

รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้อำนวยการสำนัก สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ*



A Model for Developing Administrative Behaviors Regarding the Good Governance Principle of Division Chiefs in the Ministry of Education



มณัส โนนุช¹

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยแบบผสมผสานฉบับนี้เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย (1) ข้าราชการจำนวน 301 คนที่ปฏิบัติงานใน 76 สำนักงานส่วนกลางในสังกัด หัวหน้าหน่วยงานหลักของกระทรวงศึกษาธิการ (2) ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 25 คน ให้ข้อมูลการวิจัยตามวิธีเดลฟาย และ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 14 คน ให้ข้อมูลการวิจัยโดยวิธีการสนทนากลุ่ม เครื่องมือการวิจัยประกอบด้วย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความถี่ และค่าร้อยละ ผลการวิจัยปรากฏดังนี้ รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักประกอบด้วย 2 องค์ประกอบหลักดังนี้ (ก) วิธีการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยแบบทดสอบมาตรฐานกลั่นกรองพฤติกรรมของผู้อำนวยการมีหลักสูตรพัฒนา เป็นการเฉพาะสถาบันการพัฒนา ควรเป็นสถาบันอุดมศึกษา (ข) พฤติกรรมการบริหารที่มีความจำเป็นสูงสุดต้องได้รับการพัฒนาแต่ละด้านมีดังนี้ (1) ด้านหลักนิติธรรม (2) ด้านหลักคุณธรรม (3) ด้านหลักการมีส่วนร่วม (4) ด้านหลักความโปร่งใส (5) ด้านหลักความรับผิดชอบ (6) ด้านหลักความคุ้มค่า รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักที่สร้างขึ้นมีความเหมาะสม เป็นไปได้ สอดคล้องและสมประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติ

คำสำคัญ: พฤติกรรมการบริหาร, หลักธรรมาภิบาล, ผู้อำนวยการ

¹ นักศึกษาหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษาและผู้นำการเปลี่ยนแปลง มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ปีการศึกษา 2553
อาจารย์ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ดร.ประทุม รอดประเสริฐ

Abstract

Principal objective of this mixed methodology research was to create a model for developing administrative behavior in accordance with the good governance concepts of the division head officers in the Ministry of Education. Research data derived from three groups of respondents; (1) the sample of 301 civil servants working in 76 division offices under five main bodies of educational administration system at the central level and giving data on administrative behavior of the division head officers, (2) twenty-five experts of academics and the top administrators in the Ministry of Education, and giving data on Delphi Technique of the process and behavior development as needed, and 3) fourteen experts of academics and practitioners, giving data on Connoisseurship Focus Group Discussion The findings revealed as follows (1) A model for developing administrative behavior in accordance with the good governance principles consisted of two components (a) The procedures of administrative behavior development, Would have to comprise the following aspects; administrative behavior standadize test, appropriate curriculum of leadership traning, traning centers would be the higher education institutes located in all regions of the country, and good governance handbook should be produced for educational administrators of all levels. (b) The administrative behavior needed to be developed at the first priority of each principle of good governance consisting (1) Rule of Laws, (2) Morality, (3) Participation, (4) Transparency, (5) Accountability, and (6) Value of Money. Model development for administrative behavior in accordance with good governance of division head officers had been evaluated as propriety, feasibility, congruity and utilitily for implementation.

Keywords: administrative behavior, good governance, principal, ministry of education

ความนำ

กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการจัดการและส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้อย่างมีศักยภาพเพื่อพัฒนาตนเองและสังคมประเทศชาติโดยรวม รวมทั้งพัฒนาประชาชนให้เป็นพลเมืองที่ดีมีคุณธรรมจริยธรรมในการดำรงชีวิต ซึ่งหากประชาชนของประเทศเป็นคนเก่งและคนดีแล้ว ย่อมเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศทุกด้านได้อย่างยั่งยืน

รัฐบาลทุกรัฐบาลที่มีอำนาจในการบริหารประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาคน จึงได้พยายามเสนอนโยบายการบริหารและมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์และนโยบายที่รัฐกำหนด โดยมุ่งเน้นให้การดำเนินการเป็นไปอย่างราบรื่น ถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อหวังว่าจะเป็นการเพิ่มช่องทาง

การศึกษาทุกระดับให้ประชาชนชาวไทยได้เข้าถึงการศึกษาอย่างมีคุณภาพตลอดชีวิต โดยประชาชนชาวไทยได้เรียนรู้การคิดอย่างมีเหตุผล สร้างสรรค์ และอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสามัคคีปรองดอง (Office of the Education Council--OEC, 2008, p. 5)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2542 ซึ่งว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพทั่วถึง เป็นธรรมและเสมอภาค บุคลากรทางการศึกษาต้องมีความรู้ความสามารถและมีทักษะในการให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างมีอาชีพ และผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษาต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกระดับของระบบ

การศึกษา นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้บริหารการศึกษาทุกระดับต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 เพื่อให้ผู้บริหารระดับต่างๆ ในทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้ยึดถือเป็นหลักในการบริหารหน่วยงาน และประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนงาน ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นผู้บริหารระดับกลาง (middle level) ในสังกัด 5 หน่วยงานหลัก และเป็นหน่วยงานส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ (OEC, 2008, p. 33) เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่จะบริหารหน่วยงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพผู้อำนวยการสำนักย่อมต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีทักษะในการบริหารงานตามภารกิจของหน่วยงาน สามารถจูงใจบุคลากรหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนและเหนืออื่นใดคือต้องสามารถสร้างความศรัทธาเชื่อถือในความเป็นผู้นำของตนให้เป็นที่ประจักษ์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้รับบริการทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามอย่างยิ่งที่จะทำให้ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับต่างๆ ในสังกัดได้ยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารหน่วยงานของตนด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม โปร่งใส และด้วยความรับผิดชอบ แต่จากรายงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในปี พ.ศ.2549 ปรากฏข้อมูลที่แสดงถึงการขาดธรรมาภิบาลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหลายลักษณะ เช่น การละทิ้งหน้าที่ราชการ การทุจริตด้านการเงิน และด้านการจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุครุภัณฑ์ การกระทำความผิดทางอาญา และ

การผิดระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานในลักษณะต่างๆ เป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นทุกปี นอกจากนี้ผลการวิจัยเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงกับประชาธิปไตยไทย ของศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในช่วงปี พ.ศ.2534-2536 ได้ระบุว่ากระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหนึ่งที่มีปัญหาเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) ในลักษณะการติดสินบนการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกเงินตามน้ำในการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกเงินกินเปล่าของสถานศึกษาที่มีชื่อเสียง และอื่นๆ นอกจากนี้ผลงานวิจัยของเบญจวรรณ วันศรี (2546) ยังพบว่าพฤติกรรมด้านความโปร่งใสของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวแล้วแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งผู้บริหารในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนเขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐเพื่อการบริการประชาชน

จากแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาล ความเป็นผู้บริหารระดับกลางของผู้อำนวยการสำนักและปัญหาดังที่ได้กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาถึงพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักในสังกัดหน่วยงานหลักตามโครงสร้างการบริหารกระทรวงศึกษาธิการ และค้นหาแนวทางเพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับผู้บริหารระดับต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลที่อาจให้พัฒนาผู้บริหารการศึกษาทุกระดับโดยเฉพาะผู้อำนวยการสำนักในราชการส่วนกลางของ 5 หน่วยงานหลักของกระทรวงศึกษาธิการให้มีคุณลักษณะประพฤติปฏิบัติตนและมีพฤติกรรมการบริหารงาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต อันอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการโดยรวมการพัฒนาคุณภาพการศึกษา คุณภาพของประชาชนพลเมืองไทย และประเทศไทยทั้งโดยรวมและทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพพฤติกรรม การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนัก ตามความเห็นของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกระทรวง ศึกษาธิการจำแนกตาม เพศ ประสบการณ์ และระดับ การศึกษา

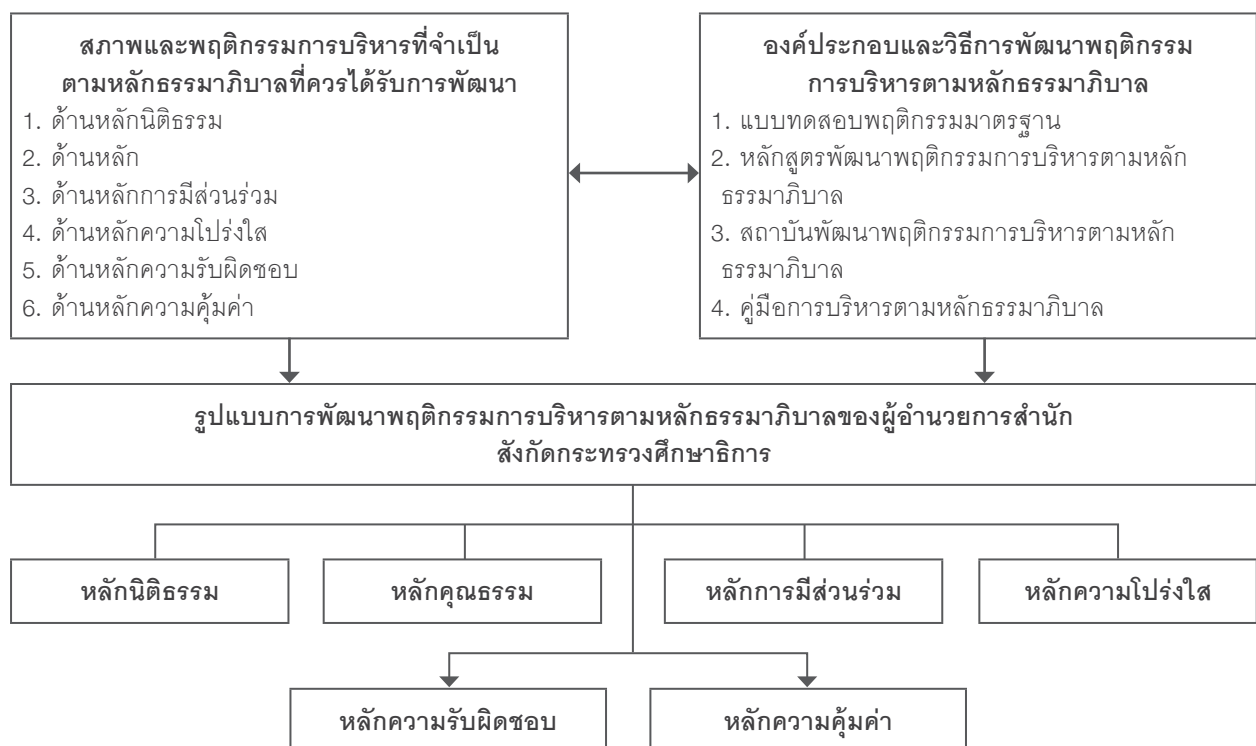
2. เพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นในการพัฒนา พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ ผู้อำนวยการสำนัก

3. เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบกระบวนการ พัฒนาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้อำนวยการสำนัก

4. เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรม การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนัก

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ ด้านผู้ให้ข้อมูล วิจัย และตัวแปรการวิจัยดังกล่าวในขอบเขตการวิจัย จึงกำหนดเป็นกรอบความคิดการวิจัยดังภาพต่อไปนี้



ภาพ 1 กรอบความคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงผสมผสาน (mixed methodology research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ มีขั้นตอนและระเบียบวิธีการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนแรก เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษา สภาพพฤติกรรมการบริหารผู้นำตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้อำนวยการสำนัก จากการให้ข้อมูลของข้าราชการ

ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนัก โดย การตอบแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า และ วิเคราะห์ข้อมูลจำแนกตามสถานภาพของข้าราชการ เพื่อศึกษาสภาพพฤติกรรมการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาล อันเป็นข้อมูลพื้นฐานการพัฒนารูปแบบ พฤติกรรมการบริหารงานของผู้อำนวยการสำนัก

ขั้นตอนที่สอง เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษา ความจำเป็นในการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารตามหลัก

ธรรมชาติของแต่ละด้านของผู้อำนวยความสะดวก จากการให้ข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 25 คน โดยตอบแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่าเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามหลักธรรมชาติของผู้อำนวยความสะดวก

ขั้นตอนที่สาม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อการศึกษาลักษณะรูปแบบและกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติของแต่ละด้านของผู้อำนวยความสะดวก จากการให้ข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 25 คน โดยเสนออันดับ ลักษณะพฤติกรรมกรรมการบริหารแต่ละด้านตามหลักธรรมชาติของผู้อำนวยความสะดวกที่ควรต้องได้รับการพัฒนาและวิธีการพัฒนา

ขั้นตอนที่สี่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อสังเคราะห์รูปแบบกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติของผู้อำนวยความสะดวก โดยการสนทนากลุ่ม (connoisseurship focus group discussion) จำนวน 14 คน เพื่อให้การประเมินผลและเสนอแนะแนวทางและรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติของผู้อำนวยความสะดวกในเชิงปฏิบัติ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ผู้ให้ข้อมูลการวิจัยประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม ซึ่งผู้วิจัยดำเนินการกำหนดให้มีสถานภาพเป็นผู้ให้ข้อมูลการวิจัยดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างข้าราชการซึ่งเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการระดับสำนักตามโครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวนประมาณ 2,361 คน จากจำนวนข้าราชการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ เครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970, pp. 607-610) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างข้าราชการที่ปฏิบัติในทุกหน่วยงานหลักตามโครงสร้างการบริหารกระทรวงศึกษาธิการ 331 คน และดำเนินการสุ่มกลุ่มตัวอย่างในแต่ละหน่วยงานหลัก

2. ผู้เชี่ยวชาญ เป็นนักวิชาการ หรือผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการบำนาญของกระทรวงศึกษาธิการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการ หรือรองเลขาธิการ หรืออดีตข้าราชการระดับสูงหรืออาจารย์ผู้สอนในระดับอุดมศึกษาที่มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ ซึ่งผู้วิจัยสุ่มโดยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive selection) จำนวน 25 คน

3. ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นนักวิชาการ หรือผู้ปฏิบัติงาน หรือข้าราชการระดับสูงที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการ สำนัก หรือมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการพิเศษ ซึ่งผู้วิจัยสุ่มโดยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง จำนวน 14 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสอบถามพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติ ผู้วิจัยสร้างแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติของผู้อำนวยความสะดวก เพื่อการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของการวิจัย

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความถี่ และค่าร้อยละ

ผลการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นข้าราชการและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยความสะดวกในองค์กรหลักทั้ง 5 ของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า มีเพศหญิงมากกว่าเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 58.4 มีประสบการณ์ น้อย คิดเป็นร้อยละ 56.8 และมีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 56.5

2. ระดับพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติ พบว่า หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีระดับพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับปานกลาง

3. การทดสอบ ระหว่างความคิดเห็นของข้าราชการชายกับข้าราชการหญิง ต่อพฤติกรรม

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้อำนวยการ
สำนักในกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า โดยภาพรวม
ไม่แตกต่างกัน

4. ค่าเฉลี่ย ความเปี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับ
ความจำเป็น พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
ของผู้อำนวยการสำนักในกระทรวงศึกษาธิการตาม
ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญโดยรวม พบว่า อยู่ในเกณฑ์
ค่อนข้างสูง

การอภิปรายผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยพบว่าพฤติกรรมการบริหาร
ตามหลักธรรมาภิบาลทุกด้านของผู้อำนวยการสำนัก
ที่ปฏิบัติในกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในระดับปานกลาง
ตามความเห็นของข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชา
ของผู้อำนวยการสำนักซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นระดับ
ที่ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา รวมทั้ง
ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าผู้อำนวยการสำนักสมควร
ได้รับการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารตามหลัก
ธรรมาภิบาลในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ
ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้บริหารย่อม
สามารถสังเกตและติดตามการประพฤติปฏิบัติ และ
คุณลักษณะความเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชาของตน
ได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมเห็นข้อบกพร่องและความสามารถ
ของผู้บังคับบัญชาที่ไม่เป็นไปตามความปรารถนาและ
ความต้องการของตน รวมทั้งอาจมีเจตคติทางลบต่อ
ผู้บังคับบัญชาของตนจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้ได้บังคับ
บัญชาประเมินพฤติกรรมการ บริหารของผู้อำนวยการ
สำนักอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นทั้ง
นักวิชาการและเคยเป็นหรือเป็นผู้บังคับบัญชาของ
ผู้อำนวยการสำนักมีความปรารถนาและต้องการให้
ผู้อำนวยการสำนักคงสภาพภาวะผู้นำที่ดีได้อย่าง
ต่อเนื่องจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพฤติกรรม
การบริหารของผู้อำนวยการสำนักอย่างสม่ำเสมอ ฉะนั้น
จึงให้ความสำคัญกับความจำเป็นในการพัฒนาภาวะ
ผู้นำของผู้อำนวยการสำนักในระดับค่อนข้างสูง ผลการ
วิจัยดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎี
การพัฒนา พฤติกรรมการบริหารซึ่งปรากฏในเอกสารทาง
วิชาการของแฮร์ริสและโฮแกน (Harris & Hogan, 1992,

pp. 140-143) ซึ่งระบุว่าการมีส่วนร่วมความรับผิดชอบ
ความเป็นผู้นำเชื่อถือไว้วางใจ และความแน่วแน่นในการ
ตัดสินใจเป็นคุณลักษณะและพฤติกรรมผู้นำที่ควร
ได้รับการพัฒนาตามความเห็นของผู้บังคับบัญชาและ
ผู้ได้บังคับบัญชา

2. จากผลการวิจัยระบุว่ารูปแบบกระบวนการ
พัฒนาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ
ผู้อำนวยการสำนักควรประกอบด้วย การจัดให้มีแบบ
ทดสอบมาตรฐานวัดภาวะผู้นำโดยเฉพาะพฤติกรรมการ
บริหารก่อนการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
โดยการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมผู้อำนวยการสำนัก
และผู้บริหารการศึกษาทุกระดับทั้งก่อนบรรจุแต่งตั้ง
และหลังบรรจุแต่งตั้งทุกระยะ 3 ปี และควรจัดให้มี
คู่มือการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารผู้นำตามหลัก
ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาตนเองและการบริหารงาน
ของผู้บริหารสถานศึกษาทุกตำแหน่งและทุกระดับ
ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1 การจัดให้มีแบบทดสอบมาตรฐานวัด
ภาวะผู้นำและพฤติกรรมการบริหารก่อนการพิจารณา
บรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่ง
ของจิตวิทยาความเป็นผู้นำซึ่งจะทำให้ทราบได้ว่าผู้นำ
มีความรู้สึกนึกคิด เจตคติและมีศักยภาพมากน้อยเพียงใด
ย่อมต้องอาศัยหรือใช้เครื่องมือวัดและตรวจสอบ ซึ่ง
องค์ประกอบของรูปแบบจากการพบของวิจัยนี้สอดคล้อง
กับเอกสารทางวิชาการของดูบริน (DuBrin, 1998, p. 134,
223-225) ซึ่งมีแบบทดสอบมาตรฐานวัดประพฤติกรรม
ผู้นำในหลายลักษณะ เช่น วัดทัศนคติของผู้นำในการ
เกื้อกูลผู้ร่วมงาน การวัดความสามารถในการสร้าง
ทีมงาน รวมทั้งแบบวัดพฤติกรรมการบริหารโดยตัว
ผู้นำเอง (The Least Preferred Coworker--LPC) เป็นต้น
ทั้งนี้เพื่อให้การได้มาและการบรรจุแต่งตั้งได้ผู้นำที่มี
ความเหมาะสมทั้งความรู้ความสามารถ เจตคติ ความรู้สึก
นึกคิด ภาวะทางอารมณ์และความมีวุฒิภาวะต่าง ๆ

2.2 การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมผู้นำ
ทั้งก่อนการบรรจุแต่งตั้งและหลังจากบรรจุแต่งตั้ง
ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของการบริหารงานบุคคล
เพราะบุคลากรทุกตำแหน่งเมื่อได้รับการสรรหาแล้ว
ควรต้องเข้ารับการฝึกอบรมในลักษณะการปฐมนิเทศ

(orientation) และหรือการฝึกอบรมเป็นระบบ (training) เพื่อให้ทราบถึงภาระหน้าที่ บทบาทความรับผิดชอบ ทำความรู้จักกับหน่วยงานและบุคคลที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน และหลังจากการบรรจุแต่งตั้งแล้วควรต้องได้รับการอบรมเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของลักษณะงาน ความเปลี่ยนแปลงของระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย และนโยบายจากหน่วยงาน และการอบรมสามารถทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความถูกต้อง ซึ่งผลการวิจัยประเด็นนี้สอดคล้องกับเอกสารทางวิชาการของฮอดเกตส์ (Hodgetts, 1999, pp. 289-291) ซึ่งระบุว่า การฝึกอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ และด้วยวิธีการฝึกอบรมที่หลากหลายมีผลอย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การโดยรวม เป็นการสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากร และเป็นการสร้างความรู้สึกรักงานและคุณภาพชีวิตให้กับบุคลากร

2.3 การจัดให้มีคู่มือการพัฒนาพฤติกรรม การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้บริหารการศึกษามีเป็นจำนวนมาก งบประมาณของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรมีจำนวนจำกัด ฉะนั้นการที่จะพัฒนาภาวะผู้นำอย่างทั่วถึงจึงเป็นไปได้ยาก ฉะนั้นการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลให้ผู้นำหรือผู้บริหารระดับต่าง ๆ ได้เรียนรู้และพัฒนาตนเอง น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น การจัดทำคู่มือเป็นการลงทุนที่อาจไม่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และเป็นเอกสารที่คงทนและเก็บรักษาได้ง่าย พกพาได้สะดวกที่ผู้นำหรือผู้บริหารสามารถเรียนรู้ได้ตามอัธยาศัยโดยไม่ต้องเสียเวลามากและไม่จำเป็นต้องพักการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยประเด็นนี้สอดคล้องกับเอกสารทางวิชาการของรีบอร์ (Rebore, 2009, pp. 177-178) ซึ่งระบุว่า การพัฒนาบุคลากรมีหลายแนวทาง แนวทางสำคัญประการหนึ่งคือ การให้บุคลากรตรวจสอบพัฒนาตนเอง โดยการเรียนรู้ การปฏิบัติหน้าที่ของตนจากเอกสารทางวิชาการ

ในลักษณะต่าง ๆ และคู่มือการปฏิบัติงานเป็นลักษณะหนึ่งของวิธีการพัฒนาตนเอง

2.4 การจัดหาหน่วยงานวิชาชีพพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารและภาวะผู้นำตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนัก โดยไม่จำเป็นต้องที่กระทรวงศึกษาธิการต้องจัดตั้งหรือสร้างสถาบันเพื่อการพัฒนาผู้นำด้วยตนเอง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่ใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพมีใช้ผู้ผลิต รวมทั้งมีใช้เป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญหรือเป็นเอตทัชชนะทางวิชาการในการผลิตผู้บริหารการศึกษา ระดับและตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งการจัดตั้งหรือสร้างสถาบันเพื่อพัฒนาผู้บริหารด้วยตนเองต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และต้องมีนักวิชาการเป็นของตนเองที่ต้องใช้เวลาในการพัฒนาศักยภาพของนักวิชาการแต่ละบุคคล และต้องใช้งบประมาณเพื่อเป็นเงินเดือนและสวัสดิการอย่างต่อเนื่องและเป็นเวลายาวนาน ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐโดยไม่จำเป็น ฉะนั้นการจัดหาหน่วยงานวิชาชีพที่มักตั้งไว้แล้วเพื่อพัฒนาบุคลากรและผู้บริหารการศึกษาให้กับกระทรวงศึกษาธิการน่าจะเป็นแนวทางที่ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะหน่วยงานวิชาชีพได้จัดตั้งอยู่ก่อนแล้วย่อมมีประสบการณ์และทักษะที่พร้อมสมบูรณ์ตามควร หากกระทรวงศึกษาธิการจะประสานงานขอความร่วมมือกับสถาบันวิชาชีพเหล่านั้น เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ในทุกภาคภูมิศาสตร์ของประเทศ นอกจากจะเป็นการประหยัดงบประมาณแล้วยังสามารถทำให้การพัฒนาบุคลากรทุกระดับเป็นไปอย่างทั่วถึง ผลการวิจัยประเด็นนี้สอดคล้องกับเอกสารทางวิชาการของฮอดเกตส์ (Hodgetts, 1999, p. 290) ซึ่งระบุว่า หน่วยงานของรัฐและเอกชนได้ทำข้อตกลงประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัยที่ตั้งในท้องถิ่น ดำเนินการฝึกอบรมสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ให้กับบุคลากรในหน่วยงานเหล่านั้น ทั้งบุคลากรที่ยังปฏิบัติอยู่และบุคลากรที่เกษียณอายุแต่ยังคงมีความต้องการในการพัฒนาตนเองและใช้ชีวิตอยู่ในท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและใช้งบประมาณอย่างประหยัด

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. ผลการวิจัยพบว่าพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลทุกด้านของผู้อำนวยการสำนักที่ปฏิบัติงานในกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในระดับปานกลาง ฉะนั้นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและครุสภาควรค้นหาแนวทางหรือจัดทำโครงการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารผู้อำนวยการสำนักอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเพื่อให้ข้าราชการระดับสูงระดับนี้ได้มีจิตสำนึกการบริหารอย่างมีหลักการตามหลักธรรมาภิบาลตามนโยบายของรัฐบาล

2. ผลการวิจัยพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่ามีจำเป็นต้องพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลให้ผู้อำนวยการสำนักในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ฉะนั้นกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ควรร่วมมือกันจัดทำหลักสูตรการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนา

ภาวะผู้นำพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการในตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงาน ทั้งก่อนการดำรงตำแหน่งและภายหลังการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง หลักสูตรต้องเน้นประเด็นที่สำคัญและเป็นความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละด้านของหลักธรรมาภิบาล

3. กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาประเด็นรูปแบบกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผลของการวิจัยประเด็นหนึ่งที่สำคัญของการวิจัยเรื่องนี้ โดยอาจจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อสังเคราะห์ผลการวิจัยและศึกษาแนวทางที่เป็นไปได้ของรูปแบบเฉพาะการพัฒนาภาวะผู้นำระดับต่างๆ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างสถาบันขึ้นใหม่ที่เป็นการซ้ำซ้อนกับบทบาทของสถาบันทางการศึกษาที่มีอยู่แล้ว และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศโดยไม่จำเป็น



เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2549). สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. รายงานประจำปี
เบญจวรรณ วันดีศรี. (2546). การศึกษาความเป็นธรรมชาติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
ร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- Harris, G. & Hogan, J. (1992). *Perceptions and personality correlates of managerial effectiveness*, Paper
presented at the 13th Annual Psychology in the Department of Defense Symposium, Colorado
Springs.
- Hodgetts, R. M. (1999). *Modern human relations at work* (7th ed.). Orlando, FL: The Dryden Press.
- Horton, R. W. (1956). Mass Communication and Parasocial Interaction: Observations on Intimacy at a
Distance, *Psychiatry*, 19.
- Hoy, W.K., & Miskel, C. G. (2001). *Educational Administration* (6th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston,
MA: Harvard Business School Press.
- Lewin, K. L., & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social
climates. *Journal of Social Psychology*, 10.
- Lunenburg, F. C., & Ornstein, A. C. (2004). *Educational administration: Concepts and practices* (4th ed.).
Belmont, CA; Wadsworth/Thomson Learning.
- OECD. (2003). *OECD best practices for budget transparency*. Organization for Economic Cooperation
and Development.
- Office of the Education Council (2008). *Education in Thailand 2007*. Bangkok: Amarin Printing and Publishing.
- Rebore, R. W. (2009). *Human resources administration in education: A management approach*. Boston,
MA: Allyn and Bacon-Pearson Education.

