วิเคราะห์ได้เป็นตัวแปรที่บ่งชี้องค์ประกอบนั้นๆ เพื่อการตรวจสอบเชิงยืนยันความสัมพันธ์ของตัวบ่งชี้

5. ความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ หมายถึง ผลการวิเคราะห์ทางสถิติ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป พบค่า ไค-สแควร์ (Chi-square) มีค่าต่ำหรือไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ มีความน่าจะเป็น (p-value) เข้าใกล้ 1 ค่าดัชนีความกลมกลืน (Goodness of Fit Index = GFI) และค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (Adjust Goodness of Fit Index = AGFI) มีค่าเท่ากับหรือเข้าใกล้ 1

6. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยในการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องของตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) การใช้ภาษา (Wording) โครงสร้างของแบบสอบถาม (Structure and format) และประเมินความเหมาะสมของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้

7. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ที่เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2559

8. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตำแหน่ง ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ปีการศึกษา 2559

9. ครู หมายถึง ครูที่ปฏิบัติหน้าที่สอนในโรงเรียนมัธยมศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ปีการศึกษา 2559