

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดในการทำวิจัย โดยลำดับเนื้อหา ดังนี้

1. ธรรมชาติของ

1.1 ความเป็นมาในการนำหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหาร

1.2 ความหมายของธรรมชาติ

1.3 โครงสร้างของธรรมชาติ

1.4 ธรรมชาติในโรงเรียน

1.4.1 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.4.2 ธรรมชาติของคณะกรรมการสถานศึกษา

1.5 ตัวชี้วัดธรรมชาติ

2. การบริหารงานโรงเรียน

2.1 กรอบการบริหารงานโรงเรียนนิติบุคคล

2.2 บทบาทหน้าที่ของโรงเรียน

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 งานวิจัยในประเทศ

3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1. ธรรมชาติ

1.1 ความเป็นมาในการนำหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหาร

การนำหลักธรรมชาติ (Good Governance) มาใช้เป็นกฎ กติกาในการปกครอง บ้านเมืองเคยมีการปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีต เป็นเวลานานกว่า 2500 ปีแล้วที่พระพุทธเจ้าได้ แสดง พระธรรมเทศนาเรื่องทศพิธราชธรรมไว้ในพระไตรปิฎก ในสมัยอาณาจักรสุโขทัย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงปกครองบ้านเมืองแบบพ่อปกครองลูกตามหลักธรรมของศาสนา (อินทร์นัย ขอบบางเศย. 2545 : 22) สังคมไทยซึ่งนับถือศาสนาพุทธจึงมีวิวัฒนาการเรื่อง

ธรรมาภิบาลก่อนประเทศตะวันตก (อานันท์ ปันยารชุน, 2543) จึงดำรงสันติสุขด้วยหลักการแห่งพุทธธรรม แม้ในภาคอีสานของไทยสมัยที่ปกครองประเทศด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ก็ได้รับอนุญาตให้ปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาลของตนเอง ในฐานะหัวเมืองประเทศราช เรียกว่า “อิศตีสอง คองสิบสี่” (พระราชปริยัติเมธี, 2546 : 91) ต่อมาเมื่อโลกมนุษย์เจริญด้วยวัตถุมากขึ้น ประเทศมหาอำนาจในทวีปยุโรปมีการผลิตอาวุธ สร้างกำลังทหารเพื่อขยายดินแดนและเผยแผ่ลัทธิจักรวรรดินิยมไปครอบครองประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงการปกครองประเทศโดยยกเลิกหัวเมืองประเทศราช มาเป็นแบบเทศาภิบาลเพื่อรวมศูนย์อำนาจสู่รัฐบาลกลางได้สำเร็จเมื่อปี พ.ศ.2356 (พระราชวงศ์จักรีกับ 200 ปี กาฬสินธุ์, 2536 : 15) และนำระบบบริหารราชการแบบชาติตะวันตกเข้ามาใช้บริหารประเทศ เพื่อให้ระบบราชการเข้มแข็ง สามารถต่อต้านศัตรูจากการรุกรานของชาติตะวันตกได้ ทรงวางกลยุทธ์พัฒนาประเทศด้วยวิธีการส่งข้าราชการออกไปศึกษาวิชาการปกครองจากต่างประเทศมาปรับปรุงบ้านเมือง เมื่อข้าราชการเหล่านั้นกลับมารับราชการแล้วก็ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2475 อำนาจการจัดการประเทศจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่มีการศึกษาสูง ประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสใช้อำนาจอธิปไตยเพราะระดับการศึกษาต่ำกว่าข้าราชการ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 : 4) และหลังจากเกิดสงครามเย็นในช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2540 กระแสความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของโลกได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจนกระทบต่อวิถีชีวิตของคนทั่วโลก องค์การระหว่างประเทศมีความต้องการเข้าไปจัดบริการให้ประชาชนในประเทศต่าง ๆ ให้ได้รับบริการจากสาธารณะ โดยให้ผู้ปกครองอำนาจรัฐถือหลักธรรมาภิบาล (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 : 3) นักวิชาการขององค์การระหว่างประเทศ จึงคิดค้นหาหลักการบริหารจัดการที่ดีขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักการบริหารกิจการของบ้านเมืองและสังคมของทุกประเทศทั่วโลกเป็นองค์ความรู้ใหม่เรียกชื่อหลักการนั้นว่า Good Governance (อรพินท์ สพโชคชัย, 2545 : 2) ประเทศไทยจึงได้นำเอาหลักของธรรมาภิบาลมาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (อานันท์ ปันยารชุน, 2543) เพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ ต่อมากลุ่มนักวิชาการไทยจึงเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของประเทศอย่างเป็นทางการ (อินทรัตน์ ยอดบางเตย, 2545 : 12) เพื่อแก้ปัญหาการชะงักงันของข้าราชการประจำและภาคเอกชนในกรณีที่เกิดมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ในคณะรัฐมนตรี รัฐบาลไทยจึงมอบให้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยศึกษาแนวทางแก้ปัญหาบ้านเมืองเพื่อเป็นบรรทัดฐาน หากมีการเปลี่ยนรัฐบาลแล้วองค์การภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ จะให้มีหลักในการปฏิบัติโดยไม่ต้องรอปรับเปลี่ยนท่าที่ตามนโยบายรัฐบาลชุดใหม่

(คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2547 : 1) เมื่อรัฐบาลได้รับผลการศึกษานั้นแล้วจึงได้มอบให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนประกาศใช้หลักธรรมาภิบาลขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรและให้ชื่ออย่างเป็นทางการว่าระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยได้กำหนดเป็นระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชนได้ถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองขององค์กรหรือรัฐ มีการปรับปรุงพัฒนาหลักการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอเพื่อให้ประชาชนขององค์กรหรือรัฐมีความเป็นเอกภาพในการดำรงชีวิตและพัฒนาตนเองไปสู่ความอุดมสุข มั่นคง และปลอดภัยในอนาคต สมัยสุโขทัยใช้หลักธรรมาภิบาลแบบพ่อปกครองลูก ในสมัยปัจจุบันใช้หลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นคำศัพท์ที่กำหนดขึ้นมาใหม่เพื่อใช้เรียกชื่อหลักการบริหาร การจัดการ การปกครอง ซึ่งมีนักวิชาการหลายคนได้ตั้งชื่อเป็นภาษาไทยโดยแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance เป็น “ธรรมาภิบาล ธรรมราชฎร บรรษัทภิบาล ธรรมรัฐ สุประศาสน์การ กลไกประชารัฐที่ดี หรือการบริหารจัดการที่ดี” ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยมีความเห็นพ้องกันกับ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ รศ.ดร.สุวกิจ ศรีปีดถา ที่ใช้เป็นคำภาษาไทยว่า “ธรรมาภิบาล” โดยแปลศัพท์ Good คือคุณความดี Governance หมายถึง การปกครอง บำรุงรักษา (สุวกิจ ศรีปีดถา, 2545 : 9) ตรงคำไทยว่า “อภิบาล” เมื่อนำเอาคำศัพท์มาประกอบกันจึงได้คำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง ธรรมเป็นผู้ปกครองรักษา (ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 2547 : 11) ซึ่งเป็นคำใหม่ที่เหมาะสมแก่การกำหนดเป็นคำศัพท์ภาษาไทย ดังนั้นในเอกสารวิจัยฉบับนี้จะใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” แทนคำว่า Good Governance โดยตลอด

คำว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) มีนักวิชาการหลายคนให้ความหมายตามมุมมองจากประสบการณ์ชีวิตที่มีจุดยืนทางความคิดตามฐานะ ชนชั้นของคนไว้พอสรุปดังนี้

กลุ่มองค์กรที่มีบทบาทด้านการบริการและปกครองจะให้ความหมายของคำว่า Good Governance ในลักษณะการใช้อำนาจเข้าไปบริการให้ถึงประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส เช่นองค์การสหประชาชาติให้ความหมายว่าเป็นหลักการพื้นฐานให้ทุกประเทศได้พัฒนาเท่าเทียมกัน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชน (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 7) ธนาคารโลกให้ความหมายว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่าย

บ้านเมืองจัดการกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมให้ประเทศได้รับการพัฒนา (นฤมล ทับจุมพล, 2541) ธนาคารเอเชียให้ความหมายว่ามันเป็นสัญญาหรือนโยบายของฝ่าย อำนาจรัฐที่ให้กับประชาชนว่าฝ่ายคนได้ทำให้บรรลุผลหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ให้ความหมายว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน โดยกำหนดบทบาทของรัฐให้มีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 63-81) องค์การ United Nations and Development Programme (UNDP) อธิบายว่า หมายถึงหลักการดำเนินงานภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกับกิจการของประเทศในทุกระดับเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นธรรมกับประชาชนบนหลักการของเสรีภาพ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ให้ประชาชนมั่นใจในความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและคนยากจน คนด้อยโอกาสได้รับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิมิตกุล, 2543 : 13-24) สำนักนายก รัฐมนตรีโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้ความหมายขรรมาภิบาลไว้ว่าเป็นการจัดระเบียบสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความสามัคคีเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (สุวกิจ ศรีปีดดา, 2545 : 10-11) จึงเรียกว่า เป็นกิจการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 3) สำนักงานคณะกรรมการสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชี้ชัดเพิ่มเติมขรรมาภิบาลไว้ว่าเป็น การปรับ เปลี่ยนองค์กรภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงแต่มีคุณภาพสูงขึ้นและปราศจากการทุจริต ประพฤติมิชอบ (สำนักงานคณะกรรมการสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545 : 23)

กลุ่มนักวิชาการและนักบริหารที่ทำงานอยู่ในและนอกองค์กรปกครอง หรือหน่วยงานบริการของรัฐได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับขรรมาภิบาลไว้ว่าเป็นแนวทางการบริหารของรัฐ ที่ก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน (โคฟี อันนัน, อ้างอิงในสถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 8) รัฐจึงควรมุ่งบริการประชาชนให้เกิดความสุข ความพอเพียงในปัจจัยดำรงชีวิตตามหลักศาสนา (อินทร์นัย ขอบบางเตย, 2545 : 18) จึงจะเป็นการปกครองโดยหลักการแห่งธรรม (ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 2547 : 11) ดังนั้นจึงมีการวางระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐที่เน้นให้เกิดวัฒนธรรมด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมให้พัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉม, 2542 : 17-19) วางกฎ กติกาในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้พัฒนาสู่ความสุขอย่างยั่งยืน (อรพินท์ สฟโซคชัย, 2545 : 2) เป็นการจัดการผลประโยชน์ของบุคคลที่หลากหลายและขัดแย้งกัน (อานันท์ ปันยารชุน, 2542) จะต้องไม่มีการปกปิดข้อมูลกับประชาชน (นฤมล ทับจุมพล, 2541) เพื่อให้มีความสามัคคีและปรองดองสร้างสรรค์ในชาติ

(บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์. อ้างอิงใน นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 2) ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมต้องโปร่งใสให้มีการตรวจสอบได้ (ประเวศ วะสี. อ้างอิงใน นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 4) ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นกระบวนการทางการปกครอง (ลิขิต วีรเวทิน. 2541) ที่อาศัยปรัชญาเปลี่ยนวิธีคิดจากเมืองบนสู่ล่างมาเป็นการสื่อสารสองทาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2541 : 81) เพื่อการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของ (Owner Right) สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (วรภัทร โตรณะเกษม. 2541 : 20) จึงเป็นปรัชญาของชาติที่ต้องการให้ทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ เคารพความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ คือการมีสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ มีวัฒนธรรมที่งดงาม หลากหลายโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาของบ้านเมือง (ธีรยุทธ บุญมี. 2541)

สรุปความเห็นขององค์กรบริหารที่มีต่อธรรมาภิบาลได้ว่าจะต้องมีการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ มีความสุจริต โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนเข้าถึงงานบริการของรัฐ และการสร้างความสงบสุขบนหลักการแห่งความสามัคคี ส่วนความเห็นของนักวิชาการและนักบริหารต่อธรรมาภิบาลได้แก่การวางกฎเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนจัดการปัญหาด้านต่าง ๆ ของรัฐและสังคมทุกระดับ

1.3 โครงสร้างของธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างของหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2547 : 2) ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

1.4 ธรรมาภิบาลในโรงเรียน

1.4.1 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหาร โรงเรียนตามกรอบของกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย กำหนด

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ
วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 129 ก หน้า 13) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีจำนวน 9 คน สำหรับ โรงเรียนขนาดเล็กและจำนวน 15 สำหรับ
โรงเรียนขนาดใหญ่ มาจากกลุ่มคนดังต่อไปนี้

- 1) ประธานคณะกรรมการ (มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ)
- 2) กรรมการที่เป็นตัวแทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน
- 3) กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน
- 4) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน
- 5) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน
- 6) กรรมการที่เป็นศิษย์เก่า จำนวน 1 คน
- 7) กรรมการที่เป็นตัวแทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่
จำนวน 1 รูปหรือ 1 คนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กและจำนวน 2 รูปหรือ 2 คนสำหรับ
สถานศึกษาขนาดใหญ่
- 8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 1 คนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวน
6 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่

9) ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

อนึ่งโรงเรียนขนาดเล็กตามกรอบของกฎกระทรวงนี้หมายถึงโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน
ไม่เกิน 300 คน และโรงเรียนขนาดใหญ่หมายถึงโรงเรียนที่มีนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป

1.4.2 ธรรมชาติของคณะกรรมการสถานศึกษา

โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติงานทางการศึกษาที่เล็กที่สุด ไม่มีความซับซ้อนทาง
การบริหาร การนำหลักธรรมชาติไปใช้ในระดับ โรงเรียนจึงเป็นเรื่องง่าย เพราะโรงเรียนมี
ปัจจัยพื้นฐานส่งเสริมอยู่แล้ว เช่น ครูเป็นคนที่ระเบียบวินัยและจรรยาบรรณ (ชัยอนันต์
สมุทวนิช. 2547 : 1) ผู้ปกครองนักเรียนก็มีความรักบุตรหลานที่พร้อมให้การเกื้อกูลเป็นทุน
อยู่แล้วเพียงแต่มีระเบียบอำนาจรัฐให้การรับรองเท่านั้นคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนก็
ดำเนินการจัดการและปกครองกันได้ตามความต้องการที่เกิดขึ้นจริงจากภายใน ดังนั้นหลัก
ธรรมชาติในโรงเรียนจึงควรมีหลักการอย่างน้อย 3 หลักการ (เกษม วัฒนชัย. 2546 : 7) คือ

- 1) เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม (Relevance) คือ ต้องทำในสิ่งที่สอดคล้องกับ
ประโยชน์ของโรงเรียน ประโยชน์ของชุมชน ประโยชน์ของสังคม และประโยชน์ของประเทศ

ซึ่งผู้บริหารต้องคิดคำนึงตลอดเวลา

2) กระบวนการ โปร่งใส (Transparency) โปร่งใสในที่นี้หมายถึงตรวจสอบได้ อธิบายได้ นั่นคือ การดำเนินงานทุกกิจกรรมในโรงเรียนจะต้องตรวจสอบได้ อธิบายได้ เช่น การใช้จ่ายเงิน เป็นต้น

3) ความรับผิดชอบในการดำเนินการ (Accountability) ทุกขั้นตอนต้องมี ผู้รับผิดชอบใครเป็นคนส่งผู้รับผิดชอบ

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาซึ่งดำเนินการ โดย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้การบริหารงานโรงเรียนนิติบุคคลภายใต้กฎหมาย ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย (คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน . 2547 : 4) โรงเรียนจึงมี มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- (1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับ นโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนบริบท และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
- (2) จัดตั้งงบประมาณ และรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
- (3) พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และความต้องการของนักเรียน ชุมชน และท้องถิ่น
- (4) จัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่ เหมาะสม และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและ พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- (6) กำกับ ติดตาม ประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการ และประเมินผลการ ปฏิบัติงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และการดำเนินการทางวินัยกับ ครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด
- (7) ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และ จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา
- (8) จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ความร่วมมือในการ ประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งการรายงานผลการประเมิน ต่อคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (9) ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษา

และสถาบันอื่นในชุมชน และท้องถิ่น

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับกิจการภายในสถานศึกษาหรือตามที่ได้รับมอบหมายและตามที่กฎหมายกำหนด

ธรรมนูญในโรงเรียนก็คือการใช้กฎ กติกา หรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนต้องปฏิบัติเป็นแนวเดียวกันทั่วประเทศ โดยให้มีความตระหนักว่าเป็นภาระหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติตามด้วยการแสดงความรับผิดชอบทุกอย่าง เริ่มตั้งแต่การร่วมกันกำหนดนโยบาย ดำเนินการเอง จนได้ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ในฐานะเป็นเจ้าภาพหรือเจ้าของกิจการจัดการศึกษาของรัฐ

1.5 ตัวชี้วัดธรรมนูญ

ตัวชี้วัดหรือข้อมูลสภาพการณ์ที่บ่งบอกผลการดำเนินงานตามหลักธรรมนูญของหน่วยงาน (สมเกียรติ ทานอก. 2539. อ้างอิงใน บุญศรี พรหมมาพันธุ์ : 90) มีนักวิชาการหลายคนได้คิดค้นหาตัวชี้วัดธรรมนูญ แต่ตัวชี้วัดที่ทุกวงการยอมรับไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางและเป็นทางการคือตัวชี้วัดธรรมนูญที่สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าทำการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อใช้ในการประเมินระดับการบริหารจัดการที่ดี (สุวกิจ ศรีปีดดา. 2545 : 7) ซึ่งผลการศึกษาพัฒนาทำให้ได้หลักการบริหารจัดการที่ดี 6 หลัก ตามหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะนำไปใช้เป็นประเด็นคำถามประกอบกับกรอบการบริหารงานโรงเรียนนิติบุคคล ในแบบสอบถามในงานวิจัยนี้ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม มีตัวบ่งชี้ดังนี้

- 1.1 การแบ่งแยกอำนาจ
- 1.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- 1.3 ความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่
- 1.4 หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
- 1.5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
- 1.6 หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความคิด ไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย”
- 1.7 หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด

2. หลักคุณธรรม มีตัวบ่งชี้ดังนี้

- 2.1 การปลอดคอร์รัปชัน

- 2.2 การปลอดจากการทำผิดวินัย
- 2.3 การปลอดจากการทำผิดจากมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ
3. หลักความโปร่งใส มีตัวบ่งชี้ดังนี้
 - 3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน
 - 3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน
 - 3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
 - 3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน
4. หลักการมีส่วนร่วม มีตัวบ่งชี้ดังนี้
 - 4.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร
 - 4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - 4.3 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
 - 4.4 การพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. หลักความรับผิดชอบ มีตัวบ่งชี้ดังนี้
 - 5.1 หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน
 - 5.2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน
 - 5.3 หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 5.4 หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล
 - 5.5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
 - 5.6 หน่วยงานมีแผนสำรอง
6. หลักความคุ้มค่า มีตัวบ่งชี้ดังนี้
 - 6.1 การประหยัด
 - 6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - 6.3 ความสามารถในการแข่งขัน

ในการพิจารณาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กรจะต้องมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของแต่ละองค์กร ซึ่งอาจพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 69)

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบชี้วัด

4. ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการ ได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัด ได้อย่างชัดเจน

2. การบริหารงานโรงเรียน

การบริหารงาน โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาของรัฐนั้นจะดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหรือแนวนโยบายของรัฐกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นในบทนี้ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอถึงเรื่องกรอบการบริหารงานโรงเรียนนิติบุคคล และบทบาทของ โรงเรียนดังนี้

2.1 กรอบการบริหารงานโรงเรียนนิติบุคคล

ด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ บริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาดำเนินการบริหารจัดการในรูปแบบการบริหารงานโรงเรียนนิติบุคคลภายใต้กฎหมาย (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 24) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 33-73) ในบทนี้จึงขอเสนอถึงกรอบการบริหารงาน โรงเรียนนิติบุคคลภายใต้กฎหมาย ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการออกแบบสอบถามเพื่อการวิจัยต่อไป ดังนี้

2.1.1 การบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย

- 1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
- 2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 3) การวัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน
- 4) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 5) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา
- 6) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
- 7) การนิเทศการศึกษา
- 8) การแนะแนวการศึกษา
- 9) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
- 10) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

- 11) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น
- 12) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครั้ว องค์กร

หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2.1.2 การบริหารงานงบประมาณ ประกอบด้วย

- 1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ
- 2) การจัดสรรงบประมาณ
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน และผล

การดำเนินงาน

- 4) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 5) การบริหารการเงิน
- 6) การบริหารบัญชี
- 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

2.1.3 การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

- 1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- 2) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- 3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- 4) วินัยและการรักษาวินัย
- 5) การออกจากราชการ

2.1.4 การบริหารงานงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

- 1) การดำเนินงานธุรการ
- 2) งานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 4) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- 5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- 6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 7) การส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และ

การบริหารทั่วไป

- 8) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- 9) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

- 10) การรับนักเรียน
- 11) การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบ นอกระบบและตาม

อัยยาศัย

- 12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 13) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- 14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 15) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร
หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
- 16) การประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
- 17) การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน
- 18) งานบริการสาธารณะ
- 19) งานที่ไม่ได้ระบุในงานอื่น

2.2 บทบาท หน้าที่ของโรงเรียน

บทบาทหน้าที่ของ โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย (สำนักงาน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 18 - 23) มีดังนี้

2.2.1 บทบาทหลัก 3 ประการ ให้ยึดเป็นหลักในการจัดการศึกษาคือ

- 1) จัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
- 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- 3) การพัฒนาสาระและกระบวนการการเรียนรู้ให้เป็น ไปอย่างต่อเนื่อง

2.2.2 หน้าที่ของสถานศึกษา

- 1) จัดการประเมินผู้เรียนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบ
การศึกษา
- 2) จัดทำสาระของหลักสูตรฉบับสถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา
ในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของ
ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ
- 3) ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น
ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมี
การจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และเลือกสรรภูมิปัญญาและ

วิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน

4) พัฒนาการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อการพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

5) ใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรร โอกาสการเข้าศึกษาต่อ โดยนำผลการประเมินผู้เรียนไปใช้ประกอบการพิจารณา

สรุปบทบาทหน้าที่หลักของโรงเรียนคือบทบาทของครูซึ่งมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ผู้เรียนทั้งในและนอกระบบโรงเรียนด้วยการจัดทำสาระหลักสูตรการเรียนรู้ กระบวนการกิจกรรมการเรียนรู้ และการประเมินผลเพื่อพัฒนาผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษาด้วยวิธีการที่หลากหลายร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 งานวิจัยในประเทศ

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลได้มีนักวิชาการทำการศึกษาวิจัยไว้หลายคน โดยมีข้อมูลที่ได้ศึกษาได้จากหลายแหล่งเช่นหน่วยงานองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กร เอกชน ดังเช่นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ผู้วิจัยค้นพบ ดังนี้

นภดล พันธุ์กระวี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปรับปรุงธรรมาภิบาลในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า ธรรมาภิบาลในกลุ่มนักธุรกิจการเงินเฉพาะกิจของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริการ หน่วยงานภาครัฐพยายามเข้าไปส่งเสริมปรับปรุงหลักธรรมาภิบาล แต่ในการปฏิบัติจริง (Implement) ยังขาดเอกภาพจนเกิดลักษณะต่างคนต่างทำในทิศทางของธรรมาภิบาลจึงไม่ออกมา

จรรยา ศรีสุกใส (2540. อ้างอิงใน บุญศรี พรหมมาพันธุ์. 2547 : 102) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพบว่าการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังไม่มีอิสระจากราชการพลเรือนของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอยังมีอำนาจครอบงำองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยพบว่าธรรมาภิบาล ในสถาบันอุดมศึกษานั้นควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลงาน ความโปร่งใส

การกระจายอำนาจและความยุติธรรม

สุวกิจ ศรีปัดดา (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา เฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคามพบว่ามีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางและผู้ปฏิบัติงานที่มีสถานภาพต่างกันก็มีความเห็นต่างกัน

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่องสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีพบว่าผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในระดับมากขึ้นไป ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด ผู้มีอายุมากกว่า 50 ปีบริหารงานโดยอาศัยประสบการณ์ ยึดหลักธรรมาภิบาลในระดับต่ำกว่ากลุ่มผู้บริหารที่มีอายุน้อยกว่า 50 ปี

อนันต์ หวะสุวรรณ (2545 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาวิจัยเรื่องมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในกระบวนการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์พบว่ากรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานถึงแม้มีสถานภาพต่างกันก็มีความต้องการร่วมมือพัฒนาการศึกษา หรือมีวิสัยทัศน์เหมือนกัน กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกลุ่มที่มาจากผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ปกครองนักเรียนมีความเห็นแตกต่างกันกับกลุ่มครูผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารสถานศึกษาในด้านวิธีการพัฒนา

อรพินท์ เรือขวางเพชร (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องทัศนคติของข้าราชการกรมสรรพากรต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี สำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขต 1-16 พบว่าผู้ปฏิบัติงานพึงพอใจสภาพงานในระดับปานกลาง และมีทัศนคติในการปฏิบัติงานการกำกับดูแลผู้เสียภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลอยู่ในระดับปานกลาง และความพึงพอใจทุก ๆ ด้าน มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการมีธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษีที่ระดับนัยสำคัญ .05

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในความหมายภาครัฐ เอกชน และประชาชน กรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” พบว่า บุคลากรภาครัฐให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมสูงที่สุดในการดำเนินงานตามสัญญาที่ผูกพัน ภาคเอกชนเห็นว่าควรยึดหลักความคุ้มค่า ส่วนภาคประชาชนเห็นว่าหลักการมีส่วนร่วมมีความสำคัญกว่าจึงถือเป็นหลักใหญ่ธรรมาภิบาล หลักการอื่นเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น

ประมวถ รุจนเสรีและคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมี

ปัญหาเรื่องของพนักงานโอนย้ายไม่ได้ตามความประสงค์และความก้าวหน้าในอาชีพ ไม่ได้ เนื่องจากมักเกิดความแตกแยกกับผู้บริหารซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มุ่งประโยชน์ของท้องถิ่นจนเกิดการขัดแย้งของพนักงานที่มุ่งวิชาชีพ

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2545 : บทคัดย่อ อ้างอิงใน บุญศรี พรหมมาพันธุ์. 2547 : 108) ได้ทำวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี พบว่า หลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่ามีความเหมาะสม หลักนิติธรรมและคุณธรรมมีคะแนนสูง หลักความโปร่งใสมีคะแนนต่ำเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีน้อย

นิยม เกิดขันหมาก (2545 : อ้างอิงใน บุญศรี พรหมมาพันธุ์. 2547 : 108) ได้ทำวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมี ปัญหาในด้านการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส บุคลากรขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน และยัง ขาดแนวทางการพัฒนาการบริหารบุคคลด้านคุณธรรมจริยธรรม

นิภาพร รุ่งโรจน์สาคร (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องพฤติกรรมทางคุณธรรมตาม ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร โดยมี วัตถุประสงค์ (1) ศึกษาพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ ดีของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร (2) เปรียบเทียบพฤติกรรมทางคุณธรรมตาม ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร ตาม ทักษะของผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครู โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 405 คน ผลการวิจัยพบว่า (1) ผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาครในภาพรวมมีระดับพฤติกรรม ทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอยู่ในระดับมาก และมีระดับ พฤติกรรมทางคุณธรรมในด้านพัฒนาและฝึกฝนตนเอง การดำรงตนให้เหมาะสมกับฐานะ และ พฤติกรรมการประพฤติตน จากมากไปหาน้อยตามลำดับ (2) พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาครตามทักษะ ของผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูมีความแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ภาภภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องความเป็นธรรมาภิบาลใน องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัด ปราจีนบุรี พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านนิติธรรมน้อย ด้านคุณธรรมมีการสื่อสารให้ พนักงานเข้าใจเป็นแนวทางดำเนินการ ด้านอื่นนอกจากนี้ยังจัดอบรมคณะกรรมการบริหารและ

พนักงานให้มีความรู้ ความเข้าใจธรรมาภิบาลค่อนข้างน้อย

สมศักดิ์ สุขสาราญ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของผู้บริหารและพนักงานกลุ่มบริษัทแห่งหนึ่งที่มีต่อธรรมาภิบาลในภาคเอกชน พบว่าของผู้บริหารและพนักงานนั้นมีความรู้ ความเข้าใจในธรรมาภิบาล แต่การสร้างวัฒนธรรมตามหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาคเอกชนเป็นเรื่องยาก เพราะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ยังสามารถล่วงล้ำเพื่อรู้ข้อมูลสำหรับตัดสินใจในทุกขั้นตอนเองได้ การสร้างหลักธรรมาภิบาลในภาคเอกชนได้จึงต้องปรับทัศนคติในการทำงานใหม่ด้วยการเชิดชูคนดีและให้รางวัล

พระมหาสนธยา ชาเสนา (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่ดีต่อแนวคิดหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลางถึงสูงมาก ส่วนปัญหาของสมาชิกคือระดับความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบและการคิดวางแผนพัฒนา และปัญหาสภาพแวดล้อมที่ดำรงอยู่คือความแออัด การแข่งขันทางการเมืองจนสังคมแตกแยกและระบบนิเวศน์เสื่อมโทรม

บุญศรี พรหมมาพันธุ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบ ปัจจัยและตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้สร้างขึ้นโดยยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญและหลักการบริหารจัดการที่ดีมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การจัดการ การให้รางวัล การพัฒนา การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์

สรุปผลจากการวิจัยของนักวิชาการไทยพบว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของภาคสถาบันธุรกิจการเงินเฉพาะกิจขององค์กรเอกชนในช่วงปี พ.ศ. 2540 ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แม้มีหน่วยงานภาครัฐเข้าไปสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลอย่างมากแต่การนำไปปฏิบัติยังไม่บังเกิดผลจริง ปี พ.ศ. 2544 ในองค์การภาครัฐที่มีหน้าที่ด้านจัดการศึกษามีการนำธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารอย่างกว้างขวาง ระดับการอุดมศึกษามีค่าระดับการปฏิบัติในระดับปานกลาง ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีค่าระดับการปฏิบัติในระดับมาก และผู้บริหารมีคุณธรรมตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ส่วนองค์การภาครัฐที่บริการประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าหลักนิติธรรมมีความสำคัญกว่าหลักการอื่น ๆ เหมือนกันกับความเห็นของบริษัทเอกชนที่เห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ ระบบการทำงานและความมีอิสระมีความสำคัญอันดับหนึ่ง และปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรมอันเป็นคุณลักษณะอันพึงประสงค์พื้นฐานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนยังไม่ได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น

3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

บริติชแฮม (Brittingham, 1998 : 1406-A) ศึกษาเรื่อง ลักษณะของการมีส่วนร่วมของโรงเรียน ครอบครัว และชุมชนที่ประสบผลสำเร็จ พบว่า ผู้ปกครองมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษา ที่จะทำให้ห้องเรียนมีคุณภาพ และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ครูจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองเข้าใจ ในกิจกรรมการเรียนการสอนว่า อะไร สอนอย่างไร และผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมด้านสังคม อารมณ์และความก้าวหน้าด้านวิชาการของเด็ก การพัฒนาสถานะของเด็กเยาวชน และครอบครัวให้ดีขึ้น ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานที่จะทำให้ครอบครัวและชุมชนเข้มแข็ง ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนและชุมชน

ดีแลนซี (Delancy, 2000 : 2349-A) ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกระบวนการตัดสินใจในหลักสูตรการเรียนระดับเขต พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และชุมชนต่อการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ในโรงเรียน มีผลต่อวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และมีความคิดเห็นแตกต่างกัน การใช้วิธีการสื่อสารที่เหมาะสม การสื่อสารสองทาง จะเกิดประโยชน์ในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งในโรงเรียน

โกลด์ (Gold, 2000 : 265-A) ศึกษาเรื่องการให้ชุมชนในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่าการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนเขตเมืองครอบคลุมไปถึงความต้องการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว ชุมชน และ โรงเรียน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน และเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง ชุมชนและนักการศึกษา ชุมชนที่มีรายได้ต่ำจะมีปัญหาในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และระดับการศึกษาของผู้ปกครองมีผลต่อการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

ลาชเวย์ (Lashway, 2002 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาผู้บริหารโรงเรียนในยุคแห่งความรับผิดชอบ เอาใจใส่ ในสายตาของบุคคลภายนอก บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอยู่ จากการศึกษาพบว่า การอยู่ในตำแหน่ง อย่างน้อย 5 ปี สามารถสร้างความมั่นใจเป็นอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่า จะมีความคับข้องใจอยู่บ้างในบางครั้ง ผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสมดุลกันในเรื่องของคำสั่ง นโยบาย และบทบาทการบริหาร เพราะทุกอย่างถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น แม้ว่า จะขัดแย้งกันอยู่บ้าง ในระดับโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา จะเปลี่ยนแปลงการบริหารการทำงานของผู้บริหาร ด้วยการทดสอบและการทำรายงานประจำปี จากช่องว่างที่ขยายมากขึ้นระหว่างความรับผิดชอบ และการเอาใจใส่ในการบริหาร บทบาทการออกคำสั่งที่สูงขึ้น และผลสะท้อนที่มีต่อความสัมพันธ์กับ

คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารแสดงบทบาทความเป็นผู้นำ เน้นที่การพัฒนาความเป็นมืออาชีพด้านการสอน ที่อยู่บนพื้นฐานหลักการประเมินผลของการพัฒนาการสอน ส่วนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้จัดทำหลักสูตรการเตรียมตัวเป็นผู้นำ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับผู้บริหารให้มีความรู้ ในทักษะการปฏิบัติ มีคณะกรรมการทำงานของโรงเรียนร่วมกับผู้บริหาร เพื่ออธิบายความคาดหวังในการทำงานด้านการวัดผลประเมินผล

เดกนอลต์ (Daigneault. 2005 : Abstract) ได้ศึกษาเพื่อสำรวจรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี พบว่า การบริหารจัดการที่ดีเริ่มต้นและสิ้นสุดลงด้วยคณะกรรมการผู้อำนวยการของสภาพแวดล้อม ส่วนคณะผู้บริหารอาวุโส คณะกรรมการที่สำคัญและคนอื่น ๆ ดำเนินงานด้านภาวะผู้นำที่สำคัญพร้อมกับความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ หน้าที่ที่ได้รับควมไว้วางใจขั้นสุดท้ายตกอยู่กับคณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการต่าง ๆ มีความรับผิดชอบในด้านสำคัญ ๆ 5 ด้าน คือ การบริหารจัดการ พันธกิจและกลยุทธ์ การพัฒนาด้านการจัดการที่มองข้ามการปฏิบัติและจริยธรรม และบูรณาการด้านการเงิน ปรากฏว่าคณะกรรมการหลายคณะไม่คำนึงถึงการบริหารจัดการอย่างมีจิตสำนึกมากพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ความสำเร็จของคนในฐานะผู้นำจึงแตกต่างกันอย่างกว้างขวาง คณะกรรมการหลายคณะต้องมีความรับผิดชอบในภาวะผู้นำ ศาสตราจารย์ Richard Chait แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดสังเกตเห็นว่า คณะกรรมการจำเป็นต้องหยุดคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการแทนการทำในสิ่งที่ตนเองเชื่อว่า จะบริหารจัดการอย่างสม่ำเสมอเท่านั้น การบริหารจัดการที่ดีมันเกี่ยวข้องกับความตั้งใจที่จะตรวจสอบความพยายามในการจัดการของตนอย่างสม่ำเสมอและอย่างเสรี คำถามที่ยาก ๆ หากำตอบที่ดี ๆ แล้วเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สภาพแวดล้อมของตนดีขึ้นบนพื้นฐานของความต่อเนื่อง

ไบรอัน บรีวเออร์ (Brian Brewer. 2005 : Abstract) ได้ศึกษาการประชุมเพื่อเสนอผลงานทางวิชาการ CAPAM ของรัฐบาลบนเครือข่าย: การสร้างบริษัทร่วมทุนสาธารณะ โดยผ่านการความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน พบว่าการทำงานแบบร่วมมือ โดยผ่านการความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน ถึงแม้ไม่ใช่สิ่งใหม่แต่ก็ปรากฏมีทั่วไปมากขึ้น ความเป็นหุ้นส่วนที่ถูกสร้างขึ้นมาได้พัฒนาตนให้คงอยู่อย่างถาวรบนความเชื่อมั่นที่คงอยู่ในระดับสูงของบริษัทร่วมลงทุนที่เป็นระบบซึ่งหลักธรรมาภิบาลได้ส่งเสริมอยู่ การตรวจสอบห้างหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน 2 แห่งในฮ่องกงที่การทำงานภาครัฐได้บ่อนทำลายบริษัทร่วมทุนลงอย่างรุนแรง กรณีแรกเป็นการร่วมมือกันสร้าง โรงเรียนเป็นฐานที่ผ่านความร่วมมือกันมานานของประชาสังคมกับรัฐต้องพังทลายลง เนื่องจากเรื่องแย่งอำนาจกำกับดูแลของผู้ให้บริการ กรณีที่สองการมุ่งเน้นโครงสร้างพื้นฐานด้านศิลปะขนาดใหญ่บนที่ดินที่พัฒนาขึ้น

ใหม่ เกิดความไม่คงที่ของนโยบายรัฐบาลฮ่องกงควบคู่ไปกับความระแวงสงสัยลึก ๆ ของชุมชนศิลปะเกี่ยวกับธุรกิจขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกันดีกับกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลต่อโครงการได้คัดกร่อนบริษัทร่วมลงทุนของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปอย่างรุนแรง

ยั้ง (Young, 2006 : Abstract) ได้ศึกษาการบริหารจัดการโรงเรียนในประเทศนิวซีแลนด์ ถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เข้าไปเป็นกรรมการ โรงเรียนมากขึ้นเป็นพิเศษ พบว่าการบริหารจัดการตามความเข้าใจของกรรมการแตกต่างกับความตั้งใจในการกำหนดนโยบายและหลีกเลี่ยงการลงข้อวินิจฉัยแบบรายวัน ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่เรียบง่าย แต่ประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการ โรงเรียนมุ่งตั้งนัยให้ได้คือการมีอำนาจที่มากพอที่จะจัดการกับระบบราชการที่มีแต่ความล่าช้า ที่สำคัญเป็นบทบาทการบริหารงานมากกว่าการจ้องจับผิดกัน ความสับสนในบทบาทนี้คัดกร่อนฐานะอาจารย์ใหญ่และทำให้สมาชิกในโรงเรียนต้องแบกรับภาระหนักเกินไป เพื่อแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคืออยู่ภายใต้อาจารย์ใหญ่ที่ดี การเป็นประธานกรรมการโรงเรียนคือความสัมพันธ์ทางวิชาชีพระหว่างประธานกับสมาชิกกรรมการ โรงเรียน

คาปาเดีย (Kapadia, 2006 : Abstract) ได้ศึกษาสมาร์ตมันนี่ : หุ่นให้รางวัลพฤติกรรมที่ดีของบริษัท โดยมีสถิติสนับสนุนคำขวัญที่ดีว่า “คนดีทำสำเร็จก่อนคนอื่น” งานวิจัยทางวิชาการแสดงให้เห็นจริงว่าผู้ลงทุนสามารถทำอะไรได้ถ้าหุ่นของบริษัทที่มีผู้จัดการมุ่งตรงจริง ๆ ว่าบริษัทเหล่านี้มี “หลักธรรมาภิบาล”

บริษัทเป๊ปซี่เป็นบริษัทขนาดยักษ์ใหญ่ขายน้ำอัดลมและอาหารว่างในนิวออร์ลีนส์ให้ประโยชน์ดูแลลูกจ้างด้วยการ “ปรับเป้าหมายแผนเข้าหากันอย่างกลมกลืนของลูกจ้างทุกคนอย่างที่ต้องการเป็นนักลงทุน” Herb Achey นักวิเคราะห์หุ้นค้าอุปโภคบริโภคอาวุโสของตลาดเงินทุนหลักทรัพย์สหรัฐฯกล่าวประมาณไว้ว่าถ้าถึงปี 2007 เป๊ปซี่จะมีกำไรเพิ่ม 19 เท่าตัวจากการที่มีเด็กคิดป้ายโปสเตอร์ตามเสื้อผ้าของใช้ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการจัดการที่ดี เขากล่าวว่าหุ่นไม่ได้มีส่วนสำคัญนักหากคณะกรรมการ ผู้จัดการการเงินมีความกล้าทำพนันกับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในสิ้นปี

สรุปผลการศึกษางานวิจัยต่างประเทศแล้วพบว่าหลักธรรมาภิบาลที่นำไปใช้ในสถานศึกษาหรือสถานประกอบการที่สำคัญได้แก่ 1) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่การให้มีคณะกรรมการทำงานร่วมกับผู้บริหาร ให้ผู้ปกครองร่วมจัดการศึกษา ปรับปรุงหลักสูตร และประเมินพัฒนาการของเด็ก 2) หลักนิติธรรม คือการให้ผู้บริหารมีอำนาจในการสั่งการตามนโยบาย 3) หลักความโปร่งใส ให้มีการผลิตผู้บริหารมืออาชีพจากสถาบันระดับอุดมศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาควรมีอายุการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอย่างน้อย 5 ปี 4) หลักความรับผิดชอบ

คือให้คณะผู้บริหารมีหน้าที่รักษาเครดิต ความน่าเชื่อถือของสถาบันที่ตนเป็นผู้นำอย่างมีจิตสำนึกในฐานะเป็นเจ้าของ 5) หลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชนซึ่งจะมีมากขึ้นทุกด้าน ถึงแม้จะเกิดปัญหาการเอาเปรียบเอกชนเมื่อคณะรัฐบาลเปลี่ยนแนวทงนโยบายแห่งรัฐไปจากข้อตกลงเดิมก็ตาม หลักการร่วมทุนนี้ก็ยังดำรงและพัฒนาไปเรื่อย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY