

## บทที่ 2

### เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาระดับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 2 ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นคว้าเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญที่นำเสนอตามลำดับดังนี้

1. ความหมายและความสำคัญของการบริหาร
2. หลักธรรมาภิบาล
  - 2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล
  - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
4. การบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

#### ความหมาย และความสำคัญของการบริหาร

##### 1. ความหมายของการบริหาร

การบริหาร โดยทั่วไปแล้วอาจหมายถึง การบริหารงานในทุกด้าน ทั้งที่เป็นภาครัฐ และเอกชน ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร ไว้หลายคนแตกต่างกันไป เช่น

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 13) กล่าวว่า การบริหารคือการทำให้งานต่าง ๆ เสร็จลุล่วงไปโดยอาศัยผู้อื่นทำ

สว่าง คำภีระ (2544 : 8) ระบุว่าการบริหารหมายถึง การทำงานร่วมกับคนอื่น หรือผ่านบุคคลอื่น เพื่อให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์(2544 : 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อัน ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

ดั่งที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจึงพอที่จะสรุปได้ว่าการบริหารหมายถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ หรือคาดว่าจะมีไม่ว่าจะเป็นคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี ในการจัด

องค์การให้ประสบความสำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้และมีประสิทธิภาพ

## 2. ความสำคัญของการบริหาร

สมาน ริงสิโยกฤษณ์ และสุธี สุทธิสมบุรณ์ (2544 : 6-7) ได้สรุปความสำคัญของการบริหารไว้ ดังนี้

1. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่กับการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกัน ได้อย่างผาสุก
  2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านการบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
  3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรม ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลง และก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว
  4. การบริหารเป็นกรรมวิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
  5. การบริหารจะช่วยให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมในอนาคต
  6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในสังกัด ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อม ทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก
  7. การบริหารงานมีลักษณะต้องใช้ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหาร
  8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นในครอบครัว หรือสำนักงานย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และจำเป็นต้องดำเนินการดำรงชีวิตอย่างฉลาด
  9. การบริหารกับการเมืองเป็นของคู่กันไม่อาจจะแยกจากกัน โดยเด็ดขาด ฉะนั้นการศึกษาวิชาการบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย
- เสรี พุทธาน (2546 : 9) กล่าวถึงทฤษฎีความสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้
1. การบริหารจะเกี่ยวข้องกับการสร้าง และดำรงไว้ซึ่งมนุษย์สัมพันธ์
  2. การบริหารจะต้องสนองความต้องการทางจิตใจ และทางสังคมมนุษย์
- เพราะมันประกอบด้วยพลังอำนาจที่กระตุ้นให้ทำงาน

3. การบริหารจะต้องถือว่า องค์กรนอกแบบ (External Organization) ของคนงาน และถูกจ้างมีความสำคัญ องค์กรนอกแบบของคนงานจะหมายถึง ปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างเขา ซึ่ง ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้า

4. อำนาจการบริหาร (Administrative Authority) ควรตั้งอยู่บนความรู้ ความร่วมมือและเหตุผล สิ่งดังกล่าวจะนำไปสู่อำนาจหน้าที่ (Functional Authority) การตัดสินใจเป็นกลุ่ม (Group Decision Making) ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) ภาวะผู้นำแบบทุกคนมีส่วนร่วม (Participative Leadership) ผู้นำโดยสถานการณ์ (Situational Leadership) อำนาจบนพื้นฐานของการยอมรับ (Authority based on Accept)

สรุปได้ว่า การบริหารมีความสำคัญต่อบุคคล สังคม องค์กรและความเจริญก้าวหน้าของมนุษย์

### 3. ความหมายของการบริหารโรงเรียน

กระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 3) กล่าวว่า ในการบริหารโรงเรียน ผู้บริหาร คือ กอแลสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ และสามารถพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้บรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด นโยบาย และตัดสินใจในระดับ โรงเรียนว่า ภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ) ที่มีอย่างจำกัด โรงเรียนควรดำเนินการในทิศทางใด

กระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 22-28) ให้ความหมาย การบริหารจัดการในระบบโรงเรียน คือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ทั้งในด้านการวางแผน การบริหาร งานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ งานบริการต่างๆ และงานอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา โดยบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานจัดการศึกษาได้ครบถ้วนตามบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2534 : 25) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง การสั่งการควบคุมดูแลงาน และการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นภาระหน้าที่ของโรงเรียน เพื่อให้การปฏิบัติงานเหล่านั้นนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผล ในการจัดการศึกษาได้ตรงตามเป้าหมายทุกประการ

จากความหมายที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการบริหารจะต้องประกอบไปด้วยกลุ่มคน ภาวะหน้าที่ของโรงเรียน คุณภาพของสมาชิก ดังนั้นจึงพอสรุปความของการบริหาร

โรงเรียนได้ว่า คือ การบริหารกิจกรรมต่างๆให้ดำเนินไปเพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพของสมาชิก  
 อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เกิดความเจริญงอกงาม เป็นบุคคลที่ดี  
 มีคุณภาพในสังคม

## หลักธรรมาภิบาล

### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดของธนาคาร โลก (World Bank) ที่ต้องการสร้างเป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาล ในประเทศกำลังพัฒนา Good Governance เมื่อมาอยู่ในบริบทไทย ก็ได้มีการแปลความหมายอธิบายออกเป็นหลายแบบ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล สุประศาสน์การ

นฤมล ทับจุมพล (2542 : 122) ได้รวบรวมความหมายของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้ ธนาคาร โลก ได้อธิบายความหมายว่า คือ ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ ถูกใช้ไป ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2541 : 186) อธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คน พลเมือง อย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดเห็นของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญ เป็นอาภรณ์ประดับคน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็งมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาด หรือไร้ประสิทธิภาพ

พลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ (2534 : 84) เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อธิบายว่าธรรมรัฐ หมายถึง รัฐที่ดำเนินการไปด้วยธรรม ประชาชนมีสติปัญญาก่อให้สังคมเป็นปึกแผ่นในความเป็นหนึ่งเดียว ฝ่ายที่คิดเป็นศัตรูย่อมคิดทำอะไรไม่ได้ หากคนไทยรักเมืองไทย รู้จักความเป็นไทยมากกว่านี้ จะมีพลังสติปัญญา มีการจัดการที่ใช้ความปรองดองสร้างสรรค์ในที่สุดธรรมรัฐก็เกิดขึ้นได้

นายแพทย์ประเวศ วะสี (2538 : 39) อธิบายว่าธรรมรัฐว่าประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึงการที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคม เพื่อสร้างพลังงานทาง

สังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 142) อธิบายธรรมรัฐว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลทั้งในภาครัฐและเอกชนมีประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งได้ โดยสาระธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 28) อธิบายว่า ธรรมรัฐ คือกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตย และฝ่ายสังคม เอกชน องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-management) ของภาคสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น ธรรมรัฐแบบ “ธีรยุทธ บุญมี” เป็นการนำแนวคิด ข้อเสนอแนะของกระแสนิยมรัฐทุกสำนักมาร่วมกัน โดยเสนอประเด็นที่ว่า ทุกฝ่ายในสังคมจะสามารถเห็นร่วมกัน และดำเนินกิจกรรมไปด้วยกันได้ โดยเสนอแนวคิดธรรมรัฐแห่งชาติว่าประกอบด้วยแนวคิดการปฏิรูปตนเองของสังคมไทย ทั้งในภาครัฐ ธุรกิจ และสังคม ตลอดจนองค์กรสถาบัน และพฤติกรรมค่านิยมของบุคคลเพื่อให้ประเทศเข้มแข็งขึ้นพอที่จะสู้วิกฤตที่เกิดขึ้นได้ แนวคิดในการพึ่งตนเองของสังคมไทยคือ จะต้องไม่โทษต่างชาติ หรือไม่ยอมให้ออเจ้าให้ต่างชาติเข้ามาช่วยจนมากเกินไป โดยเสนอสโลแกนว่า “วิญญูณไทย จิตใจสากล”

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย TDRI. (2541 : 105) อธิบายว่า ธรรมภิบาล หมายถึงการจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organizations) องค์กรของเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542 : 49) อธิบายว่า Good Governance เป็นการปกครองที่ดี โดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบ และการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้

คำว่า Good Governance ในความหมายของคนไทยนั้น มีคนให้ความหมายแตกต่างกัน แต่พอสรุปความหมายของ Good Governance ได้ว่าเป็นแนวทางที่แต่ละคนคิดว่าถูกต้อง เหมาะสม เป็นระบบในการบริหาร เป็นกลไกที่สามารถเชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และสังคมมีเสถียรภาพ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่มีรากฐานมาจากการปกครอง และการปกครองย่อมเกี่ยวเนื่องกับเรื่องการควบคุมกำกับของผู้มีอำนาจปกครองด้วย ในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นผู้มีอำนาจปกครองประเทศ หลักการปกครองที่ดีของพระมหากษัตริย์ไทย เรียกกันว่า “ทศพิธราชธรรม” เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับธรรมาภิบาลของฝรั่งแล้ว จะเห็นว่าทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ไทยในอดีตเป็นหลักธรรมที่ดีในการปกครองคน ปกครองประเทศ “ทศพิธราชธรรม” หมายถึง จริยวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ เป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือคุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง มี 10 ประการคือ

1. ทาน คือ การให้, การสงเคราะห์ประชาชน
2. ศีล คือ ความประพฤติที่ดี, ที่เป็นข้อบัญญัติที่กำหนดทางปฏิบัติกาย และวาจา ทางพุทธศาสนา ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดีที่ทำให้ประชาชนเคารพนับถือ
3. บริจาค คือ การเสียสละ, การแจก, การให้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
4. อาชวะ คือ ความซื่อตรง, ความตรงไปตรงมา, ความมีศักดิ์
5. มัทวะ คือ ความอ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่ง
6. ดบะ คือ ความเพียร, การบำเพ็ญตนเพื่อตนเพื่อให้กิเลสเบาบาง
7. อักโกธะ คือ ความไม่โกรธ การไม่ใช้อารมณ์
8. อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน
9. ขันติ คือ ความอดทน , ความอดกลั้นต่อสิ่งที่ไม่พอใจ
10. อวิโรธนะ คือ ความเที่ยงธรรม, ความไม่ประพฤติผิดธรรมะ

สถาบันพระปกเกล้า ได้มีการจัดทำโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (The Development of Indicator for Measuring Good Governance) ซึ่งมาจากแนวคิดว่าการบริหารจัดการที่ดีมีคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ เป็นการทำงานที่มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ ร่วมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาคม และสมาชิกในสังคมเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ของตนเอง เคารพกฎระเบียบของสังคม โดยมีขอบเขตการศึกษาตามการบริหารจัดการที่ดี และแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการที่ดีของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 สะท้อนหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ผลการศึกษาพบว่าหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลัก มีความเหมาะสมในการอธิบายการบริหารจัดการที่ดี โดยประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความคิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายและการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด”
2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือการปลอดคอร์รัปชัน การปลอดจากการทำผิดวินัย การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณ
3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบ ด้านระบบการให้ทุน ด้านระบบงาน
4. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ หลักการใช้ข้อมูลข่าวสาร หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และหลักการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. หลักสำนักความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือหน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเป้าหมายที่ชัดเจน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบติดตามประเมินผล มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงานและหน่วยงานมีแผนสำรอง
6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญคือ การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และความสามารถในการแข่งขัน

เจริญ เจริญ (2545 : 37-38) กล่าวถึงธรรมาภิบาลในมุมมองของการปกครองแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องของการบริหารรัฐกิจ ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารของรัฐให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพสูง และเป็นผู้มีจริยธรรมภายใต้กรอบการบริหารการจัดการที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งมีองค์ประกอบขั้นพื้นฐานที่สำคัญ คือ

1. ความรับผิดชอบต่อน้ำที่ หมายถึงการกำหนดให้บุคคล และองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือจากการแต่งตั้ง ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในการกระทำของตนเองอย่างชัดเจน โดยสามารถอธิบายการตัดสินใจของตนได้

2. ความโปร่งใส หมายถึง การให้สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบาย และการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

3. การปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการประพฤติมิชอบ หมายถึง ข้าราชการ หรือนักการเมืองอาศัยอำนาจหน้าที่ หรืออาศัยความไว้วางใจที่ประชาชนมอบให้ไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ

4. การปกครองแบบให้มีส่วนร่วม ได้เสียมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาท และอิทธิพลในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งเกิดขึ้นได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น และเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติภายใต้การปกครองแบบกระจายอำนาจ

5. กฎหมาย และระบบยุติธรรม การออกกฎหมายที่มีความชัดเจน และมีกระบวนการยุติธรรมที่มีบทลงโทษที่เหมาะสม จะส่งเสริมให้กระบวนการธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งขึ้น

อรพินท์ สพโชคชัย (2541 : 32) กล่าวถึงสังคมเสถียรภาพ และกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance) เป็นเรื่องโครงสร้างและกระบวนการธรรมาภิบาล 4 ข้อ คือ 1) การมีส่วนร่วมของสาธารณ (Public Participation) 2) ความสุจริต และโปร่งใส (Honesty and Transparency) 3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) 4) เกณฑ์ที่ยุติธรรม และชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนี้



## 1. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติ กฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การทำงานหรือเข้าประชุมที่ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค รวมถึงมีข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2542 : 9)

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 7) กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่า ทั้งเจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นกฎหมายแก่ทุกฝ่าย เพื่อประโยชน์ต่อคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (2544 : 42) ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้ในหลักธรรมาภิบาลของสถาบันบัณฑิตศึกษาว่า หลักนิติธรรม คือ การทำให้กฎหมาย กฎ และกติกาต่างๆเป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมในปัจจุบันมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งสามารถบูรณาการไปสู่บริบทของการจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้ดังนี้

1. ความยุติธรรม อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544 : 34) กล่าวถึง ความยุติธรรมว่า เป็นหลักจริยธรรมพื้นฐานอย่างหนึ่ง การสร้างความยุติธรรมในการดำเนินงาน ควรเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องมีความเสมอภาคและมีความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ

หรือเลือกที่รักมักที่ชัง ผู้บริหารควรดูแลผู้ปฏิบัติงานอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ส่งเสริมผู้ทำดีและมีการตักเตือน หรือลงโทษผู้กระทำผิดและ สมาน รังสิโยภยกุล (2544 : 10-11) กล่าวถึงการมีเกณฑ์ที่อยู่ดีธรรม (Fair Legal Framework and Predictability) ว่าเป็นการบริหารงานราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในทุกระดับของสังคมเข้าใจ สามารถที่จะคาดหวังและรู้จะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์นั้น สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชน

การบริหารสถานศึกษาแบบยุติธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถานศึกษาอย่างถูกต้องต้องชัดเจน โปร่งใส มีเหตุผล มีความเที่ยงธรรมต่อทุกฝ่ายการศึกษาในโครงสร้างของสถานศึกษา ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง มีความเป็นธรรมกับทุกคน ทุกส่วน แสดงภาวะผู้นำทางการศึกษาที่มุ่งความถูกต้องตามหลักความเป็นธรรม

2. ความเสมอภาค สุจริต นิमितกุล (2543 : 13-24) ได้อธิบายความหมายของความเสมอภาคว่าเป็นการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและ สมาน รังสิโยภยกุล (2544 : 8-9) ได้ให้ความหมาย ความเสมอภาค ตามระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติและมีพื้นฐานความรู้ตามที่กำหนดไว้มีสิทธิเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้ทุกคน (Open to All) โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติ ตระกูล และศาสนา เป็นการให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) และในการกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทน การบรรจุและแต่งตั้ง การปูนบำเหน็จความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และเรื่องอื่นๆ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติ อย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน

ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องให้ความเสมอภาคในการปฏิบัติงานในสถานศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งทุกระดับทุกคน มีความเท่าเทียมกัน ในความเป็นคน และต่างคนต่างมีหน้าที่ที่สำคัญตามบทบาท ทุกคนมีสิทธิที่กฎเกณฑ์ และมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามที่แต่ละคนพึงสมควร ได้รับ

3. ความเป็นธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2543 : 11) ให้ความหมายว่า ความเป็นธรรม ตามหลักการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัย หมายถึง การลงโทษให้ได้ระดับความเสมอภาค ความผิดอย่างเดียวกัน ควรลงโทษในระดับเดียวกัน นอกจากนี้จากบทสรุปปัญหาการบริหารงานวินัย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545 : 40-41) พบว่า ปัญหาข้อหนึ่งเกิดจากการพิจารณาความดีความชอบ โดยลำเอียง

ไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่พอใจ เกิดความคับข้องใจ นำมาเป็นเหตุร้องเรียน และปัญหาอีกข้อหนึ่ง เกิดจากการไม่ยึดแนวปฏิบัติ หรือมาตรฐานลงโทษที่เคยปฏิบัติเป็นแนวทาง แต่ใช้ความคิดเห็นส่วนตัวซึ่งอาจเป็นช่องทางลำเอียง กลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจไม่ถูกต้องเหมาะสมขึ้นได้

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาโดยคิดที่ว่าไปตามผิด ไม่ถือพวกพ้องหรือเลือกที่รักมักที่ชัง แต่ให้คุณหรือโทษตามกฎหมายและมาตรฐานอย่างเสมอภาคและถูกต้องเหมาะสม

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับภายในสถานศึกษา รวมถึงการทำประชาพิจารณ์ บันทึกการประชุม ข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกทุกฝ่ายในสถานศึกษา

## 2. หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงค้ำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ (สถาบันพระปกเกล้า. 2549 : 15)

พระธรรมปิฎก (2542 : 18) กล่าวว่า คุณธรรม คือคุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงามให้เป็นจิตที่สูง ประณีตและประเสริฐ เช่น ความรักความเมตตา ความสงสารอยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียด และกลัวบาป เคารพนบอบและความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี (2543 : 7) กล่าวถึงหลักคุณธรรมว่าเป็นหลักปฏิบัติในการทำในสิ่งที่ถูกต้องด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม บนพื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรมภายใต้ระเบียบข้อบังคับของผู้รับบริการ และยังประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

โกสุม ผือโย (2548 : 4) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดของผู้บริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มี การอบรมสั่งสอน คุณธรรมจริยธรรม และกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เหมาะสม ทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้พัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ในด้านความรับผิดชอบตนเอง ความมีวินัยในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ บทบาทในการปลูกฝังคุณธรรม

จริยธรรมนี้ ทำให้ทุกกระบวนการในการให้การศึกษาแก่นักเรียนทั้งการเรียนและการสอน การอบรมนักเรียนตามโครงการของโรงเรียน การจัดกิจกรรมของนักเรียน และการจัดสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นถือมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ ขยันอดทน มีระเบียบ วินัย

### 3. หลักความโปร่งใส

ปัญญา ฉายะจินตวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล (2545 : 9) กล่าวถึงหลักความโปร่งใส่ว่า เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

เปรม ตินสุลานนท์ (2549 : ออนไลน์) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่าเป็นจริยธรรมการบริหารงาน ต้องทำอย่างโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐได้ตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณะประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูล ถือได้ว่าขัดจริยธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 15) ให้ความหมายของหลักความโปร่งใสว่าเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

แนวคิดของความโปร่งใสในการบริหารกิจการ ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องศึกษาอย่างจริงจัง เพราะเป็นด้านที่ปฏิบัติได้ยากสำหรับหน่วยงานที่ไม่โปร่งใสในการดำเนินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) กล่าวถึงความโปร่งใสในระดับการบริหารนั้นกระบวนการทั้งหลายต้องเป็นกระบวนการซึ่งเปิดเผยบุคลากรของสถานศึกษาต้องสามารถเข้าไปสอบถามได้ถึงการดำเนินงาน การเงิน ทรัพย์สิน และการบริหารของผู้บริหารในระดับวิชาการเอง จะต้องมีการประกันคุณภาพ ทั้งงานวิชาการ งานวิจัย การเรียนการสอนและการวัดผลการศึกษา ซึ่งนักศึกษาสามารถสอบถามครูอาจารย์

ได้ถึงการให้คะแนนรวมถึงงานวิจัย ต้องมีระบบควบคุมคุณภาพที่โปร่งใส มีการตีพิมพ์เผยแพร่  
ได้

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันในสถานศึกษาการปรับปรุงระบบการทำงานให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร มีระบบติดตาม ตรวจสอบการตัดสินใจ และการดำเนินงานต่างๆในสถานศึกษา

#### 4. หลักการมีส่วนร่วม

สุจิต นิมิตกุล (2543 : 13-24) กล่าวถึง การมีส่วนร่วม (Participation) ว่าเป็น การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 16) ได้ให้ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมว่าเป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ

การบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันไม่ได้บริหาร โดยผู้บริหารและครู อีกต่อไปแล้ว แต่สถานศึกษาถูกกำหนดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งตัวแทนชุมชนบางคนอาจไม่ใช่ผู้มีความรู้ก็ได้ ซึ่งชูชาติ พ่วงสมจิตร (2546 : 221 -222) ได้กล่าวถึง การนำการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้บริหารสถานศึกษาว่าจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรและปัจจัยอื่นๆ ไปพร้อมๆกันด้วย ดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วม และมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารแบบนี้ เนื่องจากผู้บริหารคือผู้ที่มีบทบาทสูงสุดต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในองค์กร ดังนั้น จึงจำเป็นที่ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีเป็นเบื้องต้น จึงจะสามารถนำการบริหารลักษณะนี้มาใช้ในหน่วยงานได้
2. ผู้บริหารมีทักษะในการบริหารดี เนื่องจากการบริหารลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้ทักษะของผู้บริหารมากระตุ้นและดึงศักยภาพของผู้ได้บังคับบัญชาออกมาใช้เพื่อประโยชน์ของสถานศึกษา โดยทักษะที่จำเป็นคือ ทักษะในการสื่อสาร ทักษะการแก้ปัญหา ความขัดแย้ง และทักษะในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง
3. บุคลากรมีความรู้ความสามารถดี เนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือการให้ผู้ได้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินงานของสถาบัน ดังนั้น

สถานศึกษาใดที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถก็จะสามารถใช้วิธีการบริหารแบบนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

4. บุคลากรที่มีความรักความผูกพันต่อสถานศึกษา และทุ่มเทการทำงานให้กับสถานศึกษา เนื่องจากความรักความผูกพัน และความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันทำให้บุคลากรทุ่มเท การทำงานให้กับสถานศึกษานั้น ๆ

5. โครงสร้างของสถาบันไม่ซับซ้อน มีสายการบัญชาสั้นหรือเป็นองค์การแบบราบ เนื่องจากเป็นวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับการทำงานเป็นทีม มีการติดต่อสื่อสารได้รวดเร็วหลายทาง ดังนั้น องค์การแบบราบจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ดีกว่า

6. วัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศสถานศึกษาเอื้อต่อการทำงานเป็นทีม เนื่องจากต้องอาศัยความคิดและความรู้ความสามารถของทุกคน ถ้าวัฒนธรรมและบรรยากาศองค์การเอื้ออำนวยก็จะประสบผลสำเร็จได้ดี

7. มีระบบการสื่อสารในสถานศึกษา ในที่นี้หมายถึงการติดต่อสื่อสารและการได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอ และทันสมัยด้วย เนื่องจากต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมตัดสินใจการมีระบบสื่อสารที่ดี และมีข้อมูลที่เพียงพอช่วยให้การตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถานศึกษา มีส่วนรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจร่วมติดตาม ตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติที่ได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการบริหารสถานศึกษา

#### 5. หลักความรับผิดชอบ

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล (2545 : 9) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบต่อหมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม (2546 : 1) กล่าวถึง ความรับผิดชอบต่อ เป็นคุณงามหลักของระบบธรรมาภิบาล ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร ความรับผิดชอบดังกล่าว หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล มีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะเป็นไปได้ต้องควบคู่ไปกับความโปร่งใส และการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎที่กำหนดไว้

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี (2543 : 7) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบหมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องตามกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการหรือที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ ต่อสังคม ประชาชนและประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

ชนิษฐ์ภัค สิงห์ลกะ (2549 : 38) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายทั่วไปของการวางระบบความรับผิดชอบตรวจสอบได้ไว้ดังนี้

1. เพื่อกำหนด และส่งเสริมการปรับปรุงระบบการศึกษาให้เกิดการปฏิบัติ และเกิดผลที่ดีขึ้น
2. เพื่อเกิดการเปิดเผยข้อมูลสภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเขตพื้นที่ และระดับมณฑลรัฐ และเพื่อกำหนดขอบเขตที่จำเป็นต้องปรับปรุง และผลสำเร็จที่ต้องการบรรลุ
3. เพื่อให้ได้การสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในการพัฒนาให้ผู้เรียนบรรลุผลสำเร็จในการศึกษาระดับสูง
4. เพื่อให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และการดำเนินการโดยหน่วยงานทั้งระดับท้องถิ่น ระดับมณฑลรัฐ และส่วนกลาง รวมทั้งผู้ปกครอง ผู้เรียน สมาชิกในชุมชน และผู้ที่สนใจในการพัฒนาสถาบันการศึกษา

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ที่รับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ยอมรับผลดี ผลเสียจากการทำงาน สามารถชี้แจงเหตุผล พร้อมแสดงข้อเท็จจริงและพร้อมรับการตรวจสอบจากทุกฝ่าย

## 6. หลักความคุ้มค่า

สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 16) ให้ความหมาย ของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545 : 44) กล่าวถึงหลักความคุ้มค่าว่า

ในการทำงานใดๆ ล้วนมีต้นทุนต้องทำงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพหรือทำงานอย่างมีคุณภาพสูงสุด นั่นคือ การคำนึงถึงต้นทุน ทำงานอย่างคุ้มค่า คุ้มค่าในเชิงของงบประมาณ บุคลากรและเวลา

สำหรับแนวทางในการบริหารงานตามหลักความคุ้มค่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 38) ได้เสนอตัวอย่างไว้ ดังนี้

1. สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร
2. ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน
3. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต
4. กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการทำงาน
5. มีระบบติดตามประเมินผล เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการ
6. มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล
7. ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงานที่หน่วยงานไม่ต้อง

ทำเอง

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยใช้ทรัพยากรที่มีให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งดำรงรักษาทรัพยากรเหล่านั้นให้สามารถดำรงอยู่สืบไป

### แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกระบวนการจัดการศึกษาที่มีระบบและมีองค์ประกอบในการจัดการศึกษาหลายประการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ การจัดการศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดและการประเมินที่ชัดเจน การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามนุษย์ให้มีคุณภาพ รู้จักแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง เป็นคนดี มีความสามารถและอยู่ในสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้อย่างมีความสุข จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นคนดี มีประโยชน์ และมีความครบถ้วนทางกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรมและจริยธรรม มีวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยมีหลักสำคัญในการจัดการศึกษา 3 ประการ คือ การศึกษาตลอดชีวิต การมีส่วนร่วม และการพัฒนาต่อเนื่อง ทั้งนี้รัฐต้องจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรองรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้รัฐยังต้องมีหน้าที่ส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ซึ่งมีระบบ



การศึกษาอยู่ 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สำหรับระดับการศึกษาแบ่งเป็นระดับใหญ่ๆ 2 ระดับ คือ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา ส่วนการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวปฏิรูปการศึกษา ให้จัดในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน และศูนย์การเรียนรู้ โดยในการจัดการศึกษาจำเป็นต้องให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ รัฐ สถานศึกษา เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว และสถาบันทางสังคม ซึ่งบุคคลและหน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทแตกต่างกันไป เพื่อผลักดันให้เกิดผลตามเป้าหมายการศึกษา (ศิรินารถ นันทวัฒน์ภิรมย์. 2547 : 17-26)

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมาก เพราะสถานศึกษาเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษาและระบบสังคม โดยที่ผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน มีบทบาทสำคัญถึง 17 บทบาท คือ

1. บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทาง (Direction Setter) หมายถึง ผู้บริหารต้องเป็นผู้กำหนดความนโยบาย และทิศทางในการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้
2. บทบาทความเป็นผู้นำและกระตุ้นความเป็นผู้นำ (Leader Catalyst) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสถานศึกษา และเป็นผู้นำโน้มน้าวให้บุคลากรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชามีแนวโน้มนำตามได้
3. บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) หมายถึง ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่รู้จักการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งแล้วแต่กิจการด้านต่างๆ ว่าควรจะวางแผนอย่างไรและต้องร่วมมือกับบุคลากรทุกฝ่ายภายในสถานศึกษานั้นๆเป็นอย่างดี
4. บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการบริหารและตัดสินใจในการทำกิจการงานต่างๆในสถานศึกษา
5. บทบาทเป็นนักจัดองค์กร (Organizer) หมายถึง ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานต่างๆในสถานศึกษา
6. บทบาทเป็นผู้จัดการเปลี่ยนแปลง (Change Manager) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำและรู้จักการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆเกี่ยวกับการศึกษาของสถานศึกษาให้ดีขึ้น และรู้จักโน้มน้าวจิตใจของบุคลากรภายในสถานศึกษาให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ดีนั้นด้วย
7. บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Co-ordinator) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ประสานงานที่ดีทั้งภายในสถานศึกษาของตนเองและประสานงานต่างๆกับสถานศึกษาและองค์กรอื่นๆด้วย

8. บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่ บุคลากรทั้งภายในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา สามารถที่จะติดต่อสื่อสาร ได้โดยไม่แบ่ง ระดับหรือชนชั้น
9. บทบาทเป็นผู้แก้ความขัดแย้ง (Conflict Manager) หมายถึง ผู้บริหารจะต้อง คอยเป็นผู้แก้ปัญหา เมื่อบุคลากรภายในสถานศึกษาเกิดความขัดแย้ง หรือต่างสถาบันที่เกิดการ ขัดแย้งกัน
10. บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problems Manager) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องรู้จัก และคอยแก้ปัญหาต่างๆอย่างเป็นธรรมชาติ เมื่อเกิดการขัดแย้ง ไม่ว่าทั้งภายในสถานศึกษาของ ตนเองหรือต่างสถานศึกษาก็ตาม
11. บทบาทเป็นผู้จัดระบบงาน (Systems Manager) หมายถึง ผู้บริหารจะต้อง เป็นผู้นำในการจัดระบบงานและรู้จักพัฒนาสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น
12. บทบาทเป็นผู้บริหารการเรียนการสอน (Instructional Manager) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะการเรียนรู้เกี่ยวกับหลักสูตรหรือวิชาต่างๆ ที่จะทำการเรียนการสอน ที่ทางกระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้นมาใหม่เป็นอย่างดี และจะต้อง เรียนรู้การจัดการเรียนการสอนและการบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา
13. บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel Manager) หมายถึง ผู้บริหารจะต้อง รู้จักเลือกสรรหาบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน รู้จักรักษาและพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา
14. บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร (Resource Manager) หมายถึง ผู้บริหาร ต้องรู้จักนำเอาทรัพยากรทั้งทรัพย์สิน สิ่งของ บุคคล มาใช้ให้เกิดประโยชน์และทำให้เกิด ประสิทธิภาพอย่างสูงและรู้จักเทคนิควิธีการใช้ที่ดี
15. บทบาทเป็นผู้ประเมิน (Appraiser) หมายถึง ผู้บริหารต้องมีการประเมินผล การดำเนินงานต่างๆที่ได้กระทำไปแล้ว เพื่อจะรู้ว่าสิ่งที่ดำเนินไปแล้วดีหรือไม่ จะได้ ดำเนินการต่อไปถ้าเกิดผลดี และเปลี่ยนแปลงวิธีการ ถ้าการดำเนินงานนั้นเกิดผิดพลาด
16. บทบาทเป็นประธานในพิธี (Ceremonial Head) หมายถึง ผู้บริหารจะต้อง เป็นผู้นำทางด้านการจัดงานและพิธีการต่างๆ ทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา เมื่อได้รับ เชิญมาเป็นพิธีการ
17. บทบาทเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (Public Realtors) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำและมีความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงาน ภายนอก รู้จักการประชาสัมพันธ์ การติดต่อ ประสานงานและรู้จักการให้บริการแก่ หน่วยงานต่างๆที่ต้องการ

การพัฒนากระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่ให้คนได้พัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ เป็นคนดีและคนเก่งในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่อาจกระทำได้อำไม่มี การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการที่ดีพอ การที่จะให้การศึกษาปรับบทบาทเชิงรุก มีพลังสร้างสรรค์ ให้เป็นสังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ในยุคข้อมูลข่าวสารและการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงได้มีการกระจายอำนาจทางบริหารการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและสามารถตัดสินใจดำเนินการในขอบเขตที่รับผิดชอบในฐานะการเป็นนิติบุคคล ในด้านการบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและงานบริหารทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (มาตรา 35และมาตรา 39) โดยมีการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ซึ่งหมายถึงการบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา โดยต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้านต่างๆ ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด โดยมีหลักการดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจ การจัดการศึกษาให้กับประชาชน การปรับปรุงการศึกษาของสถานศึกษาจะเกิดผลสำเร็จได้ต้องทำที่สถานศึกษา โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2. หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ถึงถึงองค์กร เพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) มีการปรับทั้งโครงสร้าง และวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ

6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ การบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐซึ่งรัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อบริการประชาชนให้เกิดความพึงพอใจในการบริการของภาครัฐมากขึ้น โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการถือปฏิบัติ ดังนั้น สถานศึกษาจึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง โดยที่ผู้บริหารสถานศึกษาอาจนำหลักการดังกล่าวมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านและเป้าหมายในการจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยมีกรอบแนวคิดของกระบวนการบริหารและการจัดการที่ดี ดังนี้

1. การกำหนดจุดหมาย ผลที่คาดว่าจะได้รับหรือภาพความสำเร็จของการบริหารและการจัดการที่ดี (Goal/Expected Output) เปรียบเสมือนการมีเข็มทิศนำทางไปสู่ความสำเร็จ สำหรับในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดในการวางแผนและการบริหารเชิงกลยุทธ์ เน้นการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) คือ ภาพอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งทางการศึกษาได้นำมาใช้ในการจัดทำแผนของหน่วยงานและสถานศึกษา การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน เป็นต้น ในการกำหนดผลที่คาดหวัง ควรพิจารณาประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1.1 ผลคาดหวังของสถานศึกษา คือ ประสิทธิภาพของสถานศึกษา ซึ่งมีสิ่งที่เชื่อมโยงกับความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนหรือคุณลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ คือ การระบุงานของโรงเรียนไว้อย่างชัดเจนและมีจุดเน้น การมีบรรยากาศที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ เอื้อต่อการเรียนรู้ การมีความคาดหวังสูงทั้งต่อนักเรียน ครูและผู้บริหาร การมีโอกาสในการเรียนรู้และนักเรียนได้ใช้เวลาที่มีเพื่อการเรียนรู้ ผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกคนมีภาวะผู้นำด้านวิชาการ มีการกำกับ ดูแลความก้าวหน้าของนักเรียนอยู่เสมอ บ้านและโรงเรียนมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

1.2 แนวทางการกำหนดผลที่คาดหวัง จากแนวคิดการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management By Objectives : MBO) ได้กำหนดลักษณะที่ควรจะเป็นของ

วัตถุประสงค์ไว้ว่าจะต้องมีความชัดเจน เข้าใจได้ สามารถทำให้สำเร็จได้ มีลักษณะทำท่าย และวัดได้ ผลที่คาดหวังมักมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่จะต้องสามารถตีความเป็นรูปธรรม และกำหนดตัวชี้วัดได้ ผลที่คาดหวังสามารถแบ่งออกได้หลายประเภท ประเภทแรก คือ วัตถุประสงค์ของงานประจำ เช่น การวางแผนในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำจากผู้รับผิดชอบ ในด้านการเงิน สารบรรณ กับผู้รับผิดชอบในด้านวิชาการ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่งาน สนับสนุนได้เต็มที่ตามความคาดหวังของการปฏิรูปการศึกษา ประเภทที่สอง คือ วัตถุประสงค์ เพื่อการแก้ปัญหา ให้ความสำคัญกับการจัดลำดับปัญหา เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นมีหลากหลาย ลักษณะและต่อเนื่อง ประเภทที่สาม คือ วัตถุประสงค์เชิงนวัตกรรม องค์กรที่จะอยู่รอดและ พัฒนาได้จะต้องมีผลผลิตหรือวิธีการ กระบวนการที่ใหม่และสร้างสรรค์เกิดขึ้นเสมอ และ ประการสุดท้าย คือ วัตถุประสงค์ในการพัฒนาตนเองทุกคนควรตั้งเป้าหมายในการพัฒนา ตนเองไว้อย่างชัดเจนและวางแผนเพื่อให้สามารถไปสู่จุดมุ่งหมายนั้นได้

การกำหนดผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นอยู่ในลักษณะของวิสัยทัศน์นั้น มีขั้นตอนที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนด ภาพอนาคต วิธีการที่ใช้เรียกว่า การวิเคราะห์ SWOT ซึ่งใช้วิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) ภายในองค์กร ซึ่งอาจจะเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อนในสิ่งที่เป็นนามธรรม หรือรูปธรรม เช่น คน เงิน วัสดุ วัฒนธรรม ค่านิยม บรรยากาศในองค์กร เป็นต้น นอกจากนั้นก็ต้องวิเคราะห์โอกาส (Opportunity) หรือข้อจำกัด (Threat) จากภายนอก โดยจัดทำในลักษณะกระบวนการกำหนดผลที่คาดหวัง ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจาก 1) ผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น ครู ผู้ปกครอง บุคคล หรือองค์กรอื่นในชุมชน 2) ผู้ที่มีความสามารถเหมาะสม เช่น ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องที่จะต้องตัดสินใจ 3) เป็นผู้มี ความเต็มใจ ซึ่งผู้บริหารจะต้องพยายามจูงใจผู้ที่ควรจะมีส่วนร่วมให้เกิดความเต็มใจที่จะให้ ความร่วมมือ นอกจากนี้เงื่อนไขในการนำผลที่คาดหวังไปสู่ความสำเร็จ ได้แก่ 1) การมี ส่วนร่วมโดยแท้จริงจากบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมโดยรูปแบบ 2) ผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทหน้าที่ในการทำความเข้าใจในจุดหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ กำหนด เพื่อให้เกิดการเห็นพ้อง ขอมรับ และอุทิศตนเพื่อจุดหมายขององค์กร 3) ผู้บริหาร จะต้องดูแล อำนวยความสะดวกให้เกิดการปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จตามจุดหมาย โดยการ กำหนดแผนและการปฏิบัติงานทุกระบบ 4) การทำให้ความมุ่งมั่นที่จะทำภาพอนาคตที่ กำหนดไว้ ให้เป็นจริง กลายเป็นวิถีชีวิตการประพฤติปฏิบัติของทุกคนในองค์กร

2. กระบวนการบริหารและการจัดการที่ดี มีประเด็นที่ควรกล่าวถึง 4 ประการ

ดังนี้

2.1 การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมนอกเหนือจากงานที่ทำตามปกติ ได้แก่ การให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำจุดหมายและวัตถุประสงค์ทางการศึกษา ในฐานะมืออาชีพ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดกระบวนการให้การศึกษาและผลที่คาดหวัง จะต้องมีการวิจัยและโปรแกรมการพัฒนา กำหนดเกณฑ์ในการแสดงความรับผิดชอบใน ผลงานและกำหนดผู้รับผิดชอบในเรื่องการปฏิบัติงาน

2.2 การบริหารจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการ มากกว่าหรือเท่ากับ ความสนใจในผลลัพธ์ เช่น ในส่วนของการเรียนการสอน ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการ เรียนรู้ ความก้าวหน้าหรือพัฒนาการของนักเรียนเป็นรายบุคคล การบริหารมีจุดเน้นชัดเจนใน เรื่องของการเปลี่ยนแปลงว่า ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการเป็นสำคัญ เมื่อองค์กรได้เริ่ม เคลื่อนไหวไปในทิศทางของการเปลี่ยนแปลงก็ถือว่าน่าพอใจ สิ่งที่ผู้บริหารจะต้องทำต่อไป คือ การดำรงรักษาในส่วนที่เปลี่ยนแปลงแล้วจะขยายผลในส่วนที่ยังไม่เปลี่ยนแปลง

2.3 การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กร เนื่องจากการบริหารองค์กรทางการ การศึกษาในอนาคต เมื่อจุดหมายทางการศึกษาสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับความจำเป็น ของแต่ละพื้นที่ ระบบการบริหารงานด้านวิชาการ การเงิน บุคคลและการบริหารทั่วไป จะต้องเน้นความเป็นอิสระ วิธีการทำงานจะต้องเปลี่ยนจากการทำแบบทีละอย่าง ทีละขั้นตอน มาเป็นทำพร้อมกันหลายอย่าง หลายกลุ่ม ในจังหวะที่สอดคล้องกัน รวมถึงการทำงานในรูปแบบ เครื่องช่วย เช่น เครื่องช่วยผู้บริหาร เครื่องช่วยครู เครื่องช่วยกรรมการสถานศึกษา เครื่องช่วยครู ภูมิปัญญา เครื่องช่วยนักเรียน เครื่องช่วยพ่อแม่ ผู้ปกครอง

2.4 ผู้บริหารต้องให้ความสนใจในการจัดระบบสนับสนุน เพื่อให้ครูและ นักเรียน ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น มีความพร้อมและสามารถปฏิบัติตามบทบาทในทิศทาง ที่เกื้อหนุนความสำเร็จขององค์กรได้ เช่น การจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นแหล่งเรียนรู้ การอำนวยความสะดวกให้ครูสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดง ศักยภาพอย่างเต็มที่ในงานที่ตรงกับความสามารถและความถนัด จนกระทั่งมีความเป็นเลิศทุก คนและดูแลให้ได้รับค่าตอบแทนและการยกย่องตามผลงานที่ปฏิบัติจริง เพื่อจะได้มีขวัญและ กำลังใจ ทำงานอย่างมีความสุขและประสบความสำเร็จในชีวิต

3. ทฤษฎีการที่จำเป็นสำหรับการบริหารและการจัดการที่ดี จากเดิมได้มีการระบุ ทฤษฎีการในการบริหารรวม 3 ประเภท ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) และวัสดุ (Material) ต่อมาได้มีการเพิ่มการจัดการ (Management) และทฤษฎีที่ได้รับความสำคัญอย่างยิ่งใน ทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร (Information) เทคโนโลยี ในปัจจุบันทฤษฎีการที่ ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง คือ ความรู้ (Knowledge) ซึ่งเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับ

กระบวนการแสวงหาและสังเคราะห์ความรู้ที่ถูกต้องและเหมาะสมกับเวลา บุคคล โดยใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ เพื่อนำความรู้ไปใช้ในการเพิ่มและพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร ในด้านการศึกษา ผลจากการปฏิรูปการศึกษาก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวที่จะให้องค์กร ชุมชน เป็นแหล่งเรียนรู้และขยายต่อไปจนถึงสังคมโลก ผู้บริหารจึงมีหน้าที่ต้องสร้างบรรยากาศ ภายในองค์กรให้เกิดความไว้วางใจและความสมานฉันท์ รวมทั้งการสร้างและพัฒนา คุณลักษณะของการใฝ่รู้ การพัฒนาตนเองและการพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อให้เป็นทรัพย์สินทาง ปัญญาขององค์กรและให้เป็นวัฒนธรรมขององค์กร โดยเฉพาะ

4. ระบบการควบคุม การบริหารองค์กรใดๆ จะต้องมีระบบควบคุมเพื่อให้ องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมาย ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผล โดยส่งเสริม การประเมินผลภายในสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติเพื่อรองรับการประเมิน ภายนอก มีการนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้กำหนดนโยบายของสถานศึกษา เพื่อให้เป็น กระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นธรรมและครบวงจร

นอกจากนี้ ในส่วนของการบริหารสถานศึกษา เกษม วัฒนชัย (2546 : 12) ได้กล่าวถึง หลักแห่งธรรมาภิบาลไว้ว่า ประการแรก คือ เป้าหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการ หรือ ความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน (Relevance) ต้องทำในสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์ของ โรงเรียน ชุมชน สังคมและประเทศ ประการที่สอง คือ มีความโปร่งใส (Transparency) ไม่ว่าจะบริหารโรงเรียนอย่างไร กระบวนการบริหาร กระบวนการเรียนการสอนต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ อธิบายได้ และประการที่สาม คือ ทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ นั่นคือ ระบบ ธรรมาภิบาลมุ่งประ โยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอนเป็นหลัก มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

สรุปได้ว่า ในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวและดำเนินการในขอบเขตที่รับผิดชอบในฐานะการเป็นนิติบุคคล ผู้บริหาร สถานศึกษานับเป็นบุคคลสำคัญต่อการบริหารงานทางการศึกษาเป็นอย่างมาก เพื่อให้การ ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายประสบผลสำเร็จ จึงควรนำหลักธรรมาภิบาลมา บูรณาการในการบริหารจัดการศึกษา ร่วมกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยวางกรอบ แนวคิดออกเป็น การกำหนดจุดหมายหรือภาพความสำเร็จของการบริหารและการจัดการที่ดี การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม การทำงานในระบบเครือข่าย การสร้างและพัฒนา คุณลักษณะของการพัฒนาตนเองและการพัฒนาองค์ความรู้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และจัดให้มีการประเมินผลภายในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินภายนอก รวมทั้งการนำ

ผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ในการกำหนดนโยบายของสถานศึกษา ซึ่งจะทำให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นธรรมและครบวงจร

**การบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 . 2551 ข : 8-13)**

### 1. ความเป็นมา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ตามการปรับโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลให้มีการยุบรวมสำนักงานทางการศึกษาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ รวมเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจังหวัดขอนแก่นแบ่งออกเป็น 5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 มีที่ตั้งสำนักงานบริเวณโรงเรียนชุมชนบ้านไผ่อ้อยงอุทิศ ถนนมิตรภาพ อำเภอบ้านไผ่ มีพื้นที่เขตบริการครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอชนบท อำเภอบ้านไผ่ อำเภอเปือยน้อย อำเภอฆ้องชัย อำเภอบ้านแฮด และอำเภอโคกโพธิ์ไชย

### 2. โครงสร้างการบริหาร

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 กำหนดโครงสร้างการบริหารงานเป็น 6 กลุ่ม และ 1 หน่วยงานย่อย ดังนี้

2.1 กลุ่มอำนวยการ เป็นกลุ่มที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์การ การประสานงานและการให้บริการ สนับสนุนส่งเสริมให้กลุ่มงานต่างๆ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 สามารถบริหารจัดการและดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ได้อย่างเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใสตลอดจนสนับสนุนให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการได้อย่างสะดวกคล่องตัว มีคุณภาพ

2.2 กลุ่มบริหารงานบุคคล เป็นกลุ่มที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เน้นใช้มาตรการจูงใจให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงาน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ด้วยระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารจัดการมีความคล่องตัว เกิดความอิสระในการปฏิบัติงาน ภายใต้กฎหมายระเบียบปฏิบัติตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์



2.3 กลุ่มนโยบายและแผน เป็นกลุ่มที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานในเชิงนโยบาย ให้สถานศึกษาจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและ มาตรฐานการศึกษา มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานตามยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ ใช้ระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้เกิดความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพ ยึดการมีส่วนร่วม การบริหารที่สนับสนุนการใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีกระบวนการวางแผนการดำเนินงาน และการกำกับ ติดตามผลอย่างเป็นระบบ

2.4 กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา เป็นกลุ่มที่ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัด สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการบูรณาการ การจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ นอก ระบบและตามอัธยาศัย ไปสู่ การศึกษาตลอดชีวิต จัดการด้านสวัสดิการ สวัสดิภาพและกองทุนเพื่อการศึกษาที่เป็นการ ช่วยเหลือผู้เรียน ทั้งส่งเสริมให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน สถาบันการศึกษา สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ร่วมจัดการศึกษาที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้เรียน

2.5 กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา เป็นกลุ่มที่ดำเนินการ เกี่ยวกับการนิเทศการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการพัฒนาระบบ การบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการ จัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน ส่งผลให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตาม วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการศึกษา

2.6 กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน

2.7 หน่วยตรวจสอบภายใน เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม ภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ กำหนดไว้ เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการส่งสัญญาณเตือนความเสี่ยง ที่ทำให้หน่วยปฏิบัติ ไม่บรรลุเป้าหมาย การตรวจสอบภายในที่เพียงพอและมีการตรวจสอบที่ดี สามารถทำให้การ ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและ โปร่งใส

### 3. กรอบ ทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขอนแก่น

#### เขต 2

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 ได้กำหนดกรอบ ทิศทางการ ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการบริหารจัดการศึกษา สอดคล้องนโยบายหน่วยงานต้นสังกัดตาม สภาพและบริบทดังนี้

## วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิรูป การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การบริหาร จัดการศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษามีคุณภาพ พัฒนาผู้เรียนสู่มาตรฐาน โดยเน้น คุณธรรมนำความรู้

## พันธกิจ

1. ปฏิรูปการเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้และสื่อการเรียนการสอน น้อมนำหลัก คุณธรรมนำความรู้และเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้
2. ปรับปรุงหลักสูตร แทรกหลักคุณธรรมนำความรู้และการประยุกต์ใช้ปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง
3. เพิ่มโอกาสเด็กตกหล่นและสร้างความเสมอภาคการศึกษาภาคบังคับ
4. ส่งเสริมการเรียนรู้ต่อ ม.ปลาย ทุกประเภท
5. ปรับปรุงกระบวนการอ่าน เขียนและคิดคำนวณ
6. พัฒนารูปแบบและวิธีการคิดวิเคราะห์
7. ยกระดับผลสัมฤทธิ์วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษและ ส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาจีน
8. ประเมินคุณภาพนักเรียนตามมาตรฐานช่วงชั้น
9. นำเทคโนโลยีช่วยเพิ่มคุณภาพสู่การยกระดับ โรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐาน
10. จัดกลุ่มความพร้อมของสถานศึกษา ตามเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานการศึกษาและ เกณฑ์ขนาด
11. ประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาบริหารจัดการศึกษา ในรูปแบบการ บริหาร โดยใช้ศูนย์เครือข่ายและสถานศึกษาเป็นฐาน

## เป้าประสงค์

1. สถานศึกษาทุกแห่ง มีการปฏิรูปการเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้และสื่อการเรียน การสอน น้อมนำหลักคุณธรรมนำความรู้และเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้
2. สถานศึกษาทุกแห่ง มีการปรับหลักสูตร โดยบูรณาการหลักการเศรษฐกิจพอเพียง ในหน่วยการเรียนรู้ของกลุ่มสาระ
3. เด็กตกหล่นทุกคน ได้รับโอกาสในการศึกษาภาคบังคับ

4. นักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ 90 ศึกษาต่อในระดับ ม.ปลาย ทุกประเภท
5. นักเรียนทุกช่วงชั้น ร้อยละ 80 มีพัฒนาการในด้านการอ่าน การเขียนและการคิดคำนวณ
6. สถานศึกษาทุกแห่ง มีการวิจัยพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนเชิงคิดวิเคราะห์
7. ระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ เป็นรายช่วงชั้นเพิ่มสูงขึ้น ร้อยละ 5
8. ผลคะแนนการทดสอบมาตรฐาน (NT) ระดับ ป.3, ป.6, ม.3, ม.6 ได้มาตรฐานตามสภาพจริง
9. สถานศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ สมศ. ร้อยละ 80 ได้รับการพัฒนาคุณภาพสู่มาตรฐาน
10. สถานศึกษาทุกแห่ง ได้รับการจัดกลุ่มตามเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานการศึกษา และเกณฑ์ขนาด
11. สถานศึกษาทุกแห่ง ประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการบริหารจัดการศึกษา โดยใช้ศูนย์เครือข่ายและสถานศึกษาเป็นฐาน

#### กลยุทธ์

- กลยุทธ์ที่ 1 การปฏิรูปการศึกษาโดยยึดคุณธรรมนำความรู้ ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ความสมานฉันท์ สันติวิธี วิถีประชาธิปไตย
- กลยุทธ์ที่ 2 การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชากรวัยเรียนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง
- กลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
- กลยุทธ์ที่ 4 การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
- กลยุทธ์ที่ 5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชากร ชุมชน ภาคเอกชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

## ประเด็นกลยุทธ์และจุดเน้น

ตารางที่ 1 กลยุทธ์ที่ 1 การปฏิรูปการศึกษาโดยยึดคุณธรรมนำความรู้ ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ความเสมอภาค สันติวิธี วิถีประชาธิปไตย

จุดเน้น/กิจกรรม	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัด/เป้าหมาย
1.ส่งเสริมให้โรงเรียนปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนและสื่อเพื่อเน้นคุณธรรมนำความรู้ 2.ขยายผลคุณธรรม 3.ส่งเสริมกิจกรรมนักเรียนและเครือข่าย บ-ว-ร 4.สร้างภูมิทัศน์และแก้ปัญหาพฤติกรรมนักเรียน	1.พัฒนาหลักสูตร สื่อ เพื่อเน้นคุณธรรมนำความรู้ 2.ส่งเสริมสถานศึกษาจัดการเรียนการสอนกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณธรรมนำความรู้	- ทุกโรงเรียนจัดกิจกรรมคุณธรรมนำความรู้ - สพท.มีโรงเรียนที่เป็นแบบอย่างได้ ร้อยละ 10 - สพท. สถานศึกษา ผู้บริหาร ครู บุคลากรในสังกัดทุกคน

ตารางที่ 2 กลยุทธ์ที่ 2 การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชากรวัยเรียนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

จุดเน้น/กิจกรรม	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัด/เป้าหมาย
1.รณรงค์ให้เด็กและเยาวชนในการศึกษาภาคบังคับได้เข้าเรียน 2.รณรงค์การเรียนต่อ 12 ปี 3.ติดตามเรื่องค่าใช้จ่ายในการเรียน 4.ต่อยอดและขยายผลศูนย์ปฐมวัย	1.เด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับที่ไม่ได้เข้าเรียนได้เข้าเรียนและเรียนจนจบ 2.นักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับ ได้ศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	- ร้อยละ 50 ของเด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับที่ไม่ได้เข้าเรียน - ได้เข้าเรียน - นักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ได้เรียนต่อชั้น ม.ปลาย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90

ตารางที่ 3 กลยุทธ์ที่ 3 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

จุดเน้น/กิจกรรม	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัด/เป้าหมาย
1. เร่งรัดปรับปรุงโรงเรียน ที่ต่ำกว่ามาตรฐาน/โรงเรียน ขนาดเล็ก	1. ยกระดับคุณภาพการ ประเมิน คุณภาพภายนอก ให้สูงขึ้น -ระดับปรับปรุงเป็นระดับ คุณภาพพอใช้	-ทุกโรงเรียน -ร้อยละ 80
2. แก้ปัญหาการอ่าน เขียน ส่งเสริมการอ่าน การคิด วิเคราะห์และทักษะการ เรียนรู้ในระดับสูง	-ระดับคุณภาพพอใช้เป็น ระดับคุณภาพดี	-ร้อยละ 90 -นักเรียนชั้น ป.3 อ่านออก เขียนได้ทุกคน ยกเว้นเด็ก L.D.
3. การทดสอบมาตรฐานและ ยกระดับผลสัมฤทธิ์ ทางการเรียนในวิชาหลัก	-ระดับคุณภาพดีเป็น ระดับคุณภาพดีมาก	
4. พัฒนาครู โดยเชื่อมโยง การประเมินวิทยฐานะ	2. แก้ปัญหานักเรียนชั้น ป.3 ที่อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ให้อ่านออก เขียนได้ ยกเว้นเด็ก L.D.	-ทุกโรงเรียนมีค่าเฉลี่ย ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ สูงขึ้น
5. ส่งเสริมการแข่งขันทักษะ ทางวิชาการและระบบ จัดการความรู้	3. ยกระดับผลสัมฤทธิ์ ทางการเรียนวิชา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ให้ สูงขึ้น	

ตารางที่ 4 กลยุทธ์ที่ 4 การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จุดเน้น/กิจกรรม	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัด/เป้าหมาย
<p>1. จัดระบบการบริหารจัดการของ สพท. และการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา</p> <p>2. พัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงและเสริมความพร้อมให้สถานศึกษา</p> <p>3. นำร่องบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ โดยมีโรงเรียนเป็นฐาน</p> <p>4. จัดระบบเครือข่ายโรงเรียนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความพร้อมให้แก่โรงเรียนขนาดเล็ก</p>	<p>1. เพื่อให้การบริหารจัดการของ สพท. มีประสิทธิภาพ</p> <p>2. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>- สพท. มีระบบบริหารจัดการที่ดี</p> <p>- ทุกโรงเรียนมีความพร้อมในการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ โดยมีโรงเรียนเป็นฐานและมีผลการประเมินมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับชาติอยู่ในระดับดี และดีมาก</p>

ตารางที่ 5 กลยุทธ์ที่ 5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชากร ชุมชน ภาคเอกชนและท้องถิ่น  
ในการจัดการศึกษา

จุดเน้น/กิจกรรม	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัด/เป้าหมาย
<p>1. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาและองค์กรคณะบุคคลในพื้นที่</p> <p>2. ปรับบทบาทและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเครือข่ายผู้ปกครอง สมาคมผู้ปกครองและครู และองค์กรครู</p> <p>3. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์กรนักเรียน</p> <p>4. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา</p> <p>5. ส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้ปกครอง</p>	<p>1. เพื่อพัฒนาองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน</p> <p>2. เพื่อสร้างสังคมในโรงเรียนให้มีกลไกป้องกันมีความพอเพียงและยึดมั่นในวิถีประชาธิปไตย</p> <p>3. ส่งเสริมและเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา</p> <p>4. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ทั้ง 3 ระบบ คือ ในระบบ นอกบบ และตามอัธยาศัย</p>	<p>โรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัด ร้อยละ 70 มีสถานักเรียนที่เข้มแข็งตามเป้าหมาย</p> <p>1. ให้ดำเนินองค์กรนักเรียนตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นรูปธรรมอย่างยั่งยืน</p> <p>2. ให้นักเรียนมีภาวะการณเป็นผู้นำในสังคม</p> <p>3. ให้นักเรียนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในสังคมโดยยึดหลักนิติธรรมความสมานฉันท์ที่ได้เต็มตามศักยภาพ</p> <p>4. จำนวนสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น</p> <p>5. จำนวน อปท. ที่ยื่นขอรับโอนสถานศึกษา</p> <p>6. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยมีเป้าหมาย 85% ของครอบครัวและสถานประกอบการที่ขอจดทะเบียน</p> <p>7. จำนวนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาได้ทั้ง 3 ระบบ โดย สพท. มีโรงเรียนที่ดำเนินการได้อย่างน้อย 1 โรงเรียน</p>

## 4. ข้อมูลสถานศึกษาและนักเรียน

ตารางที่ 6 ข้อมูลสถานศึกษาจำแนกตามอำเภอและระดับการศึกษา

อำเภอ	จำนวนสถานศึกษา(แห่ง)				สถานศึกษา เอกชน	รวม ทั้งสิ้น
	อนุบาล- ป.6	อนุบาล- ม.ต้น	ม.ต้น- ม.ปลาย	ประถม- ม.ปลาย		
ชนบท	28	7	3	-	1	39
บ้านไผ่	38	15	4	-	6	63
เปือยน้อย	10	5	2	-	-	17
มัญจาคีรี	51	13	6	-	2	72
โคกโพธิ์ไชย	18	4	2	-	1	24
บ้านแฮด	17	5	2	1	1	26
รวม	162	49	19	1	11	242

ตารางที่ 7 ข้อมูลสถานศึกษาจำแนกตามขนาด

ขนาดโรงเรียน	จำนวนสถานศึกษา	คิดเป็นร้อยละ
ขนาดเล็ก(นักเรียน 1-120 คน)	107	46.32
ขนาดกลาง(นักเรียน 121-600 คน)	116	50.22
ขนาดใหญ่(นักเรียนมากกว่า 600 คน)	8	3.46
รวม	231	100.00

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2551



ตารางที่ 8 ข้อมูลนักเรียนชาย-หญิง แยกตามระดับชั้น

ระดับ การศึกษา	จำนวนนักเรียน (สหจ.)			จำนวนนักเรียน (เอกชน)			รวมทั้งสิ้น
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	
อนุบาล 1	1,574	1,502	3,076	236	204	440	3,516
อนุบาล 2	1,417	1,401	2,818	315	259	574	3,392
อนุบาล 3	-	-	-	296	225	521	521
รวม	2,991	2,903	5,894	847	688	1,535	7,429
ประถมศึกษา 1	1,491	1,401	2,892	283	247	530	3,422
ประถมศึกษา 2	1,617	1,482	3,099	311	240	551	3,650
ประถมศึกษา 3	1,770	1,589	3,359	306	231	537	3,896
ประถมศึกษา 4	1,963	1,814	3,777	286	274	560	4,337
ประถมศึกษา 5	2,100	1,908	4,008	313	273	586	4,594
ประถมศึกษา 6	2,044	1,966	4,010	295	313	608	4,618
รวม	10,985	10,160	21,145	1,794	1,578	3,372	24,517
มัธยมศึกษา 1	1,997	1,895	3,892	34	36	70	3,962
มัธยมศึกษา 2	1,953	2,018	3,971	27	37	64	4,035
มัธยมศึกษา 3	1,924	1,918	3,842	12	21	33	3,875
มัธยมศึกษา 4	677	1,141	1,818	-	-	-	1,818
มัธยมศึกษา 5	522	984	1,506	-	-	-	1,506
มัธยมศึกษา 6	557	910	1,467	-	-	-	1,467
รวม	7,630	8,866	16,496	73	94	167	16,663
รวมทั้งสิ้น	21,606	21,929	43,535	2,714	2,360	5,074	48,609

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2551

## 5. ข้อมูลครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตารางที่ 9 ข้าราชการครูและลูกจ้างประจำในสถานศึกษา จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ข้าราชการครู (คน)		รวม (คน)	ลูกจ้าง ประจำ (คน)	พนักงาน ราชการ (คน)	ครู อัตราจ้าง (คน)
	ชาย	หญิง				
ปริญญาเอก	-	1	1	-	-	-
ปริญญาโท	126	67	193	-	-	-
ปริญญาตรีตรี	887	1,188	2,075	1	157	30
ต่ำกว่าปริญญาตรี	48	38	86	165	-	-
<b>รวม</b>	<b>1,061</b>	<b>1,294</b>	<b>2,355</b>	<b>166</b>	<b>157</b>	<b>30</b>

ตารางที่ 10 ข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 2 จำแนกตามกลุ่มงาน และวุฒิการศึกษา

กลุ่มงาน	จำนวน บุคลากร		วุฒิการศึกษา				รวม ทั้งสิ้น
	ชาย	หญิง	ต่ำกว่า ปริญญา ตรี	ปริญญา ตรี	ปริญญา โท	ปริญญา เอก	
ผู้บริหาร	11	-	-	3	8	-	11
อำนวยการ	7	13	2	16	2	-	20
บริหารงานบุคคล	3	10	-	10	3	-	13
นโยบายและแผน	1	7	1	5	2	-	8
ส่งเสริมการจัดการศึกษา	1	10	2	7	2	-	11
ส่งเสริมการศึกษานอกชน	-	2	-	2	-	-	2
นิเทศ ติดตามฯ	16	4	-	8	12	-	20
หน่วยตรวจสอบภายใน	-	2	-	2	-	-	2
<b>รวม</b>	<b>39</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>53</b>	<b>29</b>	<b>-</b>	<b>87</b>

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2551

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

สุวรรณ ทองคำ (2545 : 112) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี พบว่า ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรม ที่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด ผู้บริหารโรงเรียนเกือบทุกลักษณะและสถานภาพส่วนใหญ่ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุดและวิวุฒิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหารและขนาดโรงเรียนที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งอยู่ กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ณรงค์ ลาภเกิน (2546 : 134) ได้วิจัยเรื่องการประยุกต์ใช้หลักการธรรมรัฐในการดำเนินงานโครงการ โรงเรียนสีขาว ของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า 1) ผู้บริหาร โรงเรียน ครู นักเรียน และ ผู้ปกครองนักเรียนทั้งที่เป็นคณะกรรมการและไม่ได้เป็นคณะกรรมการ โครงการ โรงเรียนสีขาว เห็นว่า การนำหลักการธรรมรัฐมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการ โรงเรียนสีขาวมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การได้มาซึ่งบุคลากร และ กระบวนการดำเนินงานในระดับมาก 2) บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนสีขาวและไม่ได้เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนสีขาวมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า การนำหลักการธรรมรัฐมาประยุกต์ใช้ในโครงการ โรงเรียนสีขาว มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในระดับมาก 3) บุคลากรในโรงเรียนสีขาวที่มีขนาดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นในภาพรวมในเรื่องความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำหลักการธรรมรัฐมาประยุกต์ใช้ในโครงการ โรงเรียนสีขาว ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณารายด้านแล้ว ปรากฏว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีความคิดเห็นแตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ แตกต่างกันในเรื่องความเหมาะสมของด้านกำหนดนโยบาย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 4) โรงเรียนสีขาวที่ดำเนินงานประสบความสำเร็จและได้รับประกาศนียบัตรจากสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการโครงการ โรงเรียนสีขาวสอดคล้องกับหลักการของ ธรรมรัฐ แต่โรงเรียนที่ดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จ มีปัญหาสาเหตุคิดในโรงเรียน มีการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของธรรมรัฐเป็นส่วนใหญ่

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : 49-50) ได้ศึกษาการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 พบว่า สภาพการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้ง 6 หลัก เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส โดยมีระดับคะแนนสูงสุดในแต่ละด้านดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม คือการส่งเสริมให้บุคลากรมีระเบียบวินัย ประพฤติตนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและจรรยาบรรณวิชาชีพครู ด้านหลักคุณธรรม คือการส่งเสริมให้บุคลากรมีความก้าวหน้าในวิชาชีพมีความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้ร่วมงาน ด้านหลักความโปร่งใส คือการกำกับ ดูแล ควบคุมให้มีการจัดทำบัญชีและทะเบียนเกี่ยวกับการเงิน ทุกประเภท ให้เป็นปัจจุบันและถูกต้องตามระเบียบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม คือการเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน ด้านหลักความรับผิดชอบ คือมีความตั้งใจและเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติงาน การสำรวจดูแลและให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่มีปัญหาต่างๆ และในด้านหลักความคุ้มค่า คือการจัดและดูแลให้มีการใช้อาคารสถานที่และบริเวณ โรงเรียนให้เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอน

ทวีศิลป์ กุลนาคดล (2547 : 238) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ พบว่า องค์ประกอบ 5 องค์ประกอบคือ ความเป็นอิสระเสรีภาพทางวิชาการ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ และความโปร่งใสในการบริหารกิจการ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยองค์ประกอบที่มีค่านำหนักสูงที่สุด คือองค์ประกอบทางด้านความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ในการบริหารกิจการ

ศิรินารด นันทวัฒน์ภิรมณ์ (2547 : 195) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารที่ผ่านระดับคุณภาพ มีความตระหนักถึงความสำคัญ จนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนการบริหารงานด้านงบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพ มีความตระหนักถึงความสำคัญ ระดับคุณภาพมีความพยายามจนถึงระดับคุณภาพการบรรลุตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพ การมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ ในด้านวิชาการ ได้แก่ การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริงจาก

กระบวนการปฏิบัติและผลงานที่เกิดขึ้น ด้านงบประมาณ ได้แก่ การมอบให้มีผู้รับผิดชอบ ในการจัดเก็บ ควบคุมและเบิกจ่ายพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปี อย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้แก่บุคคลในแต่ละตำแหน่งตามความสามารถ

สัญญา ชาวไร่ (2548 : 113) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาการรับรู้การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า 1) การรับรู้การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านมีค่าเฉลี่ยในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า และ 2) ผลการเปรียบเทียบการรับรู้การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน พบว่า มีการรับรู้โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างทั้ง โดยรวมและเป็นรายด้าน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนมีการรับรู้การบริหารจัดการ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เฉลิม เทียงสงค์ (2549 : 138-152) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 พบว่า 1) ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน มีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 อยู่ในระดับปานกลางทั้ง โดยรวมและรายด้าน และ 2) ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกันมีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้ง โดยรวมและรายด้าน โดยข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไม่เกิน 10 ปี มีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 น้อยกว่าความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกินกว่า 10 ปี

ชนิษฐ์กัก สิงหลกะ (2549 : 187) ได้ศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาเอกชน เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร ตามความคิดเห็นของครู พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม และหลักความโปร่งใส ครูที่มีวุฒิการศึกษา

ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือปริญญาตรีกับครูที่มีวุฒิสองกว่าปริญญาตรี มีความคิดเห็น โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และครูที่มีประสบการณ์สอนและระดับช่วงชั้นที่ต่างกัน มีความคิดเห็นโดยรวม ไม่แตกต่างกัน

ทองสุข มาตย์คำมี (2549 : 196) ได้วิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 พบว่า 1) ระดับการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงตามลำดับของค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักการมีส่วนร่วม 2) ผลการเปรียบเทียบระดับการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 โดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา กับบุคลากรทางการศึกษา และครูกับบุคลากรทางการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนคู่ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับครู ไม่แตกต่างกัน และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ได้แก่ ให้มีการประเมินผลงานและรายงานผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบที่ชัดเจนเป็นธรรม โรงเรียนควรถือปฏิบัติและการให้บริการอย่างเป็นมิตรและรวดเร็ว ให้ทุกคนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมปฏิบัติทุกขั้นตอน ปรับปรุงการให้บริการ บริการอย่างเป็นมิตร กระตุ้นส่งเสริมให้บุคลากรมีความโปร่งใสในการทำงาน ให้ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการทำงานทุกขั้นตอน

ไพฑูรย์ บัวจิต (2550 : 148-153) ได้วิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 พบว่า 1) การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงสุดไปต่ำสุดคือ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ และ 2) การเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ พบว่า ทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

มณีรัตน์ ภิณฑุญาพสกุล (2550 : 192) ได้วิจัยเรื่องการบริหารสถานศึกษา  
 ขั้นพื้นฐาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
 กรุงเทพมหานครเขต 3 พบว่า 1) การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล  
 โดยภาพรวมมีการบริหารตามหลักการอยู่ในระดับมากทุกด้านและทุกเรื่อง ยกเว้น  
 การบริหารงานวิชาการ ตามหลักนิติธรรม ในเรื่องการจัดการหลักสูตรและแผนการเรียนรู้  
 การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน อยู่ในระดับมากที่สุด และ  
 2) การเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล จำแนกตาม  
 ขนาดของโรงเรียน โดยภาพรวมโรงเรียนขนาดใหญ่มีการบริหารงานตามหลักนิติธรรม  
 หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง  
 ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กมีการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม  
 หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง

ศิริยา โธแก้ว (2550 : 188) ได้วิจัยเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล :  
 กรณีศึกษาโรงเรียนสิริวิสุทธิวิทยา จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า 1) สภาพการบริหารงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวิสุทธิวิทยา ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็น  
 รายด้าน พบว่า ด้านหลักความคุ้มค่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงสุด ในขณะที่ด้านหลักการมี  
 ส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำสุด 2) การเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล  
 ของโรงเรียนสิริวิสุทธิวิทยา ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษากับครูผู้สอน พบว่า  
 มีความแตกต่างกันและที่แตกต่างกันมากที่สุด คือ ด้านหลักนิติธรรม และแตกต่างกันน้อยที่สุด  
 คือ ด้านหลักคุณธรรม และ 3) ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ  
 โรงเรียนสิริวิสุทธิวิทยา ที่พบคือ นักเรียน ครูและผู้ปกครองยังขาดระเบียบ ไม่ปฏิบัติตามกฎ  
 ระเบียบของโรงเรียนอย่างจริงจัง ข้อเสนอแนะ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาควรส่งครูไปอบรม  
 หรือจัดอบรมภายในโรงเรียนเพื่อพัฒนาศักยภาพของครูให้ดียิ่งขึ้นและควรสร้างขวัญและ  
 กำลังใจให้กับครูผู้สอน

มุตตา คงคืน (2551 : 187) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ  
 ผู้อำนวยการ โรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา ตามความคิดเห็นของครู พบว่า  
 1) พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการ โรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา  
 โดยรวมและรายด้านมีการแสดงพฤติกรรมในระดับค่อนข้างบ่อย โดยเรียงลำดับจากคะแนน  
 มากไปน้อย คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส  
 หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า 2) พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ  
 ผู้อำนวยการ โรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา จำแนกตามตำแหน่งและประสบการณ์ทำงาน

โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติและเมื่อจำแนกตามสถานภาพโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ หากจำแนกเป็นรายด้าน พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ) 1 ด้านเท่านั้น คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม 3) ความต้องการพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการ โรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยาตามความคิดเห็นของครู เรียงตามลำดับความต้องการจากมากไปน้อย คือ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

เกรซ (Grace. 2002 : 247) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระเชิงวิชาชีพ (Professional Autonomy) และการร่วมมือปฏิบัติงานในภาควิชาของสถาบันอุดมศึกษา พบว่า ภาควิชาในสถาบันอุดมศึกษาต้องเชื่อมโยงกับภาควิชาอื่นภายในสถาบันและภายนอกสถาบัน โดยเพิ่มการติดต่อประสานงานโดยผู้บริหารต้องบริหารด้วยความโปร่งใสและมีส่วนร่วม (Transparent and Participative Style) ผลการวิจัยชี้ว่าความเป็นอิสระของคณะวิชา (Faculty Autonomy) เป็นแรงจูงใจที่มีความจำเป็นต่อการปฏิรูปสถาบันอุดมศึกษา

มาร์เซลลา (Marcella. 2005 : 255) ได้ศึกษาการบริหารปกครองด้านการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของ โมรอนโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย การวิจัยนี้ พบว่าการรับรู้การมีส่วนร่วมซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการปกครองทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโมรอนโก ข้อมูลที่ได้รับมีการเปรียบเทียบกับบรรณกรรมที่ทำการศึกษา เอกสารได้จัดหัวข้อที่สอดคล้องเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ไปสู่การเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารเขตพื้นที่การศึกษานับรวมเป้าหมาย อีกทั้งการวิจัยครั้งนี้ยังได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าบทบาทของผู้นำ ในการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ความทุ่มเทเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและระดับความสำเร็จที่สูงขึ้น นำไปสู่การปรับโครงสร้างและปรับเปลี่ยนในสิ่งที่ควรจะเป็น เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้นำเสนอโดยลำดับแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมในการบริหารของผู้บริหาร มีผลต่อความสำเร็จของโรงเรียน โดยอาศัยแนวทางในการบริหาร และจัดการศึกษาที่มีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพราะสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อภาระงาน ขวัญกำลังใจของผู้ร่วมงาน และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา ผู้บริหารจึงต้องนำหลักการบริหารว่าด้วย การบริหารกิจการ



บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า หลักธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหาร  
สถานศึกษา อันมีหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส  
หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY