

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่องการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
 - 1.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล
 - 1.2 ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
 - 1.3 ธรรมาภิบาลการบริหารจัดการฐานโรงเรียน
 - 1.4 แนวคิดธรรมาภิบาลกับนิติบุคคล
 - 1.5 ยุทธศาสตร์การนำธรรมาภิบาลไปใช้ในสถานศึกษา
 - 1.6 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
2. บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2.
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

หลักการ และแนวคิดของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีพื้นฐานมาจาก สถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารของรัฐทั่วประเทศ และต่างประเทศ (ปัญหา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภู่อระกุล. 2544 : 6) ที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจระดับโลกทำให้เกิดการบูรณาการแนวคิด การบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำมาใช้กับปัญหาความเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน อันนำไปสู่การควบคุม ระบบการบริหาร รวมถึงพฤติกรรมการทำงานของคน อย่างโปร่งใส ซื่อสัตย์ ยุติธรรมตรวจสอบได้

1. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ไว้หลายท่านดังตัวอย่างต่อไปนี้

เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษ (2542 : 4) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่าเป็น กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดี หรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตของความหมายรวมถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรของเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชนและประชาสังคม (Civil Society) ขณะเดียวกันยังรวมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ช้างต้นด้วย

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล (2545-2546 : 7) ได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลว่า การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 (2542 : 67) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้ความสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยา ภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะเข้ามาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอันเป็นลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย ตามแบบรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล ว่าเป็นลักษณะความสัมพันธ์ วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งในส่วนที่เป็นการดำเนินการ ในฐานะของปัจเจกบุคคล และที่เป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นสถาบัน รวมถึงประสิทธิภาพของการจัดการปกครองและการบริหาร มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา และความเจริญเติบโตของชาติ และจากความหมายของ Human Settlements ได้ให้ความหมายไว้สั้น ๆ ว่าธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานมีคุณสมบัติและองค์ประกอบคือ การมีส่วนร่วม (Participation) มีกฎระเบียบ (Rule of Law) มี

ความโปร่งใส (Transparency) มีภาระหน้าที่ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Responsiveness) มีความรับผิดชอบ (Accountability) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. 2545 : 24)

สรุปธรรมนูญมาภิบาล หมายถึง การจัดระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการจัดทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศอย่างยั่งยืนให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน สามารถร่วมกันรับผิดชอบ ในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายกิจการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

2. ธรรมนูญมาภิบาลในสถานศึกษา

การนำ “ธรรมนูญมาภิบาล” มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจ องค์กรทางการศึกษา หรือองค์กรทางสังคมต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะ “ธรรมนูญมาภิบาล” เป็นการบริหารจัดการที่ดี เป็นการบริหารจัดการที่สร้างประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองทั้งมวล เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมากมายและรวดเร็ว วัฒนธรรมประชาธิปไตย อุปถัมภ์ ทุนนิยม และอภิสิทธิ์ จึงยังคงอยู่และรุนแรงขึ้น อีกทั้งเพราะขาดมาตรการทางจริยธรรม ความจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ที่เหมาะสมหลายประการ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ธีระ รุญเจริญ. 2547 : 37-38) ดังนั้นหน่วยงานการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่สำคัญยิ่งในสังคม จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปที่ดีกว่าเดิม การนำ ธรรมนูญมาภิบาล มาใช้ในการดำเนินการเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้บริหารทุกระดับ จำเป็นต้องตระหนักในเรื่องนี้

ในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความจำเป็นต้องนำ “ธรรมนูญมาภิบาล” มาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลง และเคลื่อนไหวหลายประการ (ธีระ รุญเจริญ. 2547 : 38-39) ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้กับหน่วยราชการทั่วไปภาครัฐและหน่วยงานในกำกับรัฐ โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 12-14)

1. จัดส่วนราชการใหม่ โดยบูรณาการภารกิจเพื่อกำหนดแผนการบริหารได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

2. พัฒนาการจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพ และรองรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป

3. กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดีเห็นไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ สอดคล้องกับมาตรา 3(1) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

ประการที่ 2 การนำการบริหารจัดการฐานโรงเรียน (School-based Management : SBM) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) จัดสัมมนาการปฏิรูปการศึกษานานาชาติ ครั้งที่ 3 เรื่องการศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา : การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management: SBM) ที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ กรุงเทพฯ โดยมีนายปองพล อติเรกสารรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) เป็นประธาน ในงานมีผู้มีประสบการณ์ด้าน SBM มาให้การบรรยายอาทิ ศาสตราจารย์ ดร.ไบรอัน เจคาลด์เวล ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศออสเตรเลีย ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของไทยได้เรียนรู้ประสบการณ์ จากต่างประเทศดังกล่าวว่าจะบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้สำเร็จอย่างไรในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้นำรูปแบบการบริหารของโรงเรียนมาเผยแพร่ และฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งหลักการบริหารจัดการฐานโรงเรียนสอดคล้องกับหลักการของ “ธรรมาภิบาล” เกือบทั้งหมด จึงเป็นการสอดคล้องกับพระราชกำหนด ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ประการที่ 3 ตามที่มี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง ฉะนั้นในความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน การบริหารจัดการจะเป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการธรรมาภิบาล

สรุปสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการศึกษา จึงจะบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และเป้าหมายตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่มีความ

เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง คือ การปฏิรูประบบราชการ การบริหารฐานโรงเรียน และการเป็นนิติบุคคล

3. ธรรมชาติของการบริหารจัดการฐานโรงเรียน

ในระยะ 4-5 ปี มาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้เพียรพยายาม นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยมีโครงการพัฒนาการนำการบริหารฐานโรงเรียน (School-based Management : SBM) มาใช้ในโรงเรียนขั้นพื้นฐาน โดยเน้นการบริหารจัดการเรียนรู้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และได้จัดโครงการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้มาแล้ว 2 รุ่น คือ รุ่นปีการศึกษา 2544 และรุ่นปีการศึกษา 2545 เพื่อเป็นการพิสูจน์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารฐานโรงเรียน (SBM) จากการนำหลักการในการบริหารฐานโรงเรียน ที่เน้นการส่งเสริมการเรียนรู้มาใช้ในโรงเรียน ทำให้เกิดผลดีต่อการบริหารจัดการศึกษา และเป็นแบบอย่างได้ หลักการของการบริหารฐานโรงเรียน เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้งหมดซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ในเรื่องนี้

ธีระ รุญเจริญ (2547 : 42) ได้สรุปหลักการทั่วไป เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ ดังนี้

หลักที่ 1 การกระจายอำนาจ คือ อำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน สำหรับประเทศไทย จะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา

หลักที่ 2 การบริหารตนเอง สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคล

หลักที่ 3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น ร่วมคิด ร่วมทำ ฯลฯ

หลักที่ 4 ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนเป็นภาวะผู้นำเน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

หลักที่ 5 การพัฒนาทั้งระบบ ปรับทั้งเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงระบบทั้งหมด อย่างเต็มไปด้วยบรรยากาศเห็นด้วยและสนับสนุน

หลักที่ 6 ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โรงเรียนต้องพร้อมให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

สรุปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการเรียนการสอน และที่สำคัญคือ เป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งการบริหารแบบนี้เป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการบริหารที่ใช้หลักการของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

4. แนวคิดธรรมาภิบาลกับนิติบุคคล

การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน และเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาซึ่งได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546ก : 30-64) ดังมีรายละเอียดแนวคิดของธรรมาภิบาลในแต่ละด้านดังนี้

4.1 การบริหารงานด้านวิชาการ งานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็วสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

4.2 การบริหารงบประมาณ การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหาร มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

4.3 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไป

ตามหลัก ธรรมชาติบาราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาที่มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

4.4 การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สรุปแนวคิดการจัดการศึกษาแบบนิติบุคคล มีหลักการบริหาร ตามหลักธรรมชาติบาราชการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาในทุกข่างาน อาทิเช่น การบริหารงานวิชาการ ต้องใช้หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ โดยเน้นการทำงานเป็นอิสระคล่องตัว การบริหารงบประมาณใช้หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ และความคุ้มค่าในการบริหารเพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การบริหารงานบุคคล เป็นหลักนิติธรรม การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ สุดท้าย การบริหารงานทั่วไปเน้นความโปร่งใส รับผิดชอบร่วมกันตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่าย

5. ยุทธศาสตร์การนำธรรมชาติบาราชการไปใช้ในสถานศึกษา

ในการใช้ ธรรมชาติบาราชการ ในการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเหมาะสม และมีแนวทางการบริหารสอดคล้องกับหลักการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล และการบริหารจัดการฐานโรงเรียนการบริหารงานจะต้องเป็นรูปแบบใหม่ เพราะประสิทธิภาพของการดำเนินงานของโรงเรียนขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้นำในการบริหารจัดการศึกษา โดยจำเป็นต้องจัดหาทรัพยากรวิชาการ และข้อมูลสารสนเทศ จัดการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ประสานและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว และองค์กรต่าง ๆ เพื่อทุกฝ่ายจะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (ธีระ รุญเจริญ. 2547 : 47) อย่งไรก็ดี ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีคุณสมบัติที่เหมาะสมหลายอย่างเช่น มีคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการศึกษา มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรที่องค์กรวิชาชีพรับรอง มีมาตรฐานวิชาชีพ มีคุณธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 43-44) ได้กำหนดยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จของโรงเรียน คือ สถานศึกษาพัฒนาวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ เป้าหมายและวิธีดำเนินการอย่างชัดเจน สถานศึกษามีทีมงานที่มีคุณภาพ หลากหลาย โดยผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสูง กำกับดูแลให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ พัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาเป็นมืออาชีพ ทั้งด้านมาตรฐานวิชาชีพ คุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถและทักษะทั้งด้านหน้าที่และกระบวนการ พัฒนาตนเองให้ทันสมัย พัฒนาข่าวสารในสถานศึกษา มีกลไกในการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร มีระบบสารสนเทศที่ทันสมัยสื่อสารได้หลายทาง รวมทั้งประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร ให้เกียรติและยกย่องครูเพื่อสร้างแรงจูงใจ มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา จะประสบความสำเร็จดีโดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้คือ ให้ชุมชนมีส่วนร่วม โดยการแสดงความโปร่งใสในการดำเนินการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ มุ่งคุณภาพและประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้งคิดวางแผนการบริหารแบบพึ่งตนเองเป็นหลัก โดยอาศัยการทำงานด้วยความรับผิดชอบสนับสนุนให้หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องให้อิสระในการดำเนินการ เน้นการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล และคณะกรรมการจัดให้มีการสารสนเทศครบถ้วนทำการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินตรวจสอบ เป็นระยะ ๆ

สรุปหลักการ แนวคิด เกี่ยวกับการบริหารหลักธรรมาภิบาล ในสถานศึกษาเป็นการบริหารที่เน้นรูปแบบการบริหารตามหลัก นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายตามแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษา โดยการยึดหลักบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่เน้นการคืนอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง อีกทั้งปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเดิมให้สอดคล้องกับการเป็นนิติบุคคล ในการพัฒนาระบบการบริหารงานทั่วไป ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการดังกล่าว โดยผู้บริหารต้องศึกษาเรียนรู้ และสร้างยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จพร้อมกับบริหารปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อย่างแท้จริง

6. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา มีฐานคิดจากการปฏิรูประบบราชการ เพื่อประชาชน และเมื่อมองในบริบทของสถานศึกษาจึงเป็นการบริหารเพื่อประโยชน์ของผู้เรียน ฉะนั้นตัวแปรตามใน 5 ด้านนี้ จึงบูรณาการเชิงความคิดจากหลักธรรมาภิบาลเชิงกว้าง ๆ ไปสู่ การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาโดยแบ่งเป็น 6 ด้านดังต่อไปนี้

6.1 ด้านหลักนิติธรรม (Rule of Law)

นิติธรรมแปลมาจากคำว่า Rule of Law ซึ่งถือเป็นคำศัพท์ที่ค่อนข้างใหม่ในวงการบริหารปกครอง และทางกฎหมายไทย โดยมีการพัฒนาคำบัญญัติมาแต่เดิม เริ่มจาก หลักกฎหมาย หลักนิติธรรมวินัย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย นักปรัชญา กฎของกฎหมาย เป็นต้น แต่ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าเราใช้คำว่า “นิติธรรม” เนื่องจากปัจจุบันความหมายของคำว่า นิติธรรม โดยเนื้อหาสาระเป็นเรื่องหลักของความเป็นธรรม ความยุติธรรม ความถูกต้อง ซึ่งแยกออกจากกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้น “กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม” หลักแห่งกฎหมายต้อง เติบโตขึ้นจากศีลธรรมแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งได้มีการกระจายสาระของนิติธรรม เชิงบูรณาการทาง ความหมายออกไปเป็น ความเป็นอิสระความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ การต้องเคารพซึ่งกันและกัน ร่วมกันบริหาร โดยไม่ใช่สิทธิพลอำนาจเป็นหลักตัวตั้ง ทำเพื่อส่วนรวม (วัฒนา บุญเหิน. 2544 : 42-44)

วนิดา แสงสารพันธ์ุ (2544 : 42) กล่าวเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า การบริหารจัดการแบบ ธรรมาภิบาลต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ วินัย กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ บุขบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 42) ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้ในหลักธรรมาภิบาลของสถาบัน อุดมศึกษาว่า หลักนิติธรรม คือการทำให้กฎหมาย กฎ และ กติกาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

อานันท์ ปันยารชุน (2543 : 7) กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่า ทั้งเจตนาธรรม สาระและ การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อประโยชน์ต่อคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติกล่าวว่า หลักนิติธรรม คือการใช้กฎหมายเป็น บรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความ ยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ ศักดิ์. 2541 : 1-3)

หลักนิติธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไป ตามกฎหมาย การกำหนดกฏกติกา และการปฏิบัติตามกฏกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดย คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับ ต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของ สังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม กฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคน

อย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่นกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค รวมถึงมีข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542 : 9)

การดำเนินตามหลักนิติธรรมนั้นกระทรวงมหาดไทยมีระบุไว้ว่า ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม (สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 13-24) ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่กล่าวถึงองค์ประกอบของหลัก นิติธรรมว่า ประกอบด้วย กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดี มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง เข้าใจในกฎเกณฑ์ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 18) ในทำนองเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ระบุความหมายของหลักนิติธรรมเดียวกัน และได้เพิ่มเติมรายละเอียด คือหลักนิติธรรมต้องได้รับการยอมรับจากสมาชิก และระเบียบหลักเกณฑ์เหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในหน่วยงาน และผู้รับบริการรวมทั้งสภาพเอื้อต่อการควบคุม และพัฒนาผู้รับบริการด้วย (สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี. 2543 : 6)

สรุปหลักนิติธรรม หมายถึง ระเบียบข้อตกลงที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปกครองโดยได้มาจากข้อตกลงร่วมกัน ในทุกระดับต่าง ๆ ของหน่วยงาน เป็นที่ยอมรับของคนภายในและภายนอกที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ทั้ง 3 ลักษณะนี้นำไปสู่ปฏิบัติร่วมกันได้อย่างมีสันติภาพ และได้มาซึ่งประชาธิปไตย จะเห็นว่าความหมายของหลักนิติธรรมในปัจจุบันมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งสามารถบูรณาการไปสู่บริบทของการจัดการศึกษา ในสถานศึกษาได้ดังนี้

1. ความยุติธรรม ถือว่าเป็นหลักจริยธรรมพื้นฐานอย่างหนึ่งว่า การสร้างความยุติธรรมในการดำเนินงาน ควรเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องมีความเสมอภาคและมีความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติหรือเลือกที่รักมักที่ชัง ผู้บริหารควรดูแลผู้ปฏิบัติงานอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ส่งเสริมผู้ทำดีและมีการตักเตือน หรือลงโทษผู้กระทำผิด อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544 : 34) และสมาน รังสียกฤษฎ์ (2543 : 10-11) กล่าวถึงการมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม (Fair

Legal Framework and Predictability) ว่าเป็นการบริหารงานราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถที่จะคาดหวังและรู้อาจจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์นั้นสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน การบริหารสถานศึกษาแบบยุติธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินนโยบาย และกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของสถานศึกษาอย่างถูกต้องชัดเจน โปร่งใส มีเหตุผล มีความเที่ยงธรรมต่อทุกฝ่ายการศึกษาในโครงสร้างของสถานศึกษาไม่เลือกที่รักมักที่ชัง มีความเป็นธรรมกับทุกคนทุกส่วน แสดงภาวะผู้นำทางการศึกษาที่มุ่งความถูกต้อง ตามหลักความเป็นธรรม

2. ความเสมอภาค สูดจิต นิमितกุล (2543 : 13-24) ได้อธิบายความหมายของความเสมอภาคว่าเป็นการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และสมาน รังสิโยภฤกษ์ (2544 : 8-9) ได้ให้ความหมาย ความเสมอภาค ตามระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหาร งานบุคคลว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถและมีพื้นฐานความรู้ตามที่กำหนดไว้มีสิทธิสมัครเข้าสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้ทุกคน (Open to All) โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติ ตระกูล และศาสนา เป็นการให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) และในการกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทน การบรรจุและแต่งตั้ง การปูนบำเหน็จ ความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และเรื่องอื่น ๆ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องให้ความเสมอภาคในการปฏิบัติงานในสถานศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งทุกระดับทุกคน มีความเท่าเทียมกันในความเป็นคน และต่างคนต่างมีหน้าที่ที่สำคัญตามบทบาท ทุกคนมีสิทธิที่กฎเกณฑ์ และมาตรฐานกำหนดตามแต่ละคนพึงสมควรได้รับ

3. ความเป็นธรรม เป็นการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2543 : 11) ให้ความหมายว่า ความเป็นธรรม ตามหลักการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัย หมายถึง การลงโทษให้ได้ระดับความเสมอภาคกัน ความผิดอย่างเดียวกัน ควรลงโทษในระดับเดียวกันนอกจากนี้จากบทสรุปปัญหาการบริหารงานวินัย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545 : 40-41) พบว่า ปัญหาข้อหนึ่งเกิดจากการพิจารณาความดีความชอบ โดยลำเอียงไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่พอใจ เกิดความคับข้องใจ นำมาเป็นเหตุร้องเรียน และปัญหาข้อหนึ่งเกิดจากการไม่ยึดแนวปฏิบัติ หรือมาตรฐานโทษที่เคยปฏิบัติเป็นแนวทาง แต่ใช้ความคิดเห็นส่วนตัว ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดความลำเอียง กลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องเหมาะสมขึ้นได้ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้

ความเป็นธรรมกับบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา โดยผิดก็ว่าไปตามผิด ไม่ถือพวกพ้อง หรือเลือกที่รักมักที่ชัง แต่ให้คุณหรือโทษตามกฎเกณฑ์ และมาตรฐานอย่างเสมอภาคและถูกต้องเหมาะสม

สรุปหลักนิติธรรม หมายถึง หลักการบริหารสถานศึกษาที่ใช้ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ในการดำเนินการตามระเบียบ หรือข้อตกลง ที่เป็นบรรทัดฐานในการปกครองโดยได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันของผู้บริหาร ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างเป็นที่ยอมรับของคนภายใน และภายนอกสถานศึกษา มีการคัดเลือกครูใหม่อย่างยุติธรรม มีการบริหารบุคลากรที่เสมอภาคกับทุกชาติ ศาสนา และฐานะ ไม่ถือพวกพ้องหรือเลือกที่รักมักที่ชัง ในการพิจารณา ความดีความชอบ ผู้บริหารปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ทุกประการ

6.2 ด้านหลักคุณธรรม (Virtues)

ความหมาย หลักการ แนวคิด ด้านคุณธรรมในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงค้ำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

พระธรรมปิฎก (2542 : 18) กล่าวว่า คุณธรรม คือคุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงาม ให้เป็นจิตที่สูง ประณีตและประเสริฐ เช่น ความรักความเมตตา ความสงสารอยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียด และกลัวบาป เคารพบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

พระมหาอดิศร ธีรสีโล (2540 : 57) ให้ความหมายคุณธรรมว่า หมายถึงความดีสูงสุด ปลุกฝังอยู่ในอุปนิสัยอันดีงาม อยู่ในจิตสำนึก ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี อันเป็นเครื่องหมายเหนี่ยวรั้งควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อสนองความปรารถนา อีกทั้งความหมายของคุณธรรมยังมี 3 ประการ คือ ประการที่ 1 ความดีงามของลักษณะนิสัยหรือพฤติกรรมที่ได้กระทำจนเคยชิน ประการที่ 2 สิ่งที่คุณคนได้กระทำตามความคิดตามแบบมาตรฐานของสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความประพฤติของศีลธรรมอันดี และประการที่ 3 คุณสมบัติที่ยึดมั่นในการปฏิบัติทางจรยาต่อสังคม

สรุปด้านคุณธรรมในความหมายทั่วไปของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์ สุจริต อุดม มีระเบียบ วินัย ให้เกิดแก่องค์กรเป็นตัวอย่างที่แก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน ประกอบวิชาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ ในวงการศึกษาได้มีหลักคุณธรรมในการบริหารงานตามแนวคิดของการบริหารแบบ ธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

คุณธรรมเป็นคุณลักษณะประการหนึ่งที่ถูกฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้น ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐมุ่งเสริมสร้างคุณธรรม ให้เกิดแก่ประชาชนทั่วไป (มาตรา 75) และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ (มาตรา 77) ในด้านการจัดการศึกษาอบรมมุ่งให้เกิดความรู้คู่ คุณธรรม (มาตรา 81) ซึ่งเป็นแนวนโยบายในการกำหนดความมุ่งหมายการศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อ พัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มี จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งสอดคล้องกับ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงหลักคุณธรรมว่าหมายถึง หลักปฏิบัติในการทำในสิ่งที่ถูกต้อง ด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบน พื้นฐานของศีลธรรมจริยธรรมภายใต้ระเบียบข้อบังคับของผู้รับบริการ และยังประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี, 2543 : 7)

เกษม วัฒนชัย (2546 : 23) กล่าวว่า คนที่จะเป็นผู้บริหารการศึกษา ต้องลึกซึ้งใน ศีลธรรม ศาสนธรรม ไม่ว่าจะเป็คนศาสนิกชนใดก็ตาม เพราะมีประเด็นที่ต้องตัดสินใจทุกวัน และเกี่ยวข้องกับ Moral Background ฉะนั้นเขาต้องมีศีลธรรม ศาสนธรรม และมีมาตรฐาน คุณธรรมเป็นที่ยอมรับได้ และเราต้องเขียนลงไปของคุณสมบัติของผู้บริหารการศึกษาว่าต้องมี มาตรฐานศีลธรรม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 6 ได้บัญญัติสาระว่าด้วยการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็น มนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย วาจา จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีคุณธรรมจริยธรรมและมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์และในการประกันคุณภาพการศึกษา ปัจจัยด้านผู้บริหาร มาตรฐาน คุณภาพ กรมสามัญศึกษากำหนดให้ผู้บริหารมีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการ มี มนุษย์สัมพันธ์และวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีคุณธรรมจริยธรรม และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ อีก ทั้งในฐานะเนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ที่อยู่ในวงวิชาชีพครูที่ได้รับการเคารพนับถือจาก สังคมไทย ในฐานะเป็นปูชนียบุคคล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำรงตนให้เพียงพร้อมด้วย คุณธรรมและจริยธรรม จริยธรรมเป็นเครื่องมือควบคุมให้ความประพฤติ ของมนุษย์เป็นไปทาง สันติสุข จึงสมควรอย่างยิ่งที่ผู้นำทางการศึกษาได้รับการส่งเสริมให้สร้างบรรยากาศทางวิชาการที่

เน้นเรื่องการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน สร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีในโรงเรียนอย่างไรก็ตามมิได้ละเลยความเป็นผู้นำทางด้านจริยธรรม คำว่า จริยธรรม (Ethic) เป็นสาขาหนึ่งของวิชาปรัชญา หมายถึง การปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับความเป็นจริง (Reality) แรงขับเคลื่อนที่อยู่เบื้องหลังคือ ความสัมพันธ์โปรแกรมต่าง ๆ ของโรงเรียนและภารกิจของโรงเรียน ผู้นำด้านจริยธรรม เป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้านคุณธรรม ของผู้นำทางด้านวิชาการเป็นองค์ประกอบที่บูรณาการอยู่ในโรงเรียนที่ดี ผู้นำด้านจริยธรรมเกี่ยวข้องกับความยุติธรรม ความเสมอภาค ความมุ่งมั่น ความรับผิดชอบ และพันธกิจ

กรรยา รินสอน (2546 : 4) ได้นิยามคุณธรรม และจริยธรรมต่อวิชาชีพการบริหาร หมายถึง การปฏิบัติหรือการแสดงออกของผู้บริหารต่อวิชาชีพการบริหารในด้านรักเกียรติ ศักดิ์ศรี และศรัทธาในวิชาชีพการบริหาร การยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน การปฏิบัติงาน ความซื่อสัตย์ การรักษาชื่อเสียงของสถานศึกษา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน การตรงต่อเวลา การแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน การประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การให้ ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมมีความคิดสร้างสรรค์ มีความรอบรู้เกี่ยวกับงาน และมีเหตุผล

โกสุม ผือโย (2548 : 4) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม ของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดของผู้บริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มี การอบรมสั่งสอน คุณธรรมจริยธรรม และกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดการประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เหมาะสม ทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้พัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ในด้านความรับผิดชอบต่อตนเอง ความมีวินัยในตนเอง การให้การศึกษาแก่นักเรียนทั้งการเรียนการสอน การอบรมนักเรียนตามโครงการของโรงเรียน การจัดกิจกรรมของนักเรียน และการจัดสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน สรุปด้านคุณธรรมในการบริหารตาม แนวธรรมาภิบาลในสถานศึกษา หมายถึง การบริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มี การอบรมสั่งสอน คุณธรรมจริยธรรม และกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดการประสบการณ์ทั้งทางตรงและ ทางอ้อมที่เหมาะสม ทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ ได้พัฒนา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ ในด้านความรับผิดชอบต่อตนเอง ความมีวินัยในตนเอง มีความอดทน อดกลั้นควบคุม อารมณ์อย่างเหมาะสม รับฟังความคิดเห็นของทุกคน ตรงต่อเวลา ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกคน พัฒนาตนเอง ด้านคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้นำในการจัดโครงการเชิงจริยธรรม มีการประเมินผล ตนเอง และผู้อื่นด้วยความเป็นธรรม

6.3 ด้านหลักความโปร่งใส (Transparency)

ความหมาย หลักการ แนวคิดของความโปร่งใส ในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ “ธรรมาภิบาล” มีความสำคัญต่อการบริหารไม่ว่าจะในภาครัฐและภาคเอกชน ทุกฝ่ายอยากเห็น และอยากให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้ทุกระบบในสังคมโปร่งใส มีคุณภาพและประสิทธิภาพ จึงมีการผลักดันและส่งเสริมในทุกวิถีทาง บางประเทศมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสูงเพื่อดูแลเรื่องนี้ โดยมีตัวแทนจากภาครัฐกับภาคเอกชนเข้ามาร่วมกันเป็นแกนหลัก กำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลและดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร (อวัช ภูษิตโภคโยคย. 2547 : เว็บไซต์) ฉะนั้นความโปร่งใสหมายถึง การบริหารจัดการที่มีความสุจริต ตรวจสอบได้ มีความเป็นธรรม เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายมีประสิทธิภาพ ดำเนินการกำกับดูแลโดยกรรมการตรวจสอบ เป็นผู้รับผิดชอบ

เปรม ตินสุลานนท์ (2548 : เว็บไซต์) ได้ให้ความหมายของ ความโปร่งใส ว่าเป็นจริยธรรมของการบริหารงาน ต้องทำอย่างโปร่งใสเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐได้ตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูล อันเป็นสาระณะประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูล ถือได้ว่าขัดจริยธรรมซึ่งสอดคล้องกับ มนตรี กนกวารี (2547 : เว็บไซต์) ที่ให้ความหมายของ ความโปร่งใสเป็น การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้อง ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์ และรัชนี ภูตระกูล (2545-2546 : 9) ได้ให้ความหมายของด้านความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ซึ่งความหมายสอดคล้องกัน

สรุปความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติในสังคมไทย เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวก ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย มีการประเมินผลอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม มีประสิทธิภาพ จนสามารถเป็นที่ยอมรับและเกิดความไว้วางใจกันและกัน ปลอดภัยจากการทุจริตคอร์รัปชัน

แนวคิดของความโปร่งใสในการบริหารกิจการ ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องศึกษาอย่างจริงจังเพราะเป็นด้านที่ปฏิบัติได้ยาก สำหรับหน่วยงานที่ไม่โปร่งใสในการดำเนินการบริหารตามหลัก ธรรมมาภิบาลไปใช้ ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 17) ความโปร่งใสในระดับการบริหารนั้นกระบวนการทั้งหลายต้องเป็นกระบวนการซึ่งเปิดเผย บุคลากรของสถานศึกษาต้องสามารถเข้าไปสอบถามได้ถึงการดำเนินงาน การเงิน ทรัพย์สิน และการบริหารของผู้บริหาร ในระดับวิชาการเองจะต้องมีการประกันคุณภาพ ทั้งงานวิชาการ งานวิจัย การเรียนการสอน และการวัดผลการศึกษา ซึ่งนักศึกษาสามารถสอบถามครูอาจารย์ได้ถึงการให้คะแนน รวมถึงงานวิจัย ต้องมีระบบควบคุมคุณภาพที่โปร่งใส มีการตีพิมพ์เผยแพร่ได้

ฟอลค์เซอร์ คราซิก และซาปิโร (Folscher Krachik and Shapiro. 2005 : 5)

ได้ศึกษาผลดีของการทำให้เกิดความโปร่งใสในภาครัฐ

1. ทำให้สามารถระบุถึงจุดอ่อนจุดแข็งของนโยบาย อันนำไปสู่การปฏิรูปในสิ่งที่เป็น ความโปร่งใสสามารถทำให้เกิดความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจระดับมหภาคและงบประมาณ ซึ่งเป็นการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

2. ทำให้เพิ่มความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ของรัฐบาล รัฐสภาสื่อ ประชาสังคม และสาธารณชนสามารถ เข้าร่วมรับผิดชอบ ถ้าพวกเขาได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินงาน และการใช้จ่าย ผู้ได้รับการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะปฏิบัติงานอย่างรับผิดชอบมากขึ้นถ้าการตัดสินใจของพวกเขาเปิดเผยต่อสาธารณชน ให้เกิดการตรวจสอบโดยละเอียด การรับผิดชอบต่อสาธารณะผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถทำให้เกิดการตรวจสอบการคอร์รัปชัน

3. การเพิ่มความโปร่งใสอาจช่วยเพิ่มความไว้วางใจในรัฐบาลและความผูกพันต่อนโยบาย ที่รัฐบาลเสนอ ความโปร่งใสสามารถสร้างให้เกิดการยึดเหนี่ยวทางสังคม เช่น ถ้าสาธารณะสามารถเข้าใจสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำ และทำให้เกิดความมั่นใจในรัฐบาล

4. เพิ่มบรรยากาศการลงทุน ไม่ว่าจะแก่นักลงทุนระหว่างชาติหรือภายในประเทศก็มีความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น ด้วยความเข้าใจที่ชัดเจนในนโยบายและการปฏิบัติของรัฐ

ทวีศิลป์ กุลนภาดล (2547 : 120-122) ได้ศึกษาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี ด้านความโปร่งใส โดยแยกเป็น การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารงานวิชาการ ซึ่งสามารถประยุกต์เชิงแนวคิดนำมาใช้กับสถานศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. การบริหารงานงบประมาณมีตัวบ่งชี้ หมายถึง ความโปร่งใสในการออกกฎระเบียบในการใช้อุปกรณ์ สื่อ และทรัพยากรทางการศึกษา ผู้บริหารมีความรับผิดชอบในการใช้งบประมาณ และค่าใช้จ่ายของทุกฝ่ายการศึกษา อย่างชัดเจน ทั้งด้านเอกสาร และการ

ประกาศให้ทราบ ให้ความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของการตรวจสอบติดตามงบประมาณของ คณะผู้ตรวจสอบ เข้าถึงข้อมูลระหว่างกระบวนการร่างและจัดหางบประมาณของสถานศึกษา

2. การบริหารงานบุคคล มีตัวบ่งชี้ ความโปร่งใส หมายถึง ผู้บริหาร ต้องแจ้ง ใ้บุคลากรทราบถึงข้อดี และข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงที่มีการประกาศ ให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของการพัฒนาบุคลากรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการ คัดเลือกบุคลากรใหม่ มีหลักเกณฑ์ และกระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบ และ สวัสดิการอย่างเปิดเผย มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจน

3. การบริหารงานทั่วไป การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนก่อนที่จะมี การตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างต่อชุมชนสถาบัน หรือคณะ และการรับฟัง ความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบกับบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มเพียงบาง กลุ่ม บุคลากรมีเสรีภาพในการเปิดเผยเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของตนแก่สาธารณะ การ ประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎระเบียบของสถานศึกษา

4. งานบริหารงานวิชาการ มีการประชาสัมพันธ์เพื่อเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการ เปิดรับเข้าศึกษาต่อในสถานศึกษา มีหลักเกณฑ์ที่เปิดเผยต่อสาธารณะในการคัดเลือกผู้สอนของ แต่ละครั้ง มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรทุนเพื่องานวิชาการของสถานศึกษา

สรุปด้านความโปร่งใสของผู้บริหารสถานศึกษาในการให้ธรรมาภิบาล หมายถึง การ สร้างความไว้วางใจ ความมั่นใจ และความโปร่งใสในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาใน ด้านงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารงานวิชาการ โดยมีการทำ เอกสาร หลักฐานข้อมูล และเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในสถานศึกษา ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกส่วนให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก มีการประเมินผลอย่างถูกต้องเที่ยง ธรรม มีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับได้

6.4 ด้านหลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ความหมาย หลักการ แนวคิด ของการมีส่วนร่วมในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี (2546 : 18) ได้กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของ ประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวน การประชาวิจารณ์ และการแสดงประชามติ อื่น ๆ

สุรพล พุฒคำ ได้กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ผู้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานที่ตนรับผิดชอบทั้งด้านกายและจิตใจ ทั้งนี้เพื่อใ้คนงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบพร้อมที่จะดำเนินการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

ทัศนาศาสตร์ (2547 : 13) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ เป็นความรู้สึกที่ดีที่มีต่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของกลุ่ม เป็นแรงกระตุ้นไปสู่ความสำเร็จ การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องการเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involvement) เมื่อเกี่ยวข้องก็คิดช่วยเหลือกัน (Contribution) และร่วมรับผิดชอบ (Responsibility) ในสิ่งนั้น ๆ เพื่อสังคม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมรับรู้และร่วมเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ จะช่วยให้เกิดความสามัคคี ร่วมมือกันตรวจสอบทำให้จัดการผูกขาดของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด (เจริญพงษ์ วิญญูรักษ์. 2543 : 5) ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำงาน เกิดการมีส่วนร่วมขั้นสูงขึ้นสู่ความผูกพันกับภารกิจที่ตนเองได้รับ เสมือนมีส่วนเกี่ยวข้องร่วมเป็นเจ้าของในกิจการนั้นๆ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2537 : 178)

สรุปการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและสังคมมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร ทำอย่างไร เปิดให้ทุกคนเสียสละร่วมกัน ในการพัฒนา ลงมือปฏิบัติตามที่ตัดสินใจและมีส่วนร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำงานร่วมกัน และร่วมประเมินผลอย่างเสมอภาค และเมื่อมีการตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นต้องแจ้งความ คิดเห็น และการมีส่วนร่วมร่วมกัน มีการพิจารณา การแสดงประขามติ เพื่อขจัดความผูกขาดทั้งโดยภาครัฐและเอกชน

การนำการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้บริหารสถานศึกษาจึงต้องคำนึงถึงการพัฒนาความรู้ความสามารถบุคลากรและปัจจัยอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วย ดังต่อไปนี้ (ชูชาติ พ่วงสมจิตร. 2546 : 221-222)

1. ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วม และทัศนคติที่ดีต่อการบริหารแบบนี้ เนื่องจากผู้บริหาร คือ ผู้ที่มีบทบาทสูงสุดต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในองค์กร ดังนั้นจึงจำเป็นที่ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีเป็นเบื้องต้น จึงจะสามารถนำการบริหารลักษณะนี้มาใช้ในหน่วยงานได้

2. ผู้บริหารมีทักษะในการบริหารดี เนื่องจากการบริหารลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้ทักษะของผู้บริหารมากระตุ้นและดึงศักยภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาออกมาใช้เพื่อประโยชน์ของสถานศึกษาโดยทักษะที่จำเป็นคือ ทักษะในการสื่อสาร ทักษะการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และทักษะในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง

3. บุคลากรมีความรู้ความสามารถดี เนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ การให้ผู้ได้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินงานของสถาบัน ดังนั้นสถานศึกษาใด ที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถดีก็จะสามารถใช้วิธีการบริหารแบบนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

4. บุคลากรมีความรักความผูกพันต่อสถานศึกษาและทุ่มเทการทำงานให้กับสถานศึกษา เนื่องจากความรักความผูกพันและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันทำให้บุคลากรทุ่มเทการทำงานให้กับสถานศึกษานั้น ๆ

5. โครงสร้างของสถาบันไม่ซับซ้อนมีสายการบังคับบัญชาน้อยชั้นหรือเป็นองค์การแบบราบ เนื่องจากเป็นวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับการทำงานเป็นทีม มีการติดต่อสื่อสารได้รวดเร็วหลายทาง ดังนั้นองค์การแบบราบจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ดีกว่า

6. วัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศสถานศึกษาเอื้อต่อการทำงานเป็นทีม เนื่องจากต้องอาศัยความคิดและความรู้ความสามารถของทุกคน ถ้าวัฒนธรรมและบรรยากาศองค์การเอื้ออำนวย ก็จะประสบผลสำเร็จได้ดี

7. มีระบบการสื่อสารในสถานศึกษา ในที่นี้หมายถึงการติดต่อสื่อสารและการได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอและทันสมัยด้วย เนื่องจากต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมตัดสินใจ การมีระบบสื่อสารที่ดีและมีข้อมูลเพียงพอช่วยให้การตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

สรุปการมีส่วนร่วมในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การเปิดโอกาสให้ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจร่วมกันตามความเหมาะสม เปิดให้ทุกคนเสียสละร่วมกันในการพัฒนาสถานศึกษา ร่วมปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมประเมินผลด้วยความยุติธรรม โดยผู้บริหารต้องสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วมในสถานศึกษาให้มีความไว้วางใจกัน มีความผูกพัน เป็นอิสระที่จะรับผิดชอบร่วมกัน ด้วยวัฒนธรรมองค์การแบบประชาธิปไตย และทำงานเป็นทีม โดยการสื่อสารแบบกัลยาณมิตร

6.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

ความหมาย หลักการ แนวคิด ของความรับผิดชอบ ในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ที่ผ่านมาในการให้ความหมายคำว่า “ความรับผิดชอบ” (Accountability) ประเทศไทยยังไม่ชัดเจนนัก ศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เรียกว่า “ภาระรับผิดชอบ” ส่วนในหนังสือชื่อ ธรรมรัฐ จุดเปลี่ยนประเทศไทยที่มี พิทยา ว่องกุล เป็นบรรณาธิการ เรียกคำว่า Accountability ไว้หลายท่านเช่น ยุค ศรีอารยะ เรียกว่า “ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน” อมรา พงศาวณิชญ์ เรียกว่า “การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล” ปรีชญา เวสารัชช

เรียกว่า “การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ” (พัชรี สีโรรส. 2545 : 2-2) แต่ในความรับผิดชอบต่อใครบ้าง คำว่าในภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันอยู่ 2 คำ คือคำว่า Accountability และคำว่า Responsibility สำหรับกรมวิชาการ (2544 : 5) ได้แปลความหมายของคำทั้งสองไว้ในศัพท์บัญญัติทางการศึกษา ดังนี้ Accountability หมายถึง ภาระรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ และ Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อ

อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544 : 34-38) ได้กล่าวถึง ข้อมูลของสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวกับคำทั้งสองตามหลักธรรมาภิบาลดังนี้

Accountability หมายถึง ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตน คือทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนักรับผิดชอบต่อใครบ้างมีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แค่นั้น และอย่างไร เช่น คณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารต้องมีสำนักรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยจะต้องสร้างคุณค่าระยะยาวแก่ผู้อื่น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอแก่ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน หรือพนักงานฝ่ายปฏิบัติการต้องมีจิตสำนักรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติต่อองค์กรและลูกค้า โดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณ เป็นต้น

Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ คือ องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทุกคนทุกฝ่ายรู้หน้าที่ของตนเองว่าจะต้องทำอะไร ทำอะไร และเข้าใจในหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงที่สุดในการทำงาน เช่น มีการกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทว่า จะต้องพิจารณาถ่วงถ่วงองงงานอะไรบ้าง มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร เป็นต้น ฉะนั้นความรับผิดชอบต่อใครบ้าง คำว่า Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ส่วนความรับผิดชอบต่อใครบ้าง คำว่า Accountability มีความหมายกว้างไปจนถึงรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ การกระทำและผลงาน ในส่วนของความหมายความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือ การบริหารรัฐกิจนั้น มีรายละเอียด ดังนี้ (ทวีศิลป์ กุลนภาดล. 2547 : 92 ; อ้างอิงจาก พชรี สีโรรส. 2545 : 2-4)

1. ความหมายแคบหรือดั้งเดิม ความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้หรือ Accountability ข้าราชการทั้งหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ คือ การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ ซึ่งกลไกของความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ เน้นโครงสร้างการบังคับบัญชา (hierarchical Structure) และข้อกำหนดของกฎหมายที่กำหนดการดำเนินงานของข้าราชการ และหน่วยงาน ดังนั้น ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

และตอบคำถามเท่าที่กฎหมายกำหนดในลักษณะนี้ นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นว่า ความหมายของ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ที่เน้นเพียงการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา มาตรฐานของกระบวนการทำงานนั้น ล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับกระแสของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันที่เน้นผลงาน (พัชรี สีโรส. 2545 : 2-4)

2. ความหมายแบบกว้าง ในความหมายที่ใช้กันในปัจจุบัน ความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ มีความหมายกว้างกว่าสามารถในการตอบคำถาม หรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้ เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ ในความเข้าใจของประชาชน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐไม่ได้จำกัดเพียงความถูกต้องทางกฎหมายของพฤติกรรมของข้าราชการหรือหน่วยงาน หากให้ความสนใจในมิติอื่น ๆ เช่น มิติด้านจริยธรรม มิติด้านมาตรฐานทางวิชาชีพ มิติด้านองค์การ หรือ การบริหารและมิติด้านการเมือง ซึ่งมิติต่าง ๆ เหล่านี้ ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (พัชรี สีโรส. 2545 : 2-4)

ต่อมาได้มีอีกหลายท่านให้คำนิยามคำว่า ความรับผิดชอบในบริบทของ ธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม (2546 : 1) ความรับผิดชอบหมายถึง ญุแจหลัก ของระบบธรรมาภิบาล ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจที่มี ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร ความรับผิดชอบดังกล่าว หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล มีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าว จะเป็นไปได้ต้องควบคู่ไปกับความโปร่งใส และการดำเนินการภายใต้กรอบ ของกฎที่กำหนดไว้

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล (2545-2546 : 9) หลักความ รับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจ ปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความ คิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

กระทรวงมหาดไทย (2547 : 30) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักใน หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในสรุปลด้านความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบใน ความหมายทั่วไปตามบริบทของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล คือ ความตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มุ่งมั่นปฏิบัติตนอย่างเต็มความสามารถให้ บรรลุผลสำเร็จ ใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจน

การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริหารและส่วนรวมเป็นสำคัญ อีกทั้งแสดงความพร้อมที่จะเสนอข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจสาธารณะ สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณะ ในส่วนของหลักการ และแนวคิดของการบริหาร สถานศึกษาที่ใช้ความรับผิดชอบ บูรณาการไปสู่การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบต่อ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องตามกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการหรือที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ต่อสังคม ประชาชน และประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณะ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี. 2543 : 7)

ทวีศิลป์ กุลนภาตล (2547 : 110) ได้เสนอตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีด้านความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารสถานศึกษาได้ คือ ผู้บริหารต้องแสดงความรับผิดชอบต่อตรวจสอบการบรรจุและการอยู่ในตำแหน่งของบุคลากร ในส่วนของระยะเวลาการทดลองงานการประเมินผลการทดลองงาน การเลื่อนตำแหน่ง กำหนดให้มีการประเมินครูและผู้บริหารสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการวัดจัดตั้งกองทุนพัฒนาวิชาชีพให้บุคลากรมีนโยบายพัฒนาบุคลากรอย่างชัดเจน มีการส่งบุคลากรไปฝึกอบรมต่อเนื่อง รับฟังและปรับปรุงแก้ไขเมื่อมีผู้ร้องทุกข์มีการกำหนดขั้นตอนและคุณลักษณะที่ชัดเจนของครูพิเศษถ้าจำเป็น มีการกำหนดมาตรฐานของผู้สำเร็จการศึกษา อีกทั้งส่งเสริมให้สามารถต่อในระดับสูงต่อไป อย่างมีประสิทธิภาพทั้งเชิงคุณภาพ และปริมาณ

สรุป การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อ หมายถึง การสร้างความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีต่อ ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จ ใส่ใจต่ออุปสรรค ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา โดยมีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหา กล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการตัดสินใจ ดำเนินการบางอย่างทั้งที่มาจากตนเองหรือผู้ใต้บังคับบัญชา มีความคำนึงต่อผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ อีกทั้งแสดงความพร้อมที่จะเสนอข้อเท็จจริง ในการปกครอง ภารกิจของสถานศึกษาต่อสาธารณชนภายนอก โดยสามารถชี้แจง เหตุผล และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2553 ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น
2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และในเขตพื้นที่การศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริม การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา

11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไบบงค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้มอบหมาย

วิสัยทัศน์ (Vision)

โรงเรียนเข้มแข็ง แหล่งเรียนรู้คู่ชุมชน

พันธกิจ (Mission)

พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนและประสานการศึกษาให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพโดยเน้นการพัฒนาศักยภาพผู้เรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับการศึกษาภาคบังคับ ให้มีความรู้ มีคุณธรรมจริยธรรมมีความสามารถตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสร้างความเข้มแข็งให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าประสงค์ (Goals)

1. ผู้เรียนทุกคนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างมีคุณภาพ ทั่วถึง และเสมอภาค
3. สถานศึกษาทุกแห่งมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาสู่มาตรฐาน
4. ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มตามศักยภาพ

กลยุทธ์ (Strategy)

จากวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 จึงได้กำหนดกลยุทธ์ปีงบประมาณ 2556 จำนวน 5 กลยุทธ์ ดังนี้

1. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับตามหลักสูตรและส่งเสริมความสามารถด้านเทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้
2. ปลุกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทยและวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

3. ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุม ผู้เรียนได้รับโอกาสในการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

4. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ

5. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา ตามแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษา หลังรัฐธรรมนูญ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

ทั้งนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ทำหน้าที่กำกับติดตาม สนับสนุน ส่งเสริมและประสานการดำเนินงาน ซึ่งมีเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาจำนวน 2 เครือข่ายและสถานศึกษาทั้งหมด 21 โรงเรียน เป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการศึกษา เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวสามารถสนองตอบต่อปัญหาและรองรับการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของท้องถิ่น

2. วิเคราะห์ จัดตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งกำกับตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับท้องถิ่น

4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา

5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

6. ประสาน ระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

7. จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบการศึกษาที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา

9. ดำเนินการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัย และพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

10. ประสาน ส่งเสริม การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการการศึกษา

11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตพื้นที่การศึกษา

12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 ได้ดำเนินงานตามภารกิจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดกรอบทิศทางการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2556 ได้กำหนด Agenda เร่งด่วนโดยการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานในสังกัดและกำหนดทิศทางการดำเนินงาน

1. ปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทย และวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้แก่นักเรียนทุกคน และบูรณาการกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551

2. การรณรงค์ให้เด็กวัยการศึกษา ได้รับการศึกษาภาคบังคับทุกคนและทั่วถึง สนับสนุนให้นักเรียนผู้จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคน

3. การแก้ปัญหาเด็กอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ เด็กตกหล่นเด็กออกกลางคัน

4. การวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับ NT และ O-NET

5. ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน

6. พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับสถานศึกษา

ในกลุ่มอื่นๆ

7. พัฒนาคุณภาพผู้เรียนช่วงชั้นที่ 4

8. วางแผนพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อปรับกระบวนการทัศน์ใหม่

9. วางแผนพัฒนาผู้บริหารและครูผู้นำการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาประเภทที่ 1 และสถานศึกษาประเภทที่ 2 ในการบริหารจัดการโดยใช้ SBM และการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

10. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน และผู้ประกอบการมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันในการจัดการศึกษาให้ได้ตามมาตรฐาน สมศ. และ สพฐ.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

นิภาพร รุ่งโรจน์สาคร (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า 1) ผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร ในภาพรวมมีระดับพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อยู่ในระดับมาก และมีระดับพฤติกรรมทางคุณธรรมในกลุ่มพฤติกรรมการพัฒนาและฝึกฝนตนเอง กลุ่มพฤติกรรมการดำรงตนให้เหมาะสมกับฐานะและกลุ่มพฤติกรรมการประพடுத்தตนจากมากไปหาน้อยตามลำดับ และ 2) พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร ตามทรรศนะของผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05

ศิรินารถ นันทวัฒน์ภิรมณ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมือง ลำพูน พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญ จนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนบริหารงานด้านงบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพมีความตระหนักถึงความสำคัญ ระดับคุณภาพมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้านพบว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามกฎเกณฑ์ ในด้านวิชาการได้แก่ การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริงจากกระบวนการปฏิบัติ และผลงานที่เกิดขึ้นด้านงบประมาณได้แก่ การมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุม และเบิกจ่ายพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคลได้แก่ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่บุคคลในแต่ละตำแหน่ง

ตามความสามารถและความเหมาะสมเป็นสายลักษณะอักษร และด้านบริหารทั่วไป ได้แก่ การจัดทำสำมะโนและระบบข้อมูลสารสนเทศจากการทำสำมะโนผู้เรียน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับปัญหาในการบริหารงาน พบว่าด้านวิชาการมีปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรอย่างชัดเจนไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น ด้านงบประมาณ ขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานด้านบริหารงานบุคคล สถานศึกษาประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบงานที่นอกเหนือจากงานในด้านการเรียนการสอน และด้านบริหาร งานทั่วไป สถานศึกษาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านธุรกิจและเทคโนโลยี ส่วนข้อเสนอแนะในการบริหารงาน คือ ด้านวิชาการควรมีการจัดอบรมในการจัดทำหลักสูตรและควรมีการจัดทำหลักสูตรในรูปคณะกรรมการ ด้านงบประมาณ ควรมีการจัดอบรมการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ด้านการบริหารบุคคล ควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาในการจัดหาอัตรากำลังเพิ่มเติมและการวางแผนการใช้อัตรากำลังที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และด้านการบริหารทั่วไป ควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดหาบุคลากร ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้ความรู้แก่ผู้รับผิดชอบ และที่สำคัญควรมีนำหลักธรรมาภิบาล มาเป็นแนวทางการบริหารงานในสถานศึกษาร่วมกับหลักการบริหารอย่างอื่นด้วย

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : 57) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 พบว่า ผู้ตรวจแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาอยู่ในระดับ “มากที่สุด” เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรมหลักความรับผิดชอบต่อ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

ศิรินารถ นันทวัฒน์ภิรมย์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญ จนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนการบริหารด้านงบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญ ระดับคุณภาพการมีความพยายามจนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณา การบริหารในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการ มีความตระหนัก

ประยงค์ ชูรักษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ก็ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนมหาวิทยาลัยบูรพา พบว่า 1) ผู้บริหารโรงเรียนดีเด่นและโรงเรียนทั่วไปมีพฤติกรรมการบริหารอยู่ในระดับปานกลางและระดับมาก และผู้บริหาร

โรงเรียนทั้งสองกลุ่มมีพฤติกรรมกรรมการบริหารส่วนใหญ่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านภาวะผู้นำแบบ แลกเปลี่ยนพบว่าไม่แตกต่างกัน 2) โรงเรียนดีเด่นและโรงเรียนทั่วไปมีระดับประสิทธิผลโรงเรียน โดยรวมอยู่ในระดับมากและโรงเรียนทั้งสองประเภทมีระดับประสิทธิผลโรงเรียนแตกต่างกัน และ 3) พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนที่มีอิทธิพลทางบวกต่อประสิทธิผลโรงเรียน ได้แก่ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ แรงจูงใจแบบใฝ่สัมพันธ์ ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจแบบเห็น พ้องต้องกัน และการสื่อสารแบบเบื้องล่างสู่เบื้องบน ส่วนพฤติกรรม การบริหารที่มีอิทธิพลทาง ลบ ได้แก่ แรงจูงใจใฝ่อำนาจ ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน การตัดสินใจแบบออกคำสั่ง การตัดสินใจ แบบปรึกษาหารือ และการสื่อสารแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

ชัชภูมิ สีชมพู (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่ การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการการบริหาร จัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ทุกด้านรูปแบบการบริหารจัดการ เขตพื้นที่ตาม หลักธรรมาภิบาล ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้า จำแนกเป็นภาวะผู้นำ ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และภาวะผู้นำของคณะกรรมการพื้นที่เขต การศึกษา ด้านกระบวนการบริหารจัดการ จำแนกเป็น การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนด แผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การบริหารตามแผนการส่งเสริมคุณภาพจัดการศึกษาการวางระบบวางแผนงานปฏิบัติงานเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล และการรายงานผลการจัดการศึกษาความเป็นไปได้ใน การนำรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ตามความคิดเห็น ของผู้ปฏิบัติงานบริหารในเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมาก ทุกรูปแบบ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ทาร์เบท (Thabet, 2002 : 87) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการ ส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล ผลการศึกษา พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญกับการส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล โดยเฉพาะปัจจัยด้านแรงกดดันจากบริษัทคู่แข่งและกฎระเบียบในการควบคุมดูแลของรัฐบาล ซึ่งพบว่ามามีอิทธิพลในระดับสูงต่อการตัดสินใจเลือกที่จะส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบ ธรรมาภิบาล

มาร์เซลลา (Marcella, 2005 : 108) ได้ศึกษาการบริหารการปกครองด้านการศึกษา ของเขตพื้นที่การศึกษาของโมรอนโก (Morongo) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย การวิจัยนี้ พบว่า การรับรู้

ของผู้มีส่วนร่วมซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการปกครองทางการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาโมรอนโก ข้อมูลที่ได้รับมีการเปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่ทำการศึกษาเอกสารได้จัด หัวข้อที่สอดคล้องกันเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ไปสู่การเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรมของ ผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้จะ นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาจนบรรลุเป้าหมาย อีกทั้งการวิจัยครั้งนี้ยัง สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าบทบาทของผู้ดำเนินการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา

จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร สถานศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า การบริหารการศึกษาย่อมต้องอาศัยหลักการบริหารต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งการบริหารสถานศึกษานั้นมี ภารกิจงานที่มีลักษณะเฉพาะ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาคน ไปสู่คุณลักษณะที่พึง ประสงค์ และในสภาพการณ์ปัจจุบัน เป็นยุคของการกระจายอำนาจ มีการเปิดโอกาสให้ฝ่าย ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความคุ้มค่าของการ บริหาร ซึ่งที่กล่าวมานี้ตรงกับองค์ประกอบในหลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะ นำไปใช้ในการบริหารสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการบริหารตาม หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานองคาย เขต 2 โดยมุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาชั้น พื้นฐาน และครู ต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา เพื่อเป็นข้อเสนอแนะนำไปใช้เป็น แนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ต่อไป