

ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ:
ศึกษารณิโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2557
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: CASE STUDIES OF SCHOOLS UNDER
THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION, MINISTRY OF EDUCATION

Mr. Wirayut Phonphotthanamat



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัด
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
โดย นายวีระยุทธ พรพจน์ธนาศ
สาขาวิชา รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐฐา วินิจนัยภาค)

วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ : ธรรมนูญในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: CASE STUDIES OF SCHOOLS UNDER THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION, MINISTRY OF EDUCATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.ดำรงค์ วัฒนา, 406 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาองค์ประกอบธรรมนูญที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียน 2) ศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมนูญ และ 3) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมนูญของโรงเรียน โดยมีสมมติฐานการวิจัย คือ 1) ธรรมนูญในโรงเรียนมีองค์ประกอบที่ชัดเจน 2) โรงเรียนมีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมนูญ 3) ระดับธรรมนูญของโรงเรียนขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน ระเบียบวิธีวิจัยอาศัยวิธีเชิงคุณภาพวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์แล้วนำผลมาวิจัยในเชิงปริมาณและวิเคราะห์ผลด้วยสถิติต่างๆ

ผลการวิจัย พบว่า 1) องค์ประกอบธรรมนูญที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน มี 8 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากคำตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม 2) สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมนูญในภาพรวมอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง 3) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมีความสอดคล้องกันว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมนูญในโรงเรียน ซึ่งเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในของโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยค่านิยมร่วมของโรงเรียน ระบบการดำเนินงานของโรงเรียน บุคลากร ทักษะ และ สไตล์ ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียนที่ส่งผล ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง

ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมให้โรงเรียนได้นำหลักธรรมนูญมาใช้ในการบริหารโรงเรียนอย่างประสบผลสำเร็จ ภาครัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีการวัดธรรมนูญในโรงเรียน และมีการกระตุ้นใจให้โรงเรียนนำหลักธรรมนูญมาใช้ในโรงเรียนตาม 8 องค์ประกอบของข้อค้นพบจากผลการวิจัยนี้

5281507824 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: GOVERNANCE / GOOD GOVERNANCE / GOOD GOVERNANCE IN SCHOOLS

WIRAYUT PHONPHOTTHANAMAT: GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: CASE STUDIES OF SCHOOLS UNDER THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION, MINISTRY OF EDUCATION. ADVISOR: ASSOC. PROF. DAMRONG WATTANA, Ph.D., 406 pp.

This thesis aims to study 1) Components of good governance appropriate to the administration of schools, 2) the condition of school administration according to the principles of good governance, and 3) Factors that affect the levels of good governance of schools. The hypotheses of the research are that 1) Good governance in schools has clear components, 2) Schools' administration follows the principles of good governance, and 3) The schools' good governance levels depend on external and internal environments of the schools.

The research methodology is a quality research method, and an analysis of the data gathered from documents and interviews. The results are analyzed in terms of quantity and through different statistical methods.

The research has found that 1) There are 8 components of good governance appropriate for schools' administration—the principles of rule of law, morality, transparency, participation, accountability, value for money, relevance and security of fair compensation and benefit, 2) The overall level of good governance in school administration is very high, and 3) the results of quality and quantity analyses of the data are in accordance with each other, showing that the factors that affect schools' good governance are schools' internal environments, including schools' shared values, schools' operational system, staff, skills and styles. The external environment that affects good governance is political environment.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือ ความเมตตา ความกรุณา การให้ข้อมูล ให้ข้อเสนอแนะ ให้คำแนะนำ ความคิดเห็น และกำลังใจ จากบุคคลหลายท่าน ดังนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งให้ความใส่ใจยิ่ง และให้อิสระทางความคิดในการเลือกหัวข้อและแนวทางการดำเนินการวิจัย ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความรักและความสุขที่จะทำ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือ ช่วยชี้แนะแนวทางที่เหมาะสม ให้ข้อเสนอแนะ ให้ความคิดเห็น ให้กำลังใจ กระตุ้นให้เกิดความคิดและมุมมองใหม่ๆ ให้เอกสารในการศึกษาเพิ่มเติม ตลอดจนให้ความรู้เสริมเพิ่มเติมในการทำวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.ณัฐฐา วินิจฉัยภาค กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผศ.ดร.ชนิตา จิตตรุทธะ และ ผศ.ดร.ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี กรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกๆ ท่านได้กรุณาให้ความเมตตา และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ในทุกๆ ขั้นตอน รวมถึงให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ตลอดมา

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกๆ ท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในเรื่อง ธรรมาภิบาลความรู้ทางด้านสถิติ และการวิจัยให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ และผู้ตอบแบบสอบถาม เพื่อประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ทุกๆ ท่าน ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านในการให้สัมภาษณ์ และตอบแบบสอบถาม ทั้งๆ ที่หลายท่านก็มีภารกิจมากอยู่แล้ว

ขอขอบพระคุณบุคคลหลายๆ ฝ่าย ซึ่งมีส่วนช่วยในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ เช่น เจ้าหน้าที่จากมหาวิทยาลัยต่างๆ เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ เจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ รวมถึง ครูจากหลายๆ โรงเรียน ที่ช่วยประสานงาน และให้ความช่วยเหลือในการเข้าถึงกลุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนคงไม่มีวันนี้ หากไม่ได้รับการอบรมเลี้ยงดู เอาใจใส่ ด้วยความรัก ความเข้าใจ ความห่วงใย กำลังใจ และการสนับสนุนทางการเงิน จาก นายดำรงค์ และ นางวนิดา พรพจน์ธนาต ผิดาและมารดาของผู้เขียน ผู้ซึ่งเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อบุตร ทำให้ผู้เขียนได้มีวันนี้ ซึ่งผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	6
1.4 สมมติฐานการศึกษา.....	6
1.5 ขอบเขตในการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.7 ลำดับการนำเสนอ.....	7
บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาล	8
2.1.1 ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาลสากล.....	8
2.1.2 ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย	14
2.1.2.1 แนวความคิดธรรมาภิบาลในทัศนะของนักวิชาการไทย.....	19
2.1.2.2 แนวความคิดธรรมาภิบาลในภาครัฐ.....	33
2.1.3 ธรรมาภิบาลกับบทบาทของภาครัฐที่เปลี่ยนไป.....	47
2.2 ธรรมาภิบาลกับการนำมาใช้ในโรงเรียน.....	53

2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในโรงเรียน	87
2.3.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law).....	95
2.3.2 หลักคุณธรรม (Morality).....	103
2.3.3 หลักความโปร่งใส (Transparency).....	117
2.3.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation).....	126
2.3.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability).....	136
2.3.6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money).....	144
2.3.7 หลักความมั่นคง (Security).....	152
2.3.8 หลักเป้าหมายสอดคล้อง (relevance) ต่อสังคม	155
2.4 ตัวแปรที่นำมาศึกษาความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียน.....	157
2.4.1 ตัวแปรสภาพภายในโรงเรียน.....	157
2.4.1.1 ปัจจัยทางการบริหารตามแนวคิด 7S ของ McKinsey.....	158
2.4.1.2 ขนาดของโรงเรียน.....	161
2.4.1.3 สถานที่ตั้งของโรงเรียน.....	163
2.4.1.4 รายได้ของโรงเรียน.....	164
2.4.2 สภาพแวดล้อมภายนอก.....	165
2.4.2.1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ.....	165
2.4.2.2 สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม	166
2.4.2.3 สภาพแวดล้อมทางการเมือง.....	169
2.4.2.4 สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี.....	170
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	170
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย	173
3.1 วิธีดำเนินการวิจัย.....	173

3.2 ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่าง	174
3.3 ตัวแปรและนิยามศัพท์ปฏิบัติการ	180
3.3.1 ตัวแปร ตัวแปรประกอบด้วยตัวแปรต้น และตัวแปรตาม ดังนี้	180
3.3.2 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	181
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	185
3.5 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	186
3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล	193
3.7 สถิติที่ใช้ในการวิจัย	194
บทที่ 4 ผลการศึกษา	195
4.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	195
4.1.1 หลักนิติธรรม	197
4.1.2 หลักคุณธรรม	210
4.1.3 หลักความโปร่งใส	215
4.1.4 หลักการมีส่วนร่วม	220
4.1.5 หลักความรับผิดชอบ	226
4.1.6 หลักความคุ้มค่า	232
4.1.7 หลักความมั่นคง	237
4.1.8 หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	241
4.2 ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล	263
4.2.1 ข้อมูลเบื้องต้น	263
4.2.2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล	269
4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน	277
4.3.1 ผลการสัมภาษณ์	277

4.3.1.1	ปัจจัยสภาพภายในโรงเรียน.....	277
4.3.1.2	ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก.....	281
4.3.2	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ.....	283
4.3.3	การสรุปเปรียบเทียบผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ.....	308
บทที่ 5	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	321
5.1	สรุปผลการวิจัย.....	322
5.2	อภิปรายผล.....	329
5.2.1	องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน.....	329
5.2.2	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล.....	336
5.2.3	ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน.....	338
5.3	ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้.....	346
5.3.1	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	346
5.3.2	ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ.....	347
5.4	ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป.....	349
	รายการอ้างอิง.....	351
	ภาคผนวก.....	370
	ภาคผนวก ก. แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย.....	371
	ภาคผนวก ข. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	384
	ภาคผนวก ค. รายชื่อโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง.....	389
	ภาคผนวก ง. แผนการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน.....	404
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	406

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 คำเรียกใช้ Good Governance ที่แตกต่างกัน	17
ตารางที่ 2.2 ธรรมนูญของ 3 สำนักคิดในทัศนะของเกษียร เตชะพีระ.....	30
ตารางที่ 2.3 องค์การและสถาบันของชาติที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในไทย	34
ตารางที่ 2.4 ข้อแตกต่างระหว่าง Government และ Governance ที่สำคัญตามความคิดของ Rosenau.....	48
ตารางที่ 2.5 ความแตกต่างระหว่าง Government model กับ Governance model.....	52
ตารางที่ 2.6 ตัวอย่างปัญหาภายในโรงเรียนไทยโดยมองอย่างเป็นระบบ	74
ตารางที่ 2.7 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากแหล่งต่างๆ	88
ตารางที่ 2.8 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษา	93
ตารางที่ 2.9 แสดงตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม.....	97
ตารางที่ 2.10 แสดงดัชนีชี้วัดด้านหลักคุณธรรม.....	112
ตารางที่ 2.11 แสดงตัวชี้วัดความโปร่งใส.....	120
ตารางที่ 2.12 แสดงตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม.....	130
ตารางที่ 2.13 แสดงตัวชี้วัดความรับผิดชอบ.....	139
ตารางที่ 2.14 แสดงตัวชี้วัดความคุ้มค่า.....	146
ตารางที่ 3.1 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์	175
ตารางที่ 3.2 จำนวนตัวอย่างที่เก็บได้จริง.....	177
ตารางที่ 3.3 หลักเกณฑ์ในการให้คะแนนแบบสอบถาม.....	186
ตารางที่ 3.4 หลักเกณฑ์ในการแปลความหมายคะแนนเฉลี่ยระดับความคิดเห็น	186
ตารางที่ 3.5 ผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง(IOC).....	188
ตารางที่ 3.6 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามรอบแรก	190
ตารางที่ 3.7 ผลการหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามในส่วนของหลักธรรมาภิบาล.....	191
ตารางที่ 3.8 ผลการหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาล	192
ตารางที่ 3.9 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามรอบสอง	193
ตารางที่ 4.1 แสดงความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ต่อองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน..	196
ตารางที่ 4.2 แสดงองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน.....	198
ตารางที่ 4.3 บทสรุปของหลักนิติธรรมในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	209

ตารางที่ 4.4	แสดงองค์ประกอบของหลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	211
ตารางที่ 4.5	บทสรุปของหลักคุณธรรมในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	214
ตารางที่ 4.6	แสดงองค์ประกอบของหลักความโปร่งใสที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	216
ตารางที่ 4.7	บทสรุปของหลักความโปร่งใสในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	219
ตารางที่ 4.8	แสดงองค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	221
ตารางที่ 4.9	บทสรุปของหลักการมีส่วนร่วมในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	225
ตารางที่ 4.10	แสดงองค์ประกอบของหลักความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	227
ตารางที่ 4.11	บทสรุปของหลักความรับผิดชอบในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	232
ตารางที่ 4.12	แสดงองค์ประกอบของหลักความคุ้มค่าที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	233
ตารางที่ 4.13	บทสรุปของหลักความคุ้มค่าในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	237
ตารางที่ 4.14	แสดงองค์ประกอบของหลักความมั่นคงที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	238
ตารางที่ 4.15	บทสรุปของหลักความมั่นคงในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์	241
ตารางที่ 4.16	แสดงองค์ประกอบของหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมที่เหมาะสมกับการบริหารงาน โรงเรียน.....	242
ตารางที่ 4.17	บทสรุปของหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมจากการสัมภาษณ์	246
ตารางที่ 4.18	ข้อคำถามที่ใช้ชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนจากผลการสัมภาษณ์	249
ตารางที่ 4.19	ผลของค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) ของแบบสอบถามที่ 8 องค์ประกอบ.....	254
ตารางที่ 4.20	สรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	261
ตารางที่ 4.21	ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	264
ตารางที่ 4.22	ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง	266
ตารางที่ 4.23	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวม.....	269
ตารางที่ 4.24	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักนิติธรรม.....	270
ตารางที่ 4.25	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักคุณธรรม.....	271
ตารางที่ 4.26	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความโปร่งใส	272
ตารางที่ 4.27	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักการมีส่วนร่วม.....	273
ตารางที่ 4.28	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความรับผิดชอบ.....	274
ตารางที่ 4.29	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความคุ้มค่า.....	275
ตารางที่ 4.30	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	275

ตารางที่ 4.31 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการ ที่เป็นธรรม.....	276
ตารางที่ 4.32 Correlation Matrix.....	286
ตารางที่ 4.33 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน.....	288
ตารางที่ 4.34 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักนิติธรรม.....	290
ตารางที่ 4.35 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักคุณธรรม.....	292
ตารางที่ 4.36 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักความโปร่งใส.....	294
ตารางที่ 4.37 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักการมีส่วนร่วม.....	296
ตารางที่ 4.38 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักความรับผิดชอบ.....	298
ตารางที่ 4.39 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักความคุ้มค่า.....	300
ตารางที่ 4.40 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม.....	302
ตารางที่ 4.41 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน หลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม.....	304
ตารางที่ 4.42 สรุปผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของ โรงเรียน.....	305
ตารางที่ 4.43 ความสอดคล้องระหว่างผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์สถิติ.....	313

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษา.....	57
ภาพที่ 2.2 ขอบข่ายการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน	62
ภาพที่ 2.3 ระบบการผลิตนักเรียนที่มีคุณภาพ.....	64
ภาพที่ 2.4 ความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานโรงเรียนโดยมองอย่างเป็นระบบ ...	70
ภาพที่ 2.5 โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียน.....	72
ภาพที่ 2.6 บันไดลำดับการมีส่วนร่วมของ Arnstein	129
ภาพที่ 2.7 แนวคิด 7S ของ McKinsey.....	159
ภาพที่ 2.8 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล 8หลักกับการบริหารงาน โรงเรียน	171
ภาพที่ 2.9 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในโรงเรียน	172
ภาพที่ 3.1 การแบ่งภาคของประเทศไทยตามภูมิศาสตร์.....	179
ภาพที่ 4.1 Cattle’s scree plot ของการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบ 75 คำถาม	253

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 93) ประเทศไทยมีความตื่นตัวและเห็นความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เพื่อปรับปรุงระบบราชการให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นและแก้ปัญหาของประเทศได้ด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 93) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล และมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ต่อมาพัฒนาเป็น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือ ประเทศชาติเกิดความเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549: 124-127)

ประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหานานัปการที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนาประเทศไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น การมีโครงสร้างของสังคมเป็นแบบระบบอุปถัมภ์อาศัยพวกพ้อง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ (บุษบงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2544: 1) สิ่งต่างๆ เหล่านี้นับเป็นปัจจัยอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เพราะปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ฝังรากลึกลงในสังคมไทย เป็นค่านิยมของคนในสังคม การจะแก้ไขจึงอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนาน โดยผ่านกลไกการศึกษาทั้งในและนอกสถานศึกษา เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ ความเชื่อ ค่านิยมและทัศนคติให้บุคคลทั้งรุ่นเก่า รุ่นปัจจุบัน และเยาวชนของชาติที่จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ในอนาคตให้เกิดความรู้สึกอย่างลึกซึ้งที่จะพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสังคมที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาบุคคลทั้งทางด้านสติปัญญา จิตใจ นิสัยและคุณสมบัติอย่างอื่น (ภิญโญ สาธร, 2521 อ้างถึงใน พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, นุชนารถ สุนทรพันธุ์ และนวลละออง แสงสุข, 2547: 4) อีกทั้งยังเป็นผลรวมของกระบวนการทั้งหมดที่บุคคลนำมาพัฒนาความสามารถ ทัศนคติ และพฤติกรรมต่างๆ ที่มีคุณค่าเป็นที่พึงปรารถนาในสังคมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่

(Carter V. Good, 1973: 145 อ้างถึงใน พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, วินิตา สุทธิสมบุรณ์ และนุชนารถ สุนทรพันธุ์, 2544: 57)

วงการศึกษาก็มีความเคลื่อนไหวในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการบริหาร การจัดการ ไม่ใช่เรื่องที่จะให้ผู้ได้รับไปทำโดยไม่มีเป้าหมาย ไม่มีมาตรฐาน ไม่ได้คุณภาพ เพราะยอมทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็นระบบ ไม่คุ้มค่า และหากจัดผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไข เพราะกระบวนการศึกษา เช่น ค่านิยมต่างๆ ได้ซึมซับไปในใจของผู้เรียนเสียแล้ว (ปรัชญา เวสารัชช, 2545: 3) อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการบริหารเป็นกระบวนการเสริมเพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันการบริหารทางการศึกษานับวันจะมีงานเพิ่มมากขึ้นเพราะเกี่ยวพันกับคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์เป็นจำนวนมาก จุดมุ่งหมายของกระบวนการบริหาร ก็คือ การดำเนินการให้กระบวนการต่างๆ ของโรงเรียนบรรลุเป้าหมายได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรูปแบบของการบริหารจะเป็นไปในลักษณะใดย่อมเป็นไปตามปรัชญาการศึกษาของแต่ละสาขา (ไพฑูริย์ สีนลรัตน์, 2552: 23) การบริหารการศึกษาจะได้คุณภาพจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรมในการดำเนินการ จึงจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายที่คาดหวัง (ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, 2551: 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ในมาตรา 35 ยังกำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้การบริหารงานสถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 6-7) โดยนัยนี้การบริหารงานโรงเรียนอย่างมีธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีการนำแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management: SBM) มาใช้ ซึ่งมีหลักการสำคัญได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2554; อุทัย บุญประเสริฐ, 2542: 5-6) ซึ่งหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับการจัดการศึกษานั้น โดยปกติยังไม่มีการสร้างตัวชี้วัดเพื่อวัดธรรมาภิบาลตามหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ แต่มักจะเป็นการวัดที่ปนอยู่กับการวัดคุณภาพ การศึกษาด้านต่างๆ การวัดธรรมาภิบาลโดยตรงมักจะเป็นการวัดโดยงานวิจัยของนักศึกษาในระดับปริญญาโท หรือปริญญาเอก ซึ่งก็มักใช้การวัดธรรมาภิบาลจาก 6 มิติของของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 อันได้แก่ หลัก

นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม) จึงเกิดความสงสัยได้ว่าหลักธรรมาภิบาลทั้งหกประการนี้เมื่อนำมาใช้กับการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นจะมีความครอบคลุมแล้วหรือไม่ หรือสมควรจะมีการเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลของโรงเรียนใหม่เพื่อให้ความครอบคลุมการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี ทั้งนี้เพราะจริงๆ แล้ว หากพิจารณาลักษณะขององค์การประเภทโรงเรียนกับองค์การประเภทอื่นๆ จะเห็นได้ว่าองค์การประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์การประเภทอื่นๆ อย่างน้อยในสามประการ คือ

ประการแรก ในแง่ของเป้าหมายขององค์การ กล่าวคือ เป้าหมายของโรงเรียนซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาก็คือ การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติ (ปรัชญา เวสารัชช, 2545: 3) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาให้นักเรียนให้เป็นคนมีคุณภาพ คือ เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข ในขณะที่องค์การประเภทอื่นๆ จะมีเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น องค์การภาคเอกชน มีเป้าหมายคือ กำไร ส่วนองค์การภาครัฐคือ การตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือเป็นการบริหารเพื่อความผาสุกของประชาชน

ประการที่สอง หากมองในแง่โครงสร้างขององค์การโดยจำแนกตามหน้าที่แล้ว จะพบว่าองค์การประเภทโรงเรียน จะประกอบไปด้วยการบริหารงานสี่ส่วน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารทั่วไป ซึ่งแต่ละภารกิจย่อยก็มีความแตกต่างกันออกไปจากองค์การประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานวิชาการ ซึ่งจะไม่ปรากฏในการบริหารงานขององค์การประเภทอื่นๆ

ประการสุดท้าย เนื่องจากองค์การประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์การประเภทอื่นๆ ดังนั้นสภาพปัญหาภายในโรงเรียนจึงน่าจะมีปัญหาแตกต่างจากองค์การอื่นๆ ดังเช่น ปัญหาหนี้สินของครู ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ไม่ว่ารัฐบาลใดจะเข้ามาบริหารประเทศ หรือรัฐมนตรีคนใดจะมาว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จะถือเอานโยบายแก้ปัญหานี้สินของครูเป็นนโยบายสำคัญที่ต้องประกาศว่าจะต้องแก้ปัญหานี้สินให้กับครู แต่พบว่ายังไม่มีรัฐบาลใดแก้ปัญหานี้ได้ (สายพิณ แก้วงามประเสริฐ, 2555) และในปัจจุบันก็มีข้าราชการครู เป็นหนี้ถึง 1.3 ล้านคน (ครูบ้านนอก.คอม, 2555) และปัญหานี้สินนี้ครูก็ยอมรับว่าการเป็นหนี้มีผลกระทบต่อการสอนเพราะต้องออกไปทำงานหารรายได้เสริม ทำให้ความเอาใจใส่ต่องานสอนน้อยลง (सानปฏิรูป, พฤษภาคม 2544 อ้างถึงในพิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2548: 363) และหากเกิดปัญหาเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางการศึกษา คือหากครูเอาใจใส่ต่อการสอนน้อยลงนั้นก็หมายความว่าคุณภาพของนักเรียน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษานั้นก็จะลดลงไปด้วย ซึ่งในแง่นี้จึงเกิดคำถามได้ว่า แล้วหลักการ

ของธรรมาภิบาลในภาพใหญ่ที่อาจจะสอดคล้องกับบริบทหรือสภาพปัญหาขององค์กรโดยทั่วๆ ไป แต่จะเข้ามาตอบโจทย์สภาพปัญหาเช่นนี้ภายในองค์กรประเภทโรงเรียนได้หรือไม่

จากความแตกต่างระหว่างองค์กรประเภทโรงเรียน กับองค์กรประเภทอื่นๆ ดังกล่าว จึงน่าจะเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะมองได้ว่าองค์กรประเภทโรงเรียนน่าจะมีแตกต่างจากองค์กรประเภทอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลให้การนำแนวความคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการศึกษาที่วัดจาก 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งนักวิจัยจำนวนมากได้นำมาใช้ในการศึกษาธรรมาภิบาลในโรงเรียน ทั้งๆ ที่ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวถูกยกเลิกไป ด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 แล้วก็ตาม แต่ไม่ว่าจะเป็นหลักการใดก็ตามของระเบียบสำนักนายกฯ หรือจะตามพระราชกฤษฎีกาฯ ก็ล้วนแต่ให้ภาพของธรรมาภิบาลที่เป็นภาพใหญ่ของธรรมาภิบาลในระดับภาครัฐ ซึ่งอาจเกิดคำถามได้ว่ามิติที่วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะวัดธรรมาภิบาลภายในโรงเรียนได้อย่างขาดความครอบคลุมกับบริบทของสถานศึกษาหรือไม่ เพราะจริงๆ แล้วการมีตัวแบบสำหรับธรรมาภิบาลตัวแบบเดียวที่จะนำไปใช้ได้หมดกับองค์กรทุกประเภทนั้นเป็นสิ่งที่ยากที่จะเป็นไปได้ เปรียบเสมือนการพยายามตัดเสื้อโหลที่หนึ่งขนาดสามารถใส่ได้ทุกๆ คน (one-size-fits-all) นั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ไม่เต็มที่ในการที่จะสร้าง เพราะว่าแต่ละประเทศ หรือแต่ละประเภทขององค์กรล้วนมีลักษณะเฉพาะของบริบทและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างไปจากประเทศ (Grindle, 2010: 4) หรือองค์กรอื่นๆ การมุ่งเน้นจึงไม่ควรที่จะมุ่งไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์แบบ (perfecting good governance) แต่ควรที่จะมุ่งไปที่การมีธรรมาภิบาลอย่างดีพอ (good enough governance) เสียมากกว่า (Grindle, 2010: 4)

นอกจากประเด็นความแตกต่างของเป้าหมาย โครงสร้างการบริหารงาน และสภาพปัญหาต่างๆ ภายในองค์กรซึ่งส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงได้ว่า การวัดธรรมาภิบาล 6 มิติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (จากงานวิจัยที่นิยมนำมาใช้เป็นตัวชี้วัด) หรือ แม้แต่จะวัดธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ก็ตามจะมีความครอบคลุมหรือไม่กับการนำมาใช้ในการวัดธรรมาภิบาลในองค์กรประเภทโรงเรียน หากพิจารณาความหมายของธรรมาภิบาลจริงๆ แล้ว ธรรมาภิบาลนั้นก็มิได้เป็นหลักการสากลว่าจะต้องประกอบไปด้วยกี่หลัก ดังเช่นธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้วัดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลใน 4 มิติอันได้แก่ หลักการตรวจสอบได้ (accountability) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความสามารถคาดการณ์ได้ (predictability) และหลักความโปร่งใส (transparency) (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 6) ส่วนการวัดธรรมาภิบาลของ UN ESCAP (2008) ก็วัดจาก 8 มิติ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และ ภาระรับผิดชอบ (Accountability) เป็นต้น จึงเป็นที่มาของความสนใจในการศึกษาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับการบริหารจัดการโรงเรียน ซึ่งเป็นองค์การประเภทหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากองค์การอื่นๆ

นอกจากการสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับสภาพการบริหารงานของโรงเรียนแล้ว การศึกษาถึงสภาพการบริหารงานของโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นอยู่จริงของโรงเรียนก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจในการศึกษาเช่นกัน เพราะจะทำให้ทราบสภาพการบริหารงานของโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นอยู่จริงว่ามีระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนเป็นเช่นไร ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะนำองค์ประกอบและตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นตัววัดระดับธรรมาภิบาลที่เป็นอยู่จริงภายในโรงเรียนต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษาอีกด้วย นอกจากนี้ เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะจะทำให้ทราบว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนได้อีกด้วย ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมหลายๆ ปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยได้จัดกลุ่มเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ ปัจจัยสภาพภายในโรงเรียน และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งเชื่อว่าน่าจะครอบคลุมถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลในองค์การ

การมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญ เพราะธรรมาภิบาลกับการจัดการในภาคการศึกษานั้นถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดบริการทางการศึกษาเป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ (Wang, 2007: 134) ทำให้การบริหารงานของโรงเรียนเป็นการบริหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อเป็นอย่งน้อย (เพราะหลักการดังกล่าวข้างต้นถือเป็นจุดร่วมที่สำคัญของธรรมาภิบาล) ซึ่งการมีธรรมาภิบาลนี้จะนำไปสู่เป้าหมายคือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542: 31) ของทุกภาคส่วน ซึ่งคำว่าพัฒนาในโรงเรียนนั้นอาจหมายถึงการที่ผู้เรียนได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้เรียนที่มีคุณภาพ คือเป็นทั้งคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข และอาจรวมไปถึงการแก้ปัญหาต่างๆ ภายในโรงเรียนได้อีกด้วย เหล่านี้คือข้อดีของการที่โรงเรียนมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะแตกต่างไปจากโรงเรียนที่บริหารงานที่ไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากความจำเป็นและความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนดังกล่าว จึงเป็นที่มาของวิทยานิพนธ์เรื่อง ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 คำถามวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เริ่มต้นจากคำถามการวิจัยว่า ธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นควรเหมือนหรือแตกต่างไปจากธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐต่างๆ ไป โดยมีคำถามวิจัยย่อย 3 คำถาม คือ

1. ธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนควรมีองค์ประกอบ
2. สภาพการบริหารงานโรงเรียนในปัจจุบันมีธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด
3. มีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียน
2. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล
3. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

1.4 สมมติฐานการศึกษา

การกำหนดสมมติฐานอาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และนำไปตรวจสอบกับการสำรวจความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยสรุปได้ว่าการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีสมมติฐานดังต่อไปนี้

1. ธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีองค์ประกอบที่ชัดเจน
2. โรงเรียนมีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
3. ระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน

1.5 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีประชากรและตัวอย่างสองกลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มที่หนึ่งประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย นักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียน ผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินธรรมาภิบาลในโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน (ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโรงเรียน) และ ครูผู้สอน ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างได้มาด้วยการสุ่มแบบเจาะจง จำนวนรวม 56 คน ส่วนกลุ่มที่สอง ประชากรที่ใช้ในการแจกแบบสอบถามเพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงสถิติ ประกอบด้วย โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 31,193 แห่งทั่วประเทศ โดยมีขนาดตัวอย่างเท่ากับ 532 แห่ง โดยแต่ละแห่งมีผู้ให้ข้อมูล

โรงละ 2 คน คือ ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน และ ครูผู้สอน 1 คน จึงรวมมีผู้ตอบแบบสอบถาม 1,064 คน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับการบริหารโรงเรียน ซึ่งทำให้ได้เครื่องมือในการนำไปใช้เป็นเครื่องชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนอย่างครอบคลุมกับบริบทของสถานศึกษา
2. ทราบระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียน ซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยที่ได้ไปปรับปรุงการบริหารงานโรงเรียนให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้
3. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งทำให้สามารถนำผลการศึกษาไปปรับปรุงให้เกิดการมีธรรมาภิบาลในสถานศึกษามากขึ้น

1.7 ลำดับการนำเสนอ

ลำดับการนำเสนอในวิทยานิพนธ์ จะประกอบไปด้วยการนำเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามวิจัย วัตถุประสงค์ในการศึกษา สมมติฐานการศึกษา ขอบเขตในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และลำดับการนำเสนอ

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยจะประกอบไปด้วย ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลกับการนำมาใช้ในโรงเรียน องค์ประกอบของธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในโรงเรียน ตัวแปรที่นำมาศึกษาความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียน และ กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย อันประกอบด้วย วิธีดำเนินการวิจัย ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่าง ตัวแปรและนิยามศัพท์ปฏิบัติการ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล อันประกอบไปด้วยสามส่วนหลักๆ คือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน ส่วนที่สองผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และส่วนที่สามปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล และธรรมาภิบาลในโรงเรียน พบว่ามีหลากหลายประเด็นที่จะต้องทำการทบทวนวรรณกรรม ดังนั้นในบทนี้จะทำการทบทวนวรรณกรรมโดยแยก เป็นหัวข้อหลักๆ 5 ส่วนด้วยกัน คือ **ส่วนแรก** ว่าด้วยความหมายและความ เป็นมาของธรรมาภิบาล **ส่วนที่สอง** ว่าด้วยธรรมาภิบาลกับการนำมาใช้ในโรงเรียน **ส่วนที่สาม** เป็น ส่วนของการวิเคราะห์องค์ประกอบของธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในโรงเรียน **ส่วนที่สี่** ว่าด้วยเรื่อง ตัวแปรที่นำมาศึกษาความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียน และ **ส่วนที่ห้า** เป็นการสรุปกรอบ แนวคิดในการวิจัย ดังนี้

2.1 ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาล

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาลทั้งในแบบสากล โดยองค์การระหว่างประเทศ และนักวิชาการตะวันตก หลังจากนั้นจึงกล่าวถึงธรรมาภิบาลในประเทศไทย ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่าธรรมาภิบาลเป็นชื่อเรื่องหลัก ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับ Good Governance ธรรมรัฐ กลไกประชาธิปไตย รัฐาภิบาล ธรรมราชาธิปไตย สุประชาสนา การบริหาร การบ้านเมืองและสังคมที่ดี ๆ แต่ ในส่วนต้นที่ว่าด้วยความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาล ทั้งในแบบสากล และแบบไทยนั้น จะใช้คำเดียวกับแหล่งที่มาของคำนั้นๆ หลังจากนั้นในส่วนต่อๆ ไป ของเนื้อหาจึงจะใช้คำๆ เดียวว่าธรรมาภิบาลตลอดทั้งเอกสาร

2.1.1 ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาลสากล

คำว่า “Governance” เป็นที่ได้รับการกล่าวถึงและนิยมใช้กันมากในแวดวงวิชาการ ซึ่งจะไปแล้วคำนี้มีใช้คำใหม่แต่อย่างไร เพราะมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคือคำว่า “gubernare” และ “gubernator” ซึ่งหมายถึงการถือท้ายเรือ (steering a ship) และกัปตันเรือ (captain of a ship) จึงเป็นที่มาของคำว่า “governor” (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 83) นอกจากนี้คำศัพท์นี้ยังมาจากภาษาฝรั่งเศสเก่าว่า “gouvernance” ซึ่งใช้กันมาในประเทศฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 โดยหมายถึงข้าราชการในสำนักราชวัง แต่ปัจจุบันคำๆ นี้มีการใช้เปลี่ยนไปให้กินความหมายถึง กระบวนการของการปกครองหรือการกำกับควบคุม (steering) (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 3; Pierre & Peter, 2000: 1-2 อ้างถึงใน อัมพร ชำรงลักษณ์, 2553: 22; รัชยา ภักดีจิตต์, 2555:3)

นอกจากนี้คำว่า Governance นั้นยังปรากฏอยู่ในพจนานุกรม The American Heritage Dictionary (1982) ซึ่งมีผู้ใช้กันมานานแล้ว โดยพจนานุกรมให้ความหมายว่า “Governance means (1) the act, process, or power of governing: government, (2) the state of being governing” ซึ่งหมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil Service) (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541: 3)

แต่หากมีการเติมคำว่า Good เข้ามา กลายเป็น Good Governance นั้น คำๆ นี้ เป็นคำที่องค์กรพัฒนาต่างๆ เพิ่งเริ่มใช้เมื่อไม่นานนี้ โดยธนาคารโลก (World Bank) อ้างว่า คำว่า Good Governance พบว่ามีการใช้ครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อ ค.ศ.1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541: 3) โดยธนาคารโลกได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดนโยบายการกู้เงินกับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชัน (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 122; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 81) จนทำให้ไม่สามารรถนำเงินมาชำระคืนได้ โดยประเทศเหล่านั้นจะต้องเน้นเรื่องความเชื่อมั่น ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (เจริญ เกษภูววัลย์, 2550: 35) ธนาคารโลก (World Bank, 1992) ได้ให้คำนิยามไว้ในรายงานว่าด้วยการจัดการปกครองและการบริหารการพัฒนาว่า เป็นแนวทางการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านการพัฒนา ซึ่งในระยะแรกธนาคารโลกได้อธิบายความหมายของ Governance ไว้ว่าจะครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2) กระบวนการในการใช้อำนาจเพื่อจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา และ 3) ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายต่างๆ และนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Corkery, 1999: 9 อ้างถึงใน ถวิลดี บุรีกุล และคณะ, 2547: 1; อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541: 4)

ต่อมานักวิจัยของธนาคารโลก นำโดย Kaufmann-Kraay และคณะ ได้พยายามสร้างดัชนีชี้วัดมิติของธรรมาภิบาล ซึ่งดัชนีชี้วัดของ Kaufmann-Kraay และคณะ ได้ถูกนำไปใช้วัดธรรมาภิบาลอย่างกว้างขวาง โดยดัชนีชี้วัดนี้ได้วัดคุณภาพของธรรมาภิบาลใน 6 มิติหลักๆ ด้วยกันคือ 1) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและความรับผิดชอบ (Voice and accountability) ซึ่งรวมถึงเสรีภาพของพลเมืองและเสถียรภาพทางการเมือง 2) เสถียรภาพและการปลอดความรุนแรงทางการเมือง (Political instability and absence of violence) 3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government effectiveness) ซึ่งรวมถึงคุณภาพของการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ 4) คุณภาพ

ของข้อบังคับ (regulatory quality) 5) หลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งรวมถึงการปกป้องสิทธิในทรัพย์สิน และ 6) ความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมและการควบคุมการคอร์รัปชัน (Independence of the judiciary and control of corruption) (Norris, 2011: 188; Santiso, 2001: 5)

สังเกตได้ว่า ธนาคารโลกได้สร้างลักษณะของ Good Governance ระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์การผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทาง “Good Governance” ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ มิได้ชี้ชัดว่า ประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าอาจมีการแปลความหมายแอบแฝงว่า คำว่า ระบบการเมือง นั้นน่าจะหมายถึงระบอบประชาธิปไตยก็ตาม (Leftwich, 1993 อ้างถึงใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2551: 6)

แนวความคิดของธนาคารโลกได้รับการขานรับจากองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ในปี 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ได้ส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ มี Good Governance ด้วยการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการกู้ยืมเงินโดยผ่านหนังสือเจตจำนง (IMF, 2008 อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 81-82; ญัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553: 13) IMF ได้ส่งเสริมการมี Good Governance ในทุกๆ ลักษณะอันได้แก่ การมีหลักนิติธรรม (ensuring the rule of law) มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ (improving the efficiency) และความรับผิดชอบ (accountability) ในภาครัฐ และการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน (IMF, 1997: V) โดย IMF เน้น Good Governance ในความหมายของ ประสิทธิภาพและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวพันกับประเด็นต่างๆ อันได้แก่ 1) การดำรงอยู่ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐ 2) ความโปร่งใสในระบบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ 3) ประสิทธิภาพของการจัดสรรและการกระจายทรัพยากร 4) เสถียรภาพและความโปร่งใสของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งด้านกฎระเบียบที่มีต่อกิจกรรมของเอกชน 5) ความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาคและการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 6) การพัฒนาสถาบันและระบบการบริหารโดยการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ในการจัดสรรทรัพยากร (ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, 2545: 14; Chand & Moene, 2002: 97 อ้างถึงใน อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, สติธร ธนานิธิโชติ และชูเกียรติ ศิวะเวทกุล, 2552)

หลังจากนั้นองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme, UNDP) ได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและการสร้างการยอมรับในระดับโลกว่า Good Governance และการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ Good Governance เป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ดังนั้นเรื่องที่ทำหายนวมมนุษย์ก็คือ การสร้าง Good Governance ที่สามารถส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคนและสังคมที่ยั่งยืน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541) โดย UNDP ได้ให้ความหมาย Governance ว่าหมายถึง การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารในการดำเนินภารกิจของประเทศในทุกๆระดับ โดยมี

กลไก กระบวนการ และสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงความต้องการ โดยใช้สิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุผลตามหน้าที่และประสานความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 83)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็เป็นอีกองค์การหนึ่งที่สำคัญกับ Good Governance โดยเอกสารของ ADB (1995) ชื่อ Governance: Sound Development Management ได้ให้นิยามของ Good Governance ว่าหมายถึงลักษณะการใช้อำนาจในการจัดสรร ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนา (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 6) โดยมีองค์ประกอบด้วยกัน 4 มิติ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความสามารถคาดการณ์ได้ (predictability) และหลักความโปร่งใส (transparency) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 4 ต้องมีความเชื่อมโยงกัน

นายโคฟี อานัน (Kofi A. Anan) กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่ เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss, 2000 อ้างถึงในบุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2544: 8)

UN ESCAP (2008) ให้ความหมาย Governance ว่า หมายถึง “กระบวนการในการ ตัดสินใจและกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนั้นได้รับ (หรือไม่ได้รับ) การนำไปปฏิบัติ ” ซึ่งองค์ประกอบ หลักของ Good Governance นั้นจะประกอบด้วย 8 ประการคือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติ ธรรม (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) ความเห็น พ้องต้องกัน (Consensus oriented) ความเป็นธรรมและครอบคลุม (Equity and inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) ความรับผิดชอบ (Accountability) โดย 8 หลักการนี้ UNESCAP เชื่อว่าจะนำมาซึ่งการลดการคอร์รัปชั่น ทักษะของคนกลุ่มน้อยจะได้รับการ รับฟังและนำไปเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความจำเป็น ของสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอีกด้วย

จากความเห็นข้างต้นเกี่ยวกับ Good Governace นั้น จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่มีทิศทางไปในทางที่ให้ความหมายของ Good Governace ไปในลักษณะที่เน้นไปในแนว ทางการบริหาร หรือการจัดการของรัฐ กล่าวคือเน้นในเรื่องโครงสร้างของรัฐที่ดี ความสามารถในการ ตรวจสอบได้ การดำเนินตามกรอบแห่งกฎหมาย ตลอดจนมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้องหรือเน้น ยกระดับประสิทธิภาพเชิงนโยบาย (วิภาส ทองสุทธิ, 2551: 18; สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2551: 8) แต่ ความหมายในลักษณะนี้หาได้เป็นเช่นเดียวกันหมดไม่ กล่าวคือ ในมุมมองของนักวิชาการอีกส่วนหนึ่ง กลับมอง Good Governace ไปในลักษณะที่เน้นเรื่องทางการเมือง กล่าวคือเน้นไปที่ความสัมพันธ์ ของอำนาจ และการสร้างความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เช่น นักวิชาการ ต่างประเทศอย่าง Sam Agere (เอเจอร์, 2545: 43 - 44 ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ แปล) ซึ่งเห็นว่า

Good Governance คือการมีส่วนร่วม คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้และคือการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้มั่นใจว่า เสียงของคนยากจนและด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรนโยบาย โดยมีองค์ประกอบ ซึ่งเป็นพื้นฐาน ได้แก่ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การปราบปรามการทุจริต และการประพฤตินิยมชอบ การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม และการสร้างกรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง

ยิ่งไปกว่านั้น ในสังคมตะวันตก เรื่องของ Governance นั้น ยังมีความหมายที่กินความได้ครอบคลุมอีกหลายความหมาย ซึ่ง Rhodes (1996: 652-667) ชี้ให้เห็นว่าคำว่า Governance เป็นคำที่นิยมใช้กันแต่มีความหมายไม่ชัดเจน ซึ่งมีการใช้คำนี้อย่างน้อยใน 6 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) รัฐที่เล็กที่สุด (the minimal state) เป็นการจำกัดความใหม่ของขอบเขตและรูปแบบของการแทรกแซงจากรัฐ โดยใช้ตลาด (markets) และ กึ่งตลาด (quasi-markets) ในการจัดส่งบริการสาธารณะ ซึ่งขอบเขตของรัฐที่จะเปลี่ยนไปนั้นยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ แต่สิ่งที่ไม่อาจถกเถียงได้คือขนาดของรัฐบาล (government) นั้นจะถูกลดขนาดลงโดยการแปรรูปให้เอกชน (privatization) และการตัดลดจำนวนข้าราชการ

2) บรรษัทภิบาล (corporate governance) ซึ่งเป็นความหมายไปในทางที่เกี่ยวข้องกับระบบกำกับและควบคุมองค์การ โดยไม่ได้พิจารณาเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัท (company) เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์การ (enterprise) และดูแลควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารในการจัดการ ซึ่งบริษัททุกแห่งจำเป็นต้องมีการปกครอง (governing) และการจัดการ (managing) ไปพร้อมๆ กัน โดยมีหลักการสามประการซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชน อันได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล ความซื่อสัตย์ในการบริหารงาน และความพร้อมรับผิด

3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (the New Public Management) ซึ่ง NPM นี้จะมีความหมายคือ การเน้นในเรื่องการจัดการนิยม (managerialism) และ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (the new institutional economics) โดยที่การจัดการนิยมนั้นจะเน้นเรื่องการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารงานโดยมืออาชีพ การมีมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การจัดการโดยเน้นผลลัพธ์ เน้นเรื่องความคุ้มค่าของเงิน และความใกล้ชิดหรือเข้าถึงลูกค้า ส่วนเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่จะเป็นเรื่องของโครงสร้างสิ่งจูงใจ (เช่นการแข่งขันของตลาด) ในการปรับปรุงภาครัฐ การตัดชอยระบบราชการ มีการแข่งขันด้วยการทำสัญญาจ้างเหมาและใช้กลไกกึ่งตลาด และการเน้นทางเลือกของผู้บริโภค โดยที่ NPM นั้นเกี่ยวกับ governance เพราะประเด็นในเรื่องของการปรับบทบาทภาครัฐมาเป็นการถือหางเสือ (steering) มากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการเอง จึงเป็นที่ชัดเจนว่า NPM นั้นจะเน้นในเรื่องของการแข่งขัน ตลาด

ลูกค้า และผลลัพธ์ ซึ่งการเปลี่ยนผ่านนี้จะทำให้ภาครัฐจะกลายเป็นรัฐบาลน้อย (less government) แต่จะเป็น ธรรมาภิบาลมากขึ้น (more governance)

4. ในฐานะที่เป็นธรรมาภิบาล (Good Governance) ในแบบฉบับของธนาคารโลกซึ่งกำหนดนโยบายการให้กู้ยืมเงินแก่ประเทศโลกที่สาม ซึ่งตามความหมายของธนาคารโลกนั้น governace จะหมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดการกิจการของชาติ (nation's affairs) และ good governance จะเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพของภาครัฐ ความเป็นอิสระของระบบศาลยุติธรรมและระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ การมีความพร้อมรับผิดชอบในการบริหาร การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา การเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชนในทุกระดับของรัฐบาล การมีโครงสร้างสถาบันแบบพหุนิยม และเสรีภาพของสื่อ

5. ระบบสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบที่ตอบสนองความต้องการของส่วนย่อย (Socio-cybernetic System) คือ เป็นการมองว่ารูปแบบหรือโครงสร้างที่เกิดขึ้นในระบบสังคมการเมือง เป็นผลลัพธ์ร่วมกัน หรือเป็นผลลัพธ์จากการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของทุกๆ ตัวแสดง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผลลัพธ์ของนโยบายนั้นไม่ใช่ผลผลิตที่เกิดจากการกระทำของรัฐบาลส่วนกลางอย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นผลมาจากทุกๆ ตัวแสดงในสังคม รัฐบาลส่วนกลางจะไม่ใช่อำนาจสูงสุดอีกต่อไป เพราะจะกลายเป็นสังคมไร้ศูนย์กลาง (the centreless society) ในรัฐพหุศูนย์ (polycentric) นี้เป็นลักษณะของการมีศูนย์กลางแบบหลากหลาย งานของรัฐบาลคือการทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมการเมือง กระตุ้นให้ทุกๆ ภาคส่วนมาช่วยแก้ปัญหาาร่วมกัน ซึ่งจุดเน้นของ The socio-cybernetic approach นั้นคือ การจำกัดการปกครองโดยตัวแสดงศูนย์กลางเดียวที่เป็นรัฐส่วนกลาง ซึ่งในระบบนี้จะไม่ใช้อำนาจอธิปไตยแบบหนึ่งเดียว (no longer a single sovereign authority) เพราะจะเต็มไปด้วยตัวแสดงอย่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่นโยบาย

6. เครือข่ายบริหารตนเอง (self-organizing networks) ในระบบนี้จะเป็นการเปลี่ยนจากรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ไปเป็นระบบท้องถิ่นภิบาล (local governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับชุดขององค์การที่ซับซ้อนซึ่งดึงมาจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งความเชื่อมโยงระหว่างองค์การเป็นลักษณะของการส่งมอบบริการ ส่วนคำว่าเครือข่าย (network) จะเป็นลักษณะของการที่ตัวแสดงต้องพึ่งพากันในการส่งมอบบริการ เครือข่ายเหล่านี้เกิดขึ้นจากองค์การต่างๆ ซึ่งต้องการแลกเปลี่ยนทรัพยากร (เช่น เงิน สารสนเทศ และความเชี่ยวชาญ) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตน เพื่อเพิ่มอิทธิพลของตนเหนือผลลัพธ์ที่ออกมา และเพื่อหลีกเลี่ยงการต้องกลายเป็นผู้ต้องพึ่งพาผู้เล่นอื่นในเกม ซึ่งการจัดการเครือข่ายนี้ไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าต้องเป็นภาครัฐเท่านั้น โดยอาจกล่าวอย่างสั้นๆ ได้ว่า เครือข่ายที่รวมเข้าด้วยกันนี้ต่อต้านการควบคุม (steering) จากรัฐบาล พัฒนานโยบายของตนขึ้นมา และสร้างสภาวะแวดล้อมของตนขึ้นมา หรืออาจสรุปอย่างสั้นๆ ตามที่อัมพร อารังลักษณ์ (2553: 23)

สรุปได้ว่า เป็นเครือข่ายการบริหารตนเอง ที่เปิดโอกาสให้ผู้เล่นหลายฝ่ายทั้งรัฐ เอกชน และองค์การ อาสาสมัครเข้ามาพึ่งพากันในการส่งมอบการบริการภาครัฐให้กับประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงกระแสการเกิดขึ้นของ Good Governance โดยกลุ่มองค์การ ระหว่างประเทศและลุกลามไปทั่วภูมิภาคต่างๆ ของโลกนั้น Leftwich (1993 อ้างถึงในสมบูรณ์ ศิริประชัย, 2551: 8-10) ได้พิจารณาถึงสาเหตุที่รัฐบาลประเทศตะวันตกเริ่มคิดถึงเรื่อง Good Governance อย่างจริงจังและส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมี Good Governance นั้น เพราะ เหตุผล 4 ประการคือ 1) จากประสบการณ์การปล่อยกู้ยืมเงินภายใต้โครงการปรับโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ ทำให้ทั้งธนาคารโลกและ IMF เริ่มตระหนักว่าการปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างทาง เศรษฐกิจนั้นไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างให้เป็น โครงสร้างอภิบาลแบบตะวันตก 2) การกลับมาอีกครั้งของทุนนิยมเสรีแบบใหม่ในตะวันตก (Neoliberalism) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งเน้นให้รัฐดำเนินตามกลไกราคาอย่างเต็มที่ โดยให้มีการลดบทบาทของรัฐลง เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเน้นด้านอุปทานทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริม บทบาทของปัจเจกชนและวิสาหกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแนวความคิดเสรีนิยมใหม่นี้ซ่อน อยู่ในนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของธนาคารโลกและ IMF 3) การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ ในปลายทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวคิดธรรมาภิบาลมีอิทธิพลมาก ยิ่งขึ้น เพราะเป็นการตอกย้ำว่า รัฐคอมมิวนิสต์ที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจแบบ ยั่งยืนได้ และ 4) กระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งในลาตินอเมริกาและในทวีปอื่นๆ ทั่วโลก ล้วนเป็นกระแสให้ประเทศต่างๆ หันมาสนใจเรื่อง ธรรมาภิบาลกันอย่างจริงจัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นเหตุให้แนวความคิด Good Governance นั้น ได้แพร่หลายไป ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งในส่วนถัดมาจะขอกกล่าวเฉพาะความหมายและ ความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นธรรมาภิบาลในแบบฉบับของ สังคมไทย

2.1.2 ความหมายและความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

เดิมประเทศในแถบเอเชียนั้น เคยมีการคิดวาระบบการปกครองในแบบฉบับของตนหรือที่ เรียกว่าค่านิยมแบบเอเชีย (Asian value) ซึ่งไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้นอาจมีส่วนช่วยให้ เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ง่ายกว่า แต่หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในเอเชีย โดยเริ่มจากประเทศไทยใน พ.ศ.2540 และขยายไปยังเกาหลี อินโดนีเซีย มาเลเซีย นั้นนักวิชาการ ตะวันตกกลับวิเคราะห์ว่า วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเอเชียเป็นผลโดยตรงจากการปกครองแบบนี้

ซึ่งตะวันตกเรียกว่า ระบอบพรรคพวก และการทุจริตของกลุ่มต่างๆ ทั้งนักธุรกิจและนักการเมือง (บวรศักดิ์ อวรรณโณ, 2542: 38) ในกรณีของสังคมไทยนั้น หากวิเคราะห์ถึงภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นในปี 2540 นั้นมิได้เกิดหรือเป็นผลมาจากวิกฤติหรือการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก เพราะจากรายงานเศรษฐกิจโลกปรากฏว่าโดยภาพรวมเศรษฐกิจโลกปีนั้นมีการคาดว่าจะดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมัน เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์กล่าวว่าปัญหาของไทยเป็นปัญหาที่มาจากกลไกและการบริหารจัดการเศรษฐกิจภายในประเทศเอง (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9) เช่น

ภาคเอกชน 1) ภาคเอกชนเป็นต้นตอสำคัญที่ทำให้เกิดหนี้ถึงร้อยละ 70 ของหนี้ทั้งหมดกว่า 9 หมื่นล้านบาท ทั้งนี้เพราะภาคการเงินไม่มีความระมัดระวังในการปล่อยกู้จึงปล่อยกู้ให้กับภาคธุรกิจขนาดย่อมโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายคืน ซึ่งเงินที่ภาคเอกชนนำมาปล่อยกู้นั้นส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมมาจากต่างประเทศ ภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็ใช้เส้นสาย อาศัยการส่งเสริมจากรัฐ ลงทุนในกิจการที่ไม่มีประสพการณ์และไม่มีความรอบคอบเพียงพอ (Lauridsen, 1998; อธิยุทธ บุญมี, 2541: 27-28) 2) มีการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เช่น อาคารชุด ศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน สนามกอล์ฟ และสถานพักผ่อนต่างๆ มากเกินความต้องการของตลาด โดยปราศจากมาตรการในการดูแลควบคุม (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9; จินตนา บุญบงการ, 2553: 88) 3) การปล่อยกู้ในธุรกิจเข้าซื้อเป็นจำนวนมาก เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซากลุ่มบริษัทต่างๆ ก็พลอยเดือดร้อน ซึ่งในส่วนย่อยก็เห็นได้ว่า Corporate Governance ภายในองค์การเอกชนเองก็ยังมีล้มเหลว ทำให้บรรดาผู้ถือหุ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศขาดความเชื่อมั่น (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9) 4) ผู้ผลิตไทยต้องพึ่งพาเครื่องจักรและอุปกรณ์นำเข้าจากต่างประเทศอย่างมาก เพราะขาดการวิจัยและพัฒนาภายในประเทศ แม้แต่หน่วยผลิตขนาดใหญ่ของคนไทยก็ไม่มีการจัดตั้งแผนกวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ (โครงการเศรษฐกิจสาร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540)

ภาครัฐ 1) ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานมีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างฟุ่มเฟือย มีการขยายของเขตการดำเนินงาน รวมทั้งการลงทุนในโครงการใหญ่ๆ ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ซึ่งบางครั้งก็ไม่สมเหตุสมผลทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการลงทุน แต่การกระทำดังกล่าวเกิดจากการต้องการค่าตอบแทนเป็นสัดส่วนจากจำนวนเงินที่ลงทุนจากบริษัทใหญ่ที่ได้รับโครงการไป ทั้งๆ ที่โครงการนั้นอาจไม่สมฐานะทางการเงินของประเทศ อีกทั้งการลงทุนดังกล่าวยังเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและขาดวินัย ไม่มีความโปร่งใสและอาจไม่สุจริต (ลิขิต อธิเวคิน, 2553: 349; อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9) 2) ธนาคารแห่งประเทศไทยล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการชี้ทิศทางเศรษฐกิจ รวมทั้งนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีการดำเนินนโยบายการเงินการคลังผิดพลาด ล่าช้า เช่น การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนระบบตรึงเงินบาทนานเกินไป การดำเนินนโยบายโอบอุ้มสถาบันการเงินต่างๆ และการทุ่มเงินเข้าต่อสู้ปกป้องค่าเงินบาทจากนักเก็งกำไร จนทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยลดลงจนถึงระดับที่เป็นอันตราย (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9; อธิยุทธ บุญมี, 2541: 28) 3) ข้าราชการ

และระบบราชการขาดการพัฒนาและปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก และที่สำคัญทั้งข้าราชการและนักการเมืองขาดความตระหนักในพันธะความรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างจริงจัง (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9) 4) ระบบราชการไทยยังเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย มีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง หากมีกรณีหัวหน้าหน่วยงานประพฤติมิชอบ บุคลากรระดับรองๆ ก็มักไม่กล้าเอาเป็นธุระ (โครงการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540) 5) Technocrat ในภาคราชการซึ่งเคยเป็นแกนนำในการบริหารเศรษฐกิจมหภาคอ่อนแอลงขาดเอกภาพ หรือไร้ศักยภาพ ในการเข้าควบคุม แก้ไขและป้องกันวิกฤติต่างๆ ในบางกรณียังร่วมมือกับนักการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 9)

ภาคประชาชน 1) ขาดวินัยและความรู้ในการอดออมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง มีการลงทุนเก็งกำไรในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงและโดยภาพรวมไม่ได้ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า เช่น การลงทุนเก็งกำไรในตลาดหุ้น และเก็งกำไรในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 10) 2) มีการใช้จ่ายเกินตัวฟุ่มเฟือย โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม ซึ่งถูกปลูกฝังเป็นค่านิยมในการชื่นชมการใช้ชีวิตอย่างหรูหราเกินฐานะ ยอมเป็นหนี้เป็นสินตลอดจนมีค่านิยมและมีการแข่งขันในการใช้สินค้าราคาแพง (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 10) 3) ขาดสติในภาวะคับขัน ซึ่งรวมถึงภาพการเทขายหลักทรัพย์ในตลาดหุ้น การถอนเงินจากสถาบันการเงิน และการแห่ซื้อสินค้าเพื่อการกักตุน (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 10) 4) สังคมไทยอ่อนแอ ไม่มีสิทธิที่จะรับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันเวลา ไม่มีความสามารถที่จะตรวจสอบ ถ่วงดุลนโยบายของรัฐ ธนาการแห่งประเทศไทย หรือภาคธุรกิจเอกชนได้เลย (ธีรยุทธ บุญมี, 2541: 28)

จากสาเหตุที่ประมวลมาทั้งหมดนั้น อาจสรุปได้ว่าสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 หรือที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” ในสังคมไทยนั้น เป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศคือความอ่อนแอรวมทั้งการขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 8) เป็นผลทำให้รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ซึ่งต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้ลงนามกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จาก IMF เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 เพื่อนำเงินมากู้วิกฤติเศรษฐกิจในครั้งนี้ (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 11) ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวในครั้งนี้ IMF ได้ผูกติดเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งมาด้วย นั่นคือรัฐบาลไทยต้องสร้าง Good Governance ในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank หรือ ADB) ประเทศไทยจึงได้รับการเผยแพร่ Good Governance ผ่านการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาบรรเทาปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นขณะนั้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2548: 8; วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551: 5) จึงอาจกล่าวได้ว่า

ที่มาของแนวคิด Good Governance ในสังคมไทยนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจาก IMF และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

อย่างไรก็ตามแนวความคิด Good Governance เมื่อมาอยู่ในบริบทแบบไทย ก็ถูกแปลความตีความ และอธิบายแตกต่างกันไป (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 122) โดยเริ่มตั้งแต่คำแปล Good Governace เป็นภาษาไทย ซึ่งนักวิชาการต่างแปลแตกต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล แปลโดย TDRI คำว่าธรรมรัฐถูกใช้โดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ เป็นคนแรก และธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ปลุกกระแสของคำๆ นี้ ส่วนธรรมราษฎร์ ซึ่งแปลโดยอมรา พงศาพิชญ์ สุประศาสนการ แปลโดยดิน ปรัชญพฤทธิ์ การกำกับดูแลที่ดี แปลโดย วรภัทร โตธนะเกษม คำว่าประชารัฐปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำว่ารัฐาภิบาลโดยชัยอนันต์ สมุทวณิชย์ คำว่าธรรมรัฐาภิบาล โดยลิขิต ธีรเวคิน คำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คำว่ากลไกประชารัฐที่ดีซึ่งแปลโดย อรพินท์ สฟโซคชัย และคำว่าการปกครองที่ดีโดยราชบัณฑิตยสถาน ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 คำเรียกใช้ Good Governance ที่แตกต่างกัน

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้และการอ้างอิง
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2542; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ; สำนักนายกรัฐมนตรี 2542
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม	ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540; ประเวศ วะสี 2541; ลิขิต ธีรเวคิน 2541; อานันท์ ปันยารชุน 2541; พิทยา ว่องกุล 2541

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้และการอ้างอิง
ธรรมรัฐ	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	ธีรยุทธ บุญมี (2541)
ธรรมราชา	การก่อกำเนิดที่ดี	อมรา พงศาพิชญ์, 2541
สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	ติน ปรัชญพฤทธิ์ (นฤมล ทับจุมพล 2541)
การก่อกำเนิดที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	วรภัทร โตรณะเกษม 2541; พูลพิณิจ ปิยะอนันต์ 2541
ประชารัฐ		แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8; ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2542; ประเวศ วะสี 2541
รัฐาภิบาล	-	ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541)
ธรรมรัฐาภิบาล	กระบวนการบริหารปกครองประเทศโดยมีกฎเกณฑ์ความถูกต้องเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน	ลิขิต ธีรเวคิน (2553)
การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี	-	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ข้าราชการ ข้าราชการพลเรือน (2542)
ธรรมรัฐ	การนำแนวคิดธรรมราชา และแนวคิดเรื่องธรรมทั้งในศาสนา และการปกครองมาใช้ในการเมืองการปกครองไทย	ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้และการอ้างอิง
กลไกประชาธิปไตยที่ดี	ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข	อรพินท์ สฟโชคชัย (2540)
การปกครองที่ดี	-	ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ 2543, 3-12; อภินันท์ วังชานุทัศน์ 2543)

แหล่งที่มา : ปรับจาก สถาบันพระปกเกล้า (2544: 13-14) สมบูรณ์ ศิริประชัย และ (2551:55) ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2548: 211)

นอกจากความหลากหลายของชื่อเรียก Good Governance ในภาษาไทยแล้ว การให้ความหมายของ Good Governance ของนักคิด นักวิชาการแต่ละคนก็ยังให้ความหมายไปในทิศทางที่ต่างกันไป ซึ่งจะขอแบ่งแนวคิดของ Good Governance ในบริบทของสังคมไทยออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกว่าด้วยความคิดธรรมาภิบาลของนักวิชาการไทย และส่วนที่สองคือแนวความคิดธรรมาภิบาลในภาครัฐ ดังนี้

2.1.2.1 แนวความคิดธรรมาภิบาลในทัศนะของนักวิชาการไทย

จากจุดเริ่มต้นความจำเป็นของไทยที่ต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF คำว่า Good Governace ก็เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในสังคมไทย โดยเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 ซึ่งเป็นเวลาประมาณเดือนเศษหลังจากไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ที่ประชุมคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำโดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ เป็นกลุ่มแรกที่สร้างขอบเขตการตีความ Good Governance ที่เป็นอิสระจากความหมายของธนาคารโลกและ IMF โดยได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชวลิตคำนึงถึงคนยากจนที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบ และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 120-121) ซึ่งชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540 อ้างถึงใน สุจิตรา

บุญรัตพันธุ์, 2549: 8) ได้อธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความ เป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอภาคกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิด ของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะ ตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชน ด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือ ไร้ประสิทธิภาพ

ต่อมาพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ประกาศลาออกเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2540 หลังจาก ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาได้ 11 เดือนเศษ ทำให้นายชวน หลีกภัยได้เข้ามาบริหารประเทศต่อ เป็นสมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 ต่อจากนั้นประมาณ 3 เดือน ชีรยุทธ บุญมี ได้เรียกร้อง ให้รัฐบาลสร้างธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปลุกกระแสวาทกรรมธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น สังคมไทยก็เริ่มตระหนักรู้และมีการอภิปรายถกเถียงกัน และนักวิชาการก็ให้ความหมายของธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน ดังนี้

ชีรยุทธ บุญมี (2541) ได้เสนอธรรมรัฐแห่งชาติเพื่อกู้ชาติจากหายนะ โดยให้ความหมายของ ธรรมรัฐว่า คือ “กระบวนการความสัมพันธ์ (interactive relation) ระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้” ซึ่งมีปัจจัย 7 ประการที่จะทำให้เกิดธรรมรัฐได้คือ

- 1) ภาคการเมืองของไทยมีความชอบธรรมตามระบบประชาธิปไตย แต่ก็ยังไม่เพียงพอ เนื่องจาก ตัวเองเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตินี้ และพื้นฐานที่มาจากคอร์รัปชัน ซื่อเสียด ในที่สุดจะถูก กัดดันจากสื่อมวลชนและสังคมให้หันมาใช้แนวทางธรรมรัฐแห่งชาติ แต่ก็ยังดำรงแนวทาง ประชาธิปไตยไว้และให้รัฐบาลจากการเลือกตั้งเป็นแกนหลักในการแก้ปัญหา
- 2) ภาคการเงินและกลุ่ม ธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งเป็นที่มาของหนี้สินและวิกฤติจะถูกแรงกดดัน ทำให้เชิงเศรษฐกิจและเชิงสังคมต้อง ปฏิรูปตัวเองและร่วมมือกับทุกๆ ฝ่ายในการแก้ปัญหามากขึ้น
- 3) กลุ่มธุรกิจอื่นๆ ที่ถูกระทบจะเห็น ความจำเป็นของการแก้ไขที่แก่นของปัญหาและจะเป็นกำลังสำคัญของธรรมรัฐแห่งชาติ
- 4) สถาบัน กองทัพมีความตื่นตัวในวิกฤติครั้งนี้สูงเพราะกระทบต่อหัวใจของภารกิจของตน คือความมั่นคงและ เอกราชของชาติ จึงมีบทบาทในการรณรงค์ต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความตื่นตัวและขวัญกำลังใจแก่ ประชาชนได้มาก
- 5) พลังทางสังคมของชนชั้นกลางและชนชั้นล่างที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจะเป็น แรงกดดันที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติ
- 6) กระแสการพัฒนาแบบ กินอยู่พอเพียง ตามแนวพระราชดำรัส หรือกระแสการพัฒนาแบบยั่งยืนจะเป็นอีกกระแสหนึ่งที่ผลักดันแนวคิดธรรม รัฐแห่งชาติ และ
- 7) ธรรมรัฐ หรือ Good Governance เป็นแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางใน ประชาคมโลก โดยเฉพาะโลกตะวันตกที่เป็นเจ้าหนี้ยของไทย

นอกจากนี้ธีรยุทธ ยังกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งชาติว่าเป็นยุทธศาสตร์การเพิ่มทุนทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมให้กับประเทศไทย ด้วยจุดมุ่งหมาย คือ เพื่อสร้างควมมีประสิทธิภาพ โปร่งใสเป็นธรรมให้กับระบบต่างๆ ของประเทศ ซึ่งเหตุผลในการสร้างควมมีประสิทธิภาพและควมเป็นธรรมของระบบต่างๆ ของประเทศก็เพื่อให้ประเทศมีความเข้มแข็งพอที่จะกำกับ ควบคุมทิศทางของทุนทั้งภายในภายนอกให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวมมากที่สุด ทำให้เกิดความแข็งแกร่งพอที่จะรองรับวิกฤตที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยมีมาตรการที่เป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งชาติและถือเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์การกอบกู้หายนะทางเศรษฐกิจคือต้องคำนึงถึง การมุ่งเน้นการปฏิรูปตัวเอง (self reform) ของสังคมและคนไทยนั่นเอง ซึ่งการปฏิรูปตนเองนั้นนอกจากปฏิรูปในส่วนของระบบแล้ว ยังต้องปฏิรูปในทางความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม สรุปเป็นคำขวัญได้ว่า “วิญญูณไทย-จิตใจสากล”

แนวความคิดในเรื่องวิธีการสร้างรัฐธรรมนูญธรรมนูญของธีรยุทธ บุญมี ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการบางกลุ่ม เช่น ใจ อึ๊งภากรณ์ (2541: 169-171) ว่าวิธีการขั้นแรกที่ธีรยุทธเสนอเพื่อสร้างรัฐธรรมนูญเป็นการระดมบุคคลจากหลายกลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางสังคม ผู้นำทางความคิด และผู้นำสถาบันชั้นสูง เช่น รัฐสภา วุฒิสภา กองทัพ มหาวิทยาลัย องค์กรศาสนา ซึ่งผู้นำเหล่านี้โดยรวมแล้วมาจากชนชั้นนายทุนและชนชั้นกลางของสังคม จึงไม่อาจหวังให้เกิดรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง เพราะพลังที่แท้จริงในการสร้างรัฐธรรมนูญจะต้องมาจากส่วนล่างของสังคม ดังนั้นนักวิชาการกลุ่มที่เห็นสอดคล้องกับใจ อึ๊งภากรณ์ จึงเรียกรัฐธรรมนูญแบบธีรยุทธ บุญมีว่าเป็น รัฐธรรมนูญชนชั้นนายทุน

ส่วน อานันท์ ปันยารชุน (2542) อดีตนายกรัฐมนตรียของไทย ได้กล่าวถึง รัฐธรรมนูญว่าแปลจาก Good Governance ซึ่งก็คือการปกครองบ้านเมือง การบริหารที่มีประสิทธิภาพที่เที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยที่ Good Governance คือผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ ซึ่งอานันท์เห็นว่าการที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะมีรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นประชาธิปไตย เพราะแม้ประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่หากมีรัฐบาลที่ดีก็สามารถมี Good Governance ได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ซึ่งไม่ได้ใช้ระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นประเทศที่มีรัฐบาลที่ซื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพ

สำหรับองค์ประกอบ Good Governance ที่จำเป็นจะต้องมี ตามความเห็นของอานันท์ คือ

- 1) Accountability คือความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้
- 2) ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) จะต้องมีการคาดการณ์ได้
- 4) จะต้องมีความโปร่งใส และ
- 5) จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 องค์ประกอบ

นอกจากนี้อานันท์ ยังได้เพิ่มองค์ประกอบเข้ามาอีกคือ เรื่อง

ของระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อสังคมและปัจเจกบุคคล และจะต้องมีผู้ใช้กฎหมายที่เป็นผู้มีคุณธรรมและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

มุมมองของอานันท์ ปันยารชุนนั้น ถูกมองว่าเป็นธรรมรัฐในรูปแบบที่เน้นในเรื่องเทคนิคการจัดการมากกว่าเรื่องการเมือง เนื่องจากแนวคิดของอานันท์นั้น รัฐต้องจำกัดอำนาจลง มีความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูล รัฐต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความยุติธรรม เพิ่มการบริการสังคม (สมบุรณ์ศิริประชัย, 2551: 62) และความเป็นธรรมรัฐยังไม่เกี่ยวกับการเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีการตีความแนวความคิดของอานันท์ว่าเป็นธรรมรัฐแบบเสรีนิยมอีกด้วย

นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นนักคิดอีกท่านหนึ่งที่มีการกล่าวอ้างถึงแนวคิดของท่านเกี่ยวกับธรรมรัฐ โดยแนวคิดธรรมรัฐของท่านแตกต่างจากแนวคิดธรรมรัฐของอานันท์ ปันยารชุน เพราะธรรมรัฐแบบของท่านไม่สามารถแยกออกจากการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ ยิ่งไปกว่านั้นท่านยังเสนอให้มีการสร้างเครือข่ายทางสังคมและพลังทางสังคม เพื่อสถาปนาสังคมที่มีสันติประชาธรรม (สมบุรณ์ศิริประชัย, 2551: 63) ซึ่งอาจสรุปความคิดของนายแพทย์ประเวศจาก บทความสองบทความคือ วิกฤตสังคมไทยและความจำเป็นในการปฏิรูป (ประเวศ วะสี, 2543) และ มุมมองธรรมรัฐในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี (วรตุลย์ ตูลารักษ์, 2541) ได้ว่า สังคมไทยกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางสังคมที่รุนแรงที่สุดในตัวเองและที่เชื่อมโยงกับโลกอันสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สังคมไทยคุ้นเคยกับการอยู่ร่วมกันในสังคมเล็กๆ คนไทยจึงยังไม่สามารถจัดระบบการอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ที่เชื่อมโยงสลับซับซ้อน และเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นนี้ สถาบันทางสังคม เช่น ระบบการเมือง ระบบราชการ สถาบันทางศาสนา ระบบความยุติธรรม สถาบันสื่อ เป็นต้น ไม่สามารถปรับตัวให้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงทางสังคมได้ จึงปรากฏเป็นความอ่อนล้าทางสถาบัน เกิดความสับสน ขัดแย้ง ความทุกข์ และอาจปะทุไปสู่ความรุนแรงได้ ดังนั้น นายแพทย์ประเวศ จึงเสนอให้มีการปฏิรูปสังคมไทยแบบยกเครื่องรอบด้าน โดยการปฏิรูปสังคมนี้จะต้องอาศัยกระบวนการประชาคม คือทุกภาคส่วนของสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำ ทั้งปัจเจกบุคคล ราชการ การเมือง ธุรกิจ ภาควิชาการ สถาบันทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน โดยการปฏิรูปสังคมไทยนั้นนายแพทย์ประเวศ เสนอให้ปฏิรูปใน 7 เรื่อง คือ 1) คุณค่าและจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป 2) การสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม 3) การมีระบบเศรษฐกิจมหภาคที่ถูกต้อง 4) มีระบบรัฐที่ถูกต้อง 5) มีการปฏิรูปการศึกษาให้สามารถสร้างความเข้มแข็งทางสติปัญญาให้คนทั้งมวล 6) ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม และ 7) ปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับการที่จะสร้างสังคมเข้มแข็งถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งเรื่องทั้ง 7 เรื่องนี้มีความเชื่อมโยงกัน โดยมีการสร้างคุณค่าและจิตสำนึกเป็นแกนกลาง ซึ่งทั้งหมดรวมกันเรียกว่าธรรมรัฐ หรือ Good Governance โดยนายแพทย์ประเวศได้ให้ความหมายโดยสรุปว่า ธรรมรัฐหมายถึงรัฐหรือประเทศหรือสังคมที่มีความถูกต้องในทุกๆ จุด

การปฏิรูปสังคมให้เกิดเป็นธรรมรัฐในทัศนะของนายแพทย์ประเวศนั้น ท่านมองว่าจะสำเร็จได้ต้องมีการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้จริงในแต่ละเรื่อง มีการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความต่อเนื่องทางสติปัญญา โดยเน้นให้คนเอาใจมาเชื่อมกัน หรือเอาความเป็นคนมาเชื่อมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังสร้างสรรค์ทางสังคมอันยิ่งใหญ่ให้สามารถเผชิญวิกฤติการณ์ได้ ดังคำที่กล่าวว่า

“กุญแจของสังคมไทยอยู่ที่ความเป็นไทย
คือการปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระ
เอาใจต่อใจของความเป็นคนมาเชื่อมโยงกัน
เปิดพื้นที่ทางสังคมอย่างกว้างขวาง
สร้างพลังทางสังคมอันไพศาล
ไม่มีความทุกข์ใดๆ ที่คนไทยจะเอาชนะไม่ได้
หากมีความเป็นไทย และเอาความเป็นคนมาเชื่อมต่อกัน” (ประเวศ วะสี, 2543: 39)

ทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี ถูกมองว่าเป็นธรรมรัฐแบบชุมชนนิยม เพราะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคมที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและภาคเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวความคิดเรื่องความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม (นฤมล ทัพจุมพล, 2541: 127)

อรพินท์ สฟโชคชัย (2541) นักวิชาการจาก TDRi ก็เป็นอีกคนหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับ Good Governance ซึ่งอรพินท์แปล Governance ว่ากลไกประชารัฐ และแปล Good Governance ว่ากลไกประชารัฐที่ดี ซึ่งในแนวความคิดของอรพินท์ ที่ปรากฏในรายงานที่ดีอาร์ไอ เรื่องสังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดีนั้น อรพินท์ ได้อธิบาย กลไกประชารัฐที่ดีในไปแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และ องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ทั้งการให้นิยามของธนาคารโลกว่า Governance หมายถึงการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา และการอธิบายกลไกประชารัฐจากแง่มุมของ UNDP ที่จะเชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ ดังนั้นการที่สังคมมีกลไกประชารัฐที่ดีก็จะเป็นกลไกแกนในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ โดยอรพินท์เชื่อว่า การที่สังคมใดมีกลไกประชารัฐที่ดีนั้นเปรียบเสมือนมีกลไกที่เป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีที่เป็นเครื่องยืนยันว่าการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ

สังคมและการเมืองนั้นจะตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งรวมถึงเสียงของประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มผู้ยากจน มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคม มีการจัดระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

อรพินท์มองว่ากลไกประชารัฐที่ดีนั้นจะมีลักษณะและความหมายคุณค่าที่ล้ำลึกกว่าการกล่าวถึงกลไกการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานของภาคราชการดังที่เคยศึกษากันมาในอดีต ซึ่งคุณลักษณะของกลไกประชารัฐที่ดีจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไข 6 ประการอันได้แก่ (อรพินท์ ส孚โซคชัย, 2541: 7-8)

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือเป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะ เป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือในทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้จะรวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน และให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ

2. ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือเป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกากฎและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือการเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ซึ่งพันธะความรับผิดชอบนี้จะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย

4. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือเป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือมีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎหมายมีการบังคับใช้ และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ

สามารถคาดหวังและรู้ว่าเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์การ การจัดสรรบุคลากร และการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

ส่วน Bidhya Bawornwathana (1997) ได้เขียนบทความชื่อ Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm (การแปลงรูประบบราชการในศตวรรษที่ 21: รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่) โดยเสนอ new democratic governance paradigm หรือเป็นธรรมาภิบาลในแนวทางประชาธิปไตยใหม่ ซึ่ง Bidhya มองว่าแนวทางนี้จะมีหลักการสำคัญ 4 ประการคือ การมีรัฐบาลที่มีขนาดเล็กและทำงานน้อยลง (a smaller government that does less) รัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีความยืดหยุ่น (a government with a global vision and flexibility) รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ (accountable government) และรัฐบาลที่มีความยุติธรรม (a government that is fair) โดยหลักการทั้ง 4 ประการนี้ จะเป็นการตอบคำถามที่สำคัญ 4 ประการได้คือ รัฐบาลควรทำอะไร รัฐบาลควรทำงานอย่างไร ใครควรเป็นผู้ควบคุมรัฐบาล และใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากรัฐบาล โดยสามารถอธิบายแต่ละหลักการได้โดยสังเขป ดังนี้

หลักการที่ 1: รัฐบาลขนาดเล็กซึ่งทำงานน้อยลง (A Smaller Government that Does Less) รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่สนับสนุนรัฐบาลที่มีขนาดเล็กและทำงานน้อยลง ไม่ว่าจะเป็นการใช้การบริหารแบบประหยัด (cutback management) การลดขนาดองค์การ (downsizing) การแปรรูปกิจการ (privatization) การทำสัญญาจ้างเหมา (contracting-out) การลดกฎระเบียบ (deregulation) และ streamlining โดยมีเหตุผลว่ารัฐบาลโดยทั่วไป และโดยเฉพาะระบบราชการได้ขยายขนาดใหญ่มากเกินไป ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่าภาครัฐในการให้บริการที่มีคุณภาพต่อประชาชน และการพัฒนาเศรษฐกิจโลกที่มีการค้าเสรีและหลักการตลาดนั้นความเจริญรุ่งเรืองจะเกิดขึ้นได้ โดยการให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนในการเป็นผู้นำการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ บทบาทใหม่ของรัฐควรเป็นการสร้างและสนับสนุนการบริหารเศรษฐกิจที่ไม่จำกัดตลาด รัฐบาลควรแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) และสนับสนุนการเจริญเติบโตของตลาดเศรษฐกิจ

หลักการที่ 2: รัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีความยืดหยุ่น (A Government with a Global Vision and Flexibility) หลักการนี้เป็นการตอบคำถามว่ารัฐบาลควรทำงานอย่างไร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าใจในปรากฏการณ์ทางโลกาภิวัตน์ ต้องตื่นตัวอยู่เสมอต่อกฎและข้อบังคับใหม่ๆ ของระบบการค้าโลก ต้องตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิวัติระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เจ้าหน้าที่รัฐต้องตระหนักว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้เชื่อมต่อกันมากขึ้นในแง่ของการเมือง ชัยชนะของประชาธิปไตยเหนือคอมมิวนิสต์นั้นทำให้หลายชาติได้เลือกเอารูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไปใช้ในการปกครองชาติตนเอง การปกครองในระบบประชาธิปไตยได้แผ่ขยายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นำเอาค่านิยมประชาธิปไตยเข้าไปใช้ด้วย เช่น สิทธิพลเมือง รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง การเปิดเผยของรัฐบาลทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับตัวเข้ากับข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย

หลักการที่ 3: รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ (Accountable Government) หลักการนี้จะเป็นการตอบคำถามเกี่ยวกับใครควรจะเป็นผู้ควบคุมรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นความรับผิดชอบ (accountable) ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ เรื่องความรับผิดชอบต่อสายการบังคับบัญชา (hierarchical accountability) อย่างเดียวนั้นไม่เพียงพออีกต่อไป เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกอีกด้วย ซึ่งวิสัยทัศน์ในการปฏิรูปได้สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการไปในแนวทางประชาธิปไตย ทั้งในเรื่องของการเปิดเผย (openness) ความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (accountability) และความสามารถเข้าถึงรัฐบาล (accessibility to government)

หลักการที่ 4: รัฐบาลที่มีความยุติธรรม (A Government that is Fair) หลักการนี้เป็นการให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อคำถามที่ว่าใครจะได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปการปกครองนี้ เพราะนโยบายและแผนงานการปฏิรูปการบริหารอาจก่อให้เกิดผลดีและผลเสียที่ตามมาต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการตัดสินใจว่า โครงการปฏิรูปการบริหารนั้นยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งความยุติธรรมมี 4 แบบด้วยกัน คือ 1) ความเป็นธรรมในระดับสากล (global fairness) ซึ่งเกิดจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นชุดของค่านิยมใหม่ของโลกที่เกิดขึ้น เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน และการปกป้องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น 2) ความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ (constitutional fairness) ซึ่งหมายถึงทางเลือกของนโยบายการปฏิรูปการบริหารและมาตรการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ 3) ความเป็นธรรมของรัฐบาลเกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารตามที่ได้ประกาศไว้ในนโยบาย เช่น หากรัฐบาลได้ประกาศเรื่องการกระจายอำนาจเป็นนโยบายของรัฐบาลแล้วรัฐบาลก็ไม่ควรสนับสนุนนโยบายที่ส่งเสริมการรวมอำนาจ เป็นต้น 4)

ความยุติธรรมส่วนบุคคล (individual fairness) เกิดขึ้นเมื่อพลเมืองรับรู้ว่ามีมาตรการในการปฏิรูปการปกครองนั้นมีความเป็นธรรมต่อทุกคน

ลิขิต ซีรเวคิน (2553: 384-386) แปลคำว่า Good Governance ว่า ธรรมรัฐภิบาล โดยให้ความหมายว่า คือ กระบวนการปกครองบริหารประเทศโดยมีกฎเกณฑ์ความถูกต้องเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน ไม่ละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งหลักธรรมรัฐภิบาลใช้ได้ในระดับการบริหารราชการประเทศสูงสุดได้แก่คณะรัฐมนตรี รวมทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่การบริหารโดยระบอบราชการ จนถึงระดับการปกครองบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมรัฐภิบาล หรือ Good Governance ตามความเห็นของลิขิต ซีรเวคิน นั้นจะมีหลักการใหญ่ๆ 5 ประการ คือ 1) ความชอบธรรม (legitimacy) ซึ่งได้แก่การปกครองบริหาร การเสนอนโยบาย การใช้ทรัพยากรที่มีความชอบธรรม โดยสอดคล้องกับกฎระเบียบและกฎหมาย ผู้ซึ่งทำการดังกล่าวจะต้องมีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ขณะเดียวกันนอกจากจะต้องตามกฎหมายแล้วจะต้องมีเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับกับประชาชนอีกด้วย 2) การมีส่วนร่วม (participation) คือจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียภาษี หรือผู้ที่ถูกระทบโดยตรงจากนโยบายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจ 3) ความโปร่งใส (transparency) จะไม่มีการอ้างถึงความลับของทางราชการที่รัฐมีอาจจะเปิดเผยได้ ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง ข้อมูลและเหตุผลของนโยบายต่างๆ ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบโดยละเอียด 4) การมีความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งหมายถึงการสามารถชี้แจงกับประชาชนได้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะของการแจกแจงบัญชีเป็นเรื่อยๆ 5) ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) คือหลักธรรมรัฐภิบาลจะต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด

นอกจากความพยายามอธิบาย หรือให้ความหมาย และองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของนักคิด นักวิชาการ ต่างๆ ซึ่งให้ความหมายที่ค่อนข้างจะแตกต่างกันแล้ว ยังมีนักวิชาการอีกจำนวนไม่น้อยที่พยายามสร้างคำอธิบายว่า Good Governance นั้นไม่ใช่สิ่งใหม่ในสังคมไทย แต่เป็นสิ่งที่มีความช้านานแล้ว แม้ในอดีตสังคมไทยจะปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระมหากษัตริย์ไทยก็ทรงปกครองโดยธรรม อันประกอบด้วยทศพิธราชธรรม จักพรรดิธรรม ราชสังคหวัตถุ และพละห้า เป็นต้น (เช่น พิทยา ว่องกุล, 2541; ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์, 2543: 10; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545: 79; สุเมธ ตันติเวชกุล อ้างถึงในเกษียร เตชะพีระ, 2554) โดยกลุ่มนี้มองธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐโดยเน้นเอาที่วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายคือความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นในแผ่นดินเป็นหลัก มากกว่าการยึดที่รูปแบบหรือกลไกการปกครอง และวิพากษ์วิจารณ์นักวิชาการกลุ่มที่พยายามอธิบายธรรมาภิบาลในแบบฉบับสากลแต่เพียงอย่างเดียวว่า เป็นนักวิชาการสมัยใหม่ที่ไม่ได้ศึกษาถึงกำเนิดสังคมไทย จึงไม่รู้ว่าการปกครองที่เป็นธรรม หรือ ธรรมรัฐ สมัยก่อนนั้นดำรงในเหตุปัจจัยเช่นใด และแสดงบทบาทออกมาอย่างไร (พิทยา ว่องกุล, 2541: 5) ในขณะที่ชุดคำอธิบายธรรมาภิบาลในลักษณะที่ว่า

เป็นสิ่งที่มีความยาวนานในสังคมไทย ซึ่งเป็นเรื่องการปกครองแผ่นดินโดยธรรมของพระมหากษัตริย์นั้น ก็ได้รับการวิจารณ์จาก เกษียร เตชะพีระ (2554) ว่าเป็นกุศโลบายแบบฉบับของกลุ่มอนุรักษนิยมในการรับมืออาชญากรรมต่างชาติ โดยพยายามอธิบายว่าไม่มีอะไรใหม่ เพราะธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องที่มีมาช้านานแล้ว

จากความเห็นของนักคิด นักวิชาการในสังคมไทยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หรือธรรมาภิบาล ในสังคมไทยที่ยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับความหมาย องค์ประกอบ หรือแม้กระทั่งธรรมาภิบาลเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทยหรือไม่นั้น ได้สร้างความสับสนเกี่ยวกับธรรมาภิบาล จนกระทั่ง เกษียร เตชะพีระ (2541 อ้างถึงในนฤมล ทับจุมพล, 2541: 124-127) ได้เขียน รัฐธรรมนูญ-ธรรมและขึ้น โดยจัดแบ่งแนวการตีความรัฐธรรมนูญของนักคิดนักวิชาการไทยออกเป็น 3 กลุ่มหรือ 3 สำนักคิด คือ รัฐธรรมนูญอำนาจนิยม รัฐธรรมนูญเสรีนิยม และรัฐธรรมนูญชุมชนนิยม ซึ่งอาจสรุปแนวคิดของเกษียร ได้จาก รัฐธรรมนูญ-ธรรมและ ปี 2541 (อ้างถึงในนฤมล ทับจุมพล, 2541: 124-127) และจากวิดีโอคลิปงานมุทิตาจิต “ชุมนุมปาฐกถา 70 ปี ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ” ที่หอประชุมบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ วันที่ 7 พฤษภาคม 2554 ซึ่งเผยแพร่ในเว็บประชาไท (2554) ได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญอำนาจนิยม ซึ่งเป็นการมองรัฐธรรมนูญในทัศนะของฝ่ายความมั่นคง เช่น กองทัพ ฝ่ายปกครอง และภาคราชการ ซึ่งในกลุ่มนี้รัฐธรรมนูญ หมายถึงรัฐเป็นเจ้าของของธรรม หากมองในประเด็นของอำนาจนั้น อำนาจจะรวมศูนย์อยู่ที่รัฐและกลไกเชิงสถาบันของรัฐ การสร้างความเป็นปึกแผ่นกลมเกลียว เป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน สร้างความปรองดองในชาติ ไม่มีความขัดแย้ง และการร่วมกันปฏิบัติภารกิจด้วยความคิดแบบชาตินิยม สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีระเบียบวินัย (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 125; เกษียร เตชะพีระ, 2554) การสร้างรัฐธรรมนูญ คือการใช้กลไกทางการเมืองอันได้แก่รัฐธรรมนูญ มาสนับสนุนกระบวนการคัดเลือกผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพขึ้น ทำให้การบริหารบ้านเมืองดีขึ้น ส่วนการสร้างรัฐธรรมนูญในระดับภาครัฐบาล คือการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 125)

2. รัฐธรรมนูญเสรีนิยม ซึ่งเป็นแนวคิดของภาคธุรกิจ ซึ่งตีความรัฐธรรมนูญออกไปในแนวทางเสรีนิยม (liberalism) เช่น อานันท์ ปันยารชุน โดยมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการจัดการ เน้นเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยมองว่ารัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตยเป็นคนละเรื่องกัน เพราะการที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะมีรัฐธรรมนูญหรือไม่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นประชาธิปไตย เพราะแม้ประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่หากมีรัฐบาลที่ดีก็สามารถมี Good Governance ได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ซึ่งไม่ได้ใช้ระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นประเทศที่มีรัฐบาลที่ซื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพ (อานันท์ ปันยารชุน, 2542) โดยองค์ประกอบ Good Governance ที่จำเป็นจะต้องมี คือ 1) ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้ 2) ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) จะต้องมีการคาดการณ์

ได้ 4) จะต้องมีความโปร่งใส และ 5) จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 องค์ประกอบ นอกจากนี้อำนาจยังได้เพิ่มองค์ประกอบเข้ามาอีกคือ เรื่องของระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อสังคมและปัจเจกบุคคล และจะต้องมีผู้ใช้กฎหมายที่เป็นผู้มีคุณธรรมและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

3. ธรรมนูญชุมชนนิยม ซึ่งหมายถึง กลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคมที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและภาคเอกชนได้ (เช่น นายแพทย์ประเวศ วะสี, 2541) โดยให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดการถ่วงดุลทางสังคม และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยกลุ่มนี้จะมองธรรมนูญสัมพันธ์กับประชาธิปไตย (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 127) โดยไม่อาจแยกธรรมนูญออกจากประชาธิปไตยได้ เผด็จการทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นราชาธิปไตย เผด็จการทหาร หรือคอมมิวนิสต์ล้วนแต่ไม่ใช่ธรรมนูญทั้งสิ้น (เกษียร เตชะพีระ, 2554)

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า แนวคิดของทั้ง 3 กลุ่มนี้มีความแตกต่างทั้งในแง่ประเด็นอำนาจ ประเด็นตลาด และประเด็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ในประเด็นอำนาจ ธรรมนูญแบบอำนาจนิยมนั้น อำนาจจะต้องรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ ซึ่งมีความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้ง มีความสามัคคี และมีระเบียบวินัย แต่ธรรมนูญแบบเสรีนิยม อำนาจจะต้องถูกจำกัด ถูกตรวจสอบถ่วงดุล ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่จะเกิดขึ้น ส่วนธรรมนูญแบบชุมชนนิยมนั้นอำนาจจะต้องมีการกระจายลงไปสู่ชุมชน

ส่วนประเด็นตลาดนั้น เกษียรมองว่าธรรมนูญแบบอำนาจนิยมยังไม่มีคำตอบให้กับประเด็นตลาด ส่วนธรรมนูญแบบเสรีนิยมนั้น จะอธิบายว่าตลาดมีชัยชนะ ทุนนิยมชนะคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจะต้องเริ่มต้นจากความเป็นจริงแบบทุนนิยมตลาดเสรี แต่สำหรับธรรมนูญแบบชุมชนนิยมแล้วกลับมองในทางตรงกันข้ามกับธรรมนูญแบบเสรีนิยม กล่าวคือ ธรรมนูญแบบชุมชนนิยม มองว่า ตลาดในแบบทุนนิยมนั้นมีความล้มเหลว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้นตลาดจะต้องเน้นในลักษณะชุมชน ต้องการพื้นที่สำหรับเศรษฐกิจพอเพียง

ประเด็นสุดท้ายคือเรื่อง ประชาธิปไตย ซึ่งธรรมนูญแบบอำนาจนิยมจะมองประชาธิปไตยว่า จะต้องเป็นประชาธิปไตยแบบไทยๆ ส่วนธรรมนูญแบบเสรีนิยมมองว่าธรรมนูญกับประชาธิปไตยเป็นคนละเรื่องกัน ธรรมนูญเป็นเรื่องกระบวนการบริหาร ส่วนประชาธิปไตยเป็นเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ ดังนั้นประเทศหนึ่งๆ อาจเป็นธรรมนูญโดยไม่จำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยก็ได้ ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของธรรมนูญแบบชุมชนนิยมซึ่งมองว่า เผด็จการทุกรูปแบบล้วนแต่ไม่ใช่ธรรมนูญทั้งสิ้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดในประเด็นอำนาจ ตลาด และประชาธิปไตยนั้น อาจสรุปความคิดของเกษียร ได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ธรรมเนียมของ 3 สำนักคิดในทัศนะของเกษียร เตชะพีระ

ประเด็น พิจารณา	ธรรมเนียมของ 3 สำนักคิด		
	ธรรมเนียมอำนาจนิยม	ธรรมเนียมเสรีนิยม	ธรรมเนียมชุมชนนิยม
อำนาจ	อำนาจจะต้องรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ ความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้ง มีความสามัคคี และมีระเบียบวินัย	อำนาจจะต้องถูกจำกัด ถูกตรวจสอบถ่วงดุล ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่จะเกิดขึ้น	อำนาจจะต้องมีการกระจายลงไปสู่ชุมชน
ตลาด	-	ทุนนิยมตลาดเสรี	เน้นในลักษณะชุมชน ต้องการพื้นที่สำหรับเศรษฐกิจพอเพียง
ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตยแบบไทยๆ	ธรรมเนียมกับประชาธิปไตยเป็นคนละเรื่อง ประเทศหนึ่งๆ อาจมีธรรมเนียม โดยไม่เป็นประชาธิปไตยก็ได้	ประชาธิปไตยกับธรรมเนียมคือสิ่งเดียวกัน เผด็จการทุกรูปแบบไม่ใช่ธรรมเนียม

แหล่งที่มา: สรุปรจาก เกษียร เตชะพีระ (2554)

นอกจากการวิจารณ์การตีความธรรมาภิบาลของแต่ละกลุ่มแต่ละสำนักคิดในสังคมไทยโดยเกษียร เตชะพีระแล้ว ยังมี Bidhya Bawornwathana (2008) ซึ่งวิจารณ์การรับแนวคิดของสังคมไทยในเรื่อง Governance มาใช้ ว่ายังมีการตีความที่หลากหลาย เป็นเหมือนลูกผสม กล่าวคือมีการใช้กันไปใน 6 แนวทางด้วยกัน อันได้แก่

1) Governance as the New Democracy (Democratic Governance) ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐบาล โดยแนวทางนี้มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งจะมีลักษณะของการเน้น ความรับผิดชอบ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) เป็นรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (open government) มีการให้ความสำคัญกับการลดปัญหาการคอร์รัปชัน และสนับสนุนความคิดที่ให้รัฐบาลส่วนกลางมีขนาดเล็ก โดยเป็นการกระจายอำนาจไปให้รัฐบาลท้องถิ่น ให้ภาคประชาสังคม ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน (Non governmental organizations: NGOs) ได้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

2) Governance as Good Governance ซึ่งการตีความในลักษณะที่สองนี้เป็นการรับแนวคิดมาจากธนาคารโลก และ IMF ในช่วงเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินซึ่งทำให้ไทยต้องไปกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าว ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย 2 ซึ่งได้ให้ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้ขับเคลื่อน TDRi ซึ่งได้เสนอข้อเสนอ 5 ประการ คือ (1) ส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในไทย (2) ประกาศใช้เรื่องธรรมาภิบาลเป็นกฎหมาย (3) การมุ่งเน้นผลงานในการปฏิรูปภาครัฐครอบคลุมถึงการปฏิรูปงบประมาณและการบุคคล (4) การแก้ปัญหาคอร์รัปชันในรัฐบาล และ (5) สร้างบรรษัทภิบาล ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในปี พ.ศ.2542 อันประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรม (legal principle) (2) หลักคุณธรรม (merit principle) (3) หลักความโปร่งใส (transparency principle) (4) หลักการมีส่วนร่วม (participation principle) (5) หลักความรับผิดชอบ (responsibility principle) (6) หลักความคุ้มค่า (economy principle) และในปี พ.ศ. 2546 ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เกิดขึ้น เป็นต้น

3) Governance as an Efficiency Problem ซึ่งเป็นแนวทางโดย ก.พ.ร. และ ก.พ. ซึ่งในความหมายตามแนวทางนี้จะตีความ Governance ว่าเป็นปัญหาทางด้านประสิทธิภาพซึ่งไม่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่ง NPM นั้นเป็นการนำแนวทางการจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ

4) Governance as Ten Guiding Principles for the King ซึ่งเป็นการตีความว่า Governance นั้นคือ หลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการปกครองของพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม

5) Governance as the Thaksin System (rabob taksin) ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารงานแบบ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีการบริหารงานแบบรวมอำนาจไว้ที่ตัวนายกรัฐมนตรี มองประเทศเหมือนกับเป็นบริษัทที่เป็นของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นประเทศจึงต้องดำเนินการไปในลักษณะที่เป็นธุรกิจ

6) Governance as an Ethical Issue ซึ่งเป็นผลพวงมาจากระบอบทักษิณ ซึ่งในแนวทางนี้ความหมายของ Governance จะกลายมาเป็นแนวคิดที่แคบซึ่งเน้นในเรื่องจริยธรรมของผู้นำ ซึ่งต้องเป็นผู้นำที่มีความซื่อสัตย์และปราศจากการคอร์รัปชัน

ความแตกต่างหลากหลายทางความคิดของการรับเอาธรรมาภิบาลเข้ามาแล้วตีความของนักคิด นักวิชาการแต่ละคนนั้น อาจเป็นเพราะนักวิชาการจำนวนไม่น้อยเห็นว่าหลักการของธรรมาภิบาลที่นำเข้ามาใช้นั้นควรมีการนำไปปรับใช้ให้เหมาะกับบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน ดังเช่น พิทยา ว่องกุล (2541: 4-5) ถวิลวดี บุรีกุล (2550: 242) โกวิท ภัยสนันท์ (2552: 20) เป็นต้น โดยพิทยา ว่องกุล (2541: 4-5) แบ่งนักวิชาการไทยที่นำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ใน

สังคมไทยว่ามี 2 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มที่ไว้วุฒิภาวะทางปัญญา มีความเชื่อและถูกครอบงำทางความคิด จึงรับเอาธรรมาภิบาลมาเผยแพร่ทั้งดุ้น จึงกลายเป็นเครื่องมือของชาติตะวันตกไปโดยปริยาย และกลุ่มที่สองคือกลุ่มนักวิชาการที่มีภูมิปัญญา นำเอาข้อดีของธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ มีการเพิ่มเติม ดัดแปลง เสนอความคิดใหม่ หรือใช้ในความหมายใหม่ที่คิดว่าเหมาะกับสภาพสังคมไทย ดังเช่น อีรยุทธ บุญมี และอมรา พงศาพิชญ์

อย่างไรก็ตาม แม้จะเห็นด้วยกับการนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพบริบทของสังคมไทย แต่ผู้วิจัยเห็นว่าในหลักการสาระสำคัญของความเป็นธรรมาภิบาลนั้นก็น่าจะยังคงอยู่ เพราะมิฉะนั้นแล้วจะทำให้ภาพของธรรมาภิบาลเกิดความกระจัดกระจาย ตามอำเภอใจของนักคิด นักวิชาการแต่ละคน จนสุดท้ายอาจเป็นการยากในการที่จะหาข้อสรุปได้ว่าแท้จริงธรรมาภิบาลคืออะไรกันแน่ โดยสาระสำคัญหรือแกนของธรรมาภิบาลนั้น จากที่ได้พบทวนวรรณกรรม จากเอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้องพบว่า จะมีจุดร่วมของความเป็นธรรมาภิบาลที่สำคัญๆ อย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะ เป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการปะทะสังสรรค์กัน และเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีความสมดุลอย่างแท้จริง (สมบุญศิริประชัย, 2551: 24-25; สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 7) อันจะนำไปสู่เป้าหมาย คือการพัฒนา และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542: 31)

2. มิติของธรรมาภิบาลที่มักนำมาเป็นหลักในการกำหนดความเป็นธรรมาภิบาลที่สำคัญๆ คือ หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักนิติธรรม (rule of law) ส่วนหลักการที่มีปรากฏร่องๆ ลงมาได้แก่ หลักการคาดคะเนได้ (predictability) และอาจมีหลักการอื่นๆ เช่น หลักความคุ้มค่า (value of money) ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาปรับใช้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการสรุปเช่นนี้ หากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ 3 สำนักคิดของเกษียร เตชะพีระ (2554) จะใกล้เคียงกับกลุ่มรัฐธรรมนูญชุมชนนิยมมากที่สุด กล่าวคือ มองว่า การบริหารที่จะมีธรรมาภิบาลได้นั้นจะต้องมีลักษณะของการมีการกระจายอำนาจลงไปสู่ภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีความสมดุลอย่างแท้จริง ซึ่งโดยนัยนี้แล้วธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ หรือ หากเปรียบเทียบกับงานเขียนของ Bidhya Bawornwathana (2008) นั้นก็จะตรงกับกลุ่ม Democratic Governance กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐบาล โดยเน้นไปที่ความรับผิดชอบ การบริหารงานที่มี

ความโปร่งใส และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ซึ่งนี่คือจุดยืนของ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2.1.2.2 แนวความคิดธรรมาภิบาลในภาครัฐ

จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับประเด็นธรรมาภิบาลในสังคมไทยพบว่า บทบาทหลักในการขับเคลื่อนจะเกิดจากหน่วยงานภาครัฐเป็นด้านหลัก อาจมีอิทธิพลจากภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนอยู่บ้าง แต่แม่งานหลักนั้นก็ยังเป็นภาระของภาครัฐบาลอยู่ดี ซึ่งปรากฏชัดจากความพยายามที่จะผลักดันและยกระดับธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 มาเป็นลำดับ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (วิภาส ทองสุทธิ, 2551: 125) โดย Orlandini (2001: 131) ได้รวบรวมรายชื่อสถาบันและองค์กรต่างๆ ที่มีส่วนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายองค์กร เช่น สถาบันวิชาการและการวิจัยที่เป็นอิสระ อันได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) หน่วยงานของรัฐอันได้แก่ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานอัยการสูงสุด และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่ อันได้แก่ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาสังคม Forum-Asia (regional) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นต้น (ดูตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 องค์กรและสถาบันของชาติที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในไทย

ประเภทขององค์กร	ชื่อองค์กร
สถาบันวิชาการและการวิจัยที่เป็นอิสระ	<ul style="list-style-type: none"> • สถาบันพระปกเกล้า • สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI)
หน่วยงานของรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> • สำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) • สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) • สำนักงานประมาณ • สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ • กระทรวงต่างๆ (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการคลัง) • สำนักงานอัยการสูงสุด
องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> • คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) • สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) • สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาสังคม • Forum-Asia (regional) • คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) • องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (ศูนย์สาธารณะประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) • สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

แหล่งที่มา ปรับจาก Barbara Orlandini (2001: 131)

อย่างไรก็ตามในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนเฉพาะแนวคิดธรรมาภิบาลในภาครัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8-11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ

สร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เท่านั้น เพราะเห็นว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นแนวทางให้องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ นำไปปฏิบัติ ดังนี้

แนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนั้น ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ปรากฏแนวคิดธรรมาภิบาลค่อนข้างชัดเจน (มหาวิทยาลัยทักษิณ, สำนักงานยุทธศาสตร์การพัฒนา, 2549) โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศ แต่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ประชาชนภายนอกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน โดยมี 76 คนมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด และอีก 23 คนมาจากการแต่งตั้งจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เช่น อดีตนักการเมือง นักกฎหมาย และนักวิชาการ นอกจากนี้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศเพื่อหาข้อเสนอแนะและเป็นการทบทวนร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย (Pasuk Phongpaichit, 2001: 3)

ในส่วนของเนื้อหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมและปกป้องสิทธิของพลเมืองและชุมชนอย่างกว้างขวาง มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง เพิ่มการกระจายอำนาจและบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้สมาชิกวุฒิสภายังมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอีกด้วย (Nualnoi Treerat, 2005: 245-246) จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะของคนทุกภาคในสังคม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐไทย และเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาสังคม ส่วนในด้านสาระของธรรมาภิบาลเอง รัฐธรรมนูญก็วางหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542: 78) โดยหากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราจะเห็นได้ว่า ได้สะท้อนแนวคิดและคุณค่าในเรื่องธรรมาภิบาลและรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับสังคมไทย (มนตรี กนกวารี, 2547) โดยผู้วิจัยจะขอสรุปตัวอย่างของบทบัญญัติบางมาตราที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล จากการวิเคราะห์ของมนตรี กนกวารี (2547) และสถาบันพระปกเกล้า (2544) (รวมถึงเทียบเคียงกับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ของอุดม รัฐอมฤต (2554) ดังนี้

1) หลักนิติธรรม (rule of Law) บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ได้แก่ บทบัญญัติที่ว่าด้วยสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญคือ มาตรา 6 ที่ว่า รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ชัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญนี้เป็นอันใช้บังคับมิได้ บทบัญญัติที่ว่าด้วยหน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย อันได้แก่มาตรา 67 ที่ว่าบุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย บทบัญญัติที่ว่าด้วยการรับโทษทางกฎหมาย อันได้แก่มาตรา 32 ที่ว่าบุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ (มนตรี กนกวารี, 2547) บทบัญญัติที่ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ตามมาตรา 4 บทบัญญัติที่ให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เช่นมาตรา 28 บทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้ เช่นมาตรา 29 และบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลนั้นมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย อันได้แก่มาตรา 30

2) หลักคุณธรรม (Morality) บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ได้แก่ บทบัญญัติที่ว่าด้วยการคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันได้แก่มาตรา 26 และมาตรา 27 เช่นมาตรา 26 ที่ว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญนี้ และมาตรา 27 ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้โดยชัดแจ้งปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนุญ ย่อมได้รับการคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง บทบัญญัติที่ว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อันได้แก่ มาตรา 110 การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงิน หรือผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ บทบัญญัติที่ว่าด้วยมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรม อันได้แก่มาตรา 303 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมาตรา 308 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มนตรี กนกวารี, 2547) บทบัญญัติที่ว่าด้วยการแต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 288

3) หลักความโปร่งใส (transparency) บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส ได้แก่ บทบัญญัติที่ว่าด้วย กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรหลายองค์กร เช่น มาตรา 291 ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

และหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บทบัญญัติที่ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันได้แก่มาตรา 58 ที่บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น มาตรา 59 ที่ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มนตรี กนกวาริ, 2547) บทบัญญัติที่ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 204, 207 และ 208 บทบัญญัติที่กำหนดห้ามรัฐมนตรีมีหุ้นหรือถือหุ้น ตามมาตรา 209 บทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 291, 292 และ 293 (สถาบันพระปกเกล้า, 2544: 41)

4) หลักการมีส่วนร่วม (participation) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมได้แก่ บทบัญญัติที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ เช่นมาตรา 56 ที่ให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากร มาตรา 76 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และบทบัญญัติที่ว่าด้วยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการสร้างกระบวนการทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา 170 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย มาตรา 286 ซึ่งกำหนดให้ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง และหากต้องการถอดถอนประธานสภาท้องถิ่นก็สามารถทำได้โดยให้มีจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยใช้จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ตามมาตรา 287 (มนตรี กนกวาริ, 2547) บทบัญญัติที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งในมาตรา 68 และบทบัญญัติที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันได้แก่ มาตรา 304 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 (อันได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด) ออกจากตำแหน่งได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544: 41) บทบัญญัติที่ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 60 (อุดม รัฐอมฤต, 2554)

5) หลักความรับผิดชอบ (accountability) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบได้แก่ บทบัญญัติที่ว่าด้วยการกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐและองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 และในหมวดที่ 4 ในมาตรา 70 ที่ว่าบุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน และมาตรา 200 ในวรรคสอง ซึ่ง กล่าวถึงในการปฏิบัติหน้าที่ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน และบทบัญญัติที่ว่าด้วยการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา 214 ที่กล่าวถึงกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (มนตรี กนกวารี, 2547) บทบัญญัติที่ให้สิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากกระทำการหรือละเว้นการกระทำการ ตามมาตรา 62 บทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคตามมาตรา 57 บทบัญญัติที่ว่าด้วยการตรวจสอบทางการเมือง ตามมาตรา 187 มาตรา 170 มาตรา 304 และมาตรา 179

6) หลักความคุ้มค่า (effectiveness) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า ได้แก่บทบัญญัติที่ว่าด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรของรัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา 70 ที่กล่าวว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน และบทบัญญัติที่ว่าด้วยการสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการเพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนด

นโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า ดังเช่น มาตรา 230 (มนตรี กนกวารี, 2547)

ต่อมาภายหลังมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เพราะกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญกระทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดทำขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภาคส่วนและองค์กรต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (พิชัย นิลทองคำ, 2552: คำนำ) นอกจากนั้นเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ อันเป็นการออกเสียงประชามติทำนองนี้เป็นครั้งแรกของประเทศ (เนชั่นสุดสัปดาห์, 2549) ซึ่งเป็นการยืนยันให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (พิชัย นิลทองคำ, 2552: คำนำ)

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ทางคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (2550) ได้ระบุว่ามิตสาระสำคัญที่จะมุ่งแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีสาระสำคัญที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการใน 4 แนวทางด้วยกัน คือ 1) การคุ้มครองส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ 2) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม 3) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม และ 4) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550: 1)

หากพยายามเปรียบเทียบบรรพชาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มนตรี กนกวารี (2547) และสถาบันพระปกเกล้า (2544) (รวมถึงเทียบเคียงกับการวิเคราะห์บรรพชาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ของ อุดม รัฐอมฤต, 2554) ได้วิเคราะห์ไว้ มาเป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2550 ว่ามีเรื่องใดหรือประเด็นใดในหลักบรรพชาภิบาลที่ขาดหายหรือเพิ่มเติมไปนั้น จากการเปรียบเทียบพบว่า ในภาพรวมหลักการ หรือข้อบัญญัติในเรื่องต่างๆ นั้นยังค่อนข้างคงอยู่ครบถ้วนตามหลักบรรพชาภิบาลในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของแต่ละมาตราไปบ้างเล็กน้อย แต่สิ่งที่ค่อนข้างจะมีการเปลี่ยนแปลงชัดเจนได้แก่ เกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2550 ได้

บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไว้ในหมวดที่ 7 ไว้โดยเฉพาะ (ตั้งแต่ มาตรา 163-165) แต่ในรัฐธรรมนูญ 2540 นั้นเรื่องดังกล่าวมิได้จัดแบ่งไว้เป็นหัวข้อหนึ่งโดยเฉพาะ

ไม่เพียงแต่ประเด็นการจัดแบ่งหมวดหมู่เท่านั้น หากพิจารณาถึงมาตราในกฎหมายที่มีเพิ่มเติมเข้ามาได้แก่ มาตรา 87 ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญ 2540 โดยส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาอย่างเห็นได้ชัด คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ได้ อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อีกด้วย

นอกจากนั้นในมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญ 2550 ยังมีความเปลี่ยนแปลงจากมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ 2540 อีกด้วย โดยในมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญ 2550 นั้นได้ลดข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จากแต่เดิมในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น กำหนดให้ต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เหลือเพียงไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ซึ่งนี้แย้งนี้อาจตีความได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2550 เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ง่ายขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมาตรานี้ส่งเสริมให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนกระทำได้ง่ายขึ้น

ส่วนหลักความโปร่งใส ในบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นจะมีบทบัญญัติที่เพิ่มเติมครอบคลุมจากรัฐธรรมนูญ 2540 กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญ 2550 นั้น ตามความในมาตรา 259 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องรวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

นอกจากนี้อาจมีประเด็นที่รัฐธรรมนูญ 2540 มี มาตรา 230 เกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ โดยมี การกล่าวถึงการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และการรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในรัฐธรรมนูญ 2550 ไม่ปรากฏมาตรานี้ แต่ในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หากพิจารณาหาเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญจากมาตราต่างๆ ว่ามีองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลครบหรือไม่ โดยอาศัย

เกณฑ์ที่ มนตรี กนกวารี (2547) และสถาบันพระปกเกล้า (2544) (รวมถึงเทียบเคียงกับการวิเคราะห์ ธรรมนูญบริหารในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ของ อุดม รัฐอมฤต, 2554) ได้วิเคราะห์ ไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาเปรียบเทียบกันแล้ว ถือว่ารัฐธรรมนูญ 2550 นั้นก็มีสาระของธรรมนูญบริหาร อยู่ครบถ้วนเช่นเดียวกัน

แนวความคิดธรรมนูญบริหารในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-11

แนวความคิดธรรมนูญบริหารนั้นถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองและการบริหารของไทย อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามความหมายสากลนับจากปี 2540 เป็นต้นมา โดยปรากฏครั้งแรกในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 12) ซึ่งเป็น ช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้ระบุใน ส่วนที่ 7 ว่าด้วยเรื่องกลไกการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งคำว่าประชาธิปไตยนี้เองที่มีความหมายเดียวกันกับธรรมนูญ บริหาร โดยให้ความหมายการพัฒนาประชาธิปไตยว่าเป็นการพัฒนาให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ ดี มีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน ทั้งนี้เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน ดำเนินไปในเชิงสร้างสรรค์และเสริมสร้างสมรรถนะซึ่งกันและกัน โดยการพัฒนารัฐให้ มี ลักษณะข้างต้นจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาแบบ องค์กรรวม โดยการพัฒนาให้ภาครัฐมีสมรรถนะและ พันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคน ทำให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญประกอบด้วย การเสริมสร้าง หลักการใช้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน การ ส่งเสริมการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความรับผิดชอบต่อการบริหารของภาครัฐ และการสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, 2549) อย่างไรก็ตามแม้จะมีการนำแนวความคิดธรรมนูญบริหารมาเป็นเนื้อหาในยุทธศาสตร์ การพัฒนาประชาธิปไตยแต่ก็ยังคงเป็นเพียงหลักการกว้างๆ ที่เน้นเรื่องการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และประชาชน และการพัฒนาคนเท่านั้น แต่ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 12)

ต่อมาแนวทางการพัฒนาแนวความคิดธรรมนูญบริหารเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 12) โดยมีการ กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี อันมีเป้าหมายในการพัฒนา คือ 1) ภาครัฐมีขนาดและ โครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบและกลไกการทำงานรวมทั้งระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สามารถ วัดผลงานและผลการให้บริการของภาครัฐ ทั้งด้านความพอใจของประชาชนและต้นทุนการดำเนินงาน

ได้ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส 3) การดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคการเมือง โปร่งใส มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมสูงขึ้น 4) ธุรกิจของไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 5) ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจากภาครัฐอย่างครบถ้วนในเวลาที่เหมาะสม โดยมีแนวทางในการพัฒนา เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ดังนั้น การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการดำเนินงานประมาทให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติ และการปรับระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ ควบคู่กับการปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมขบถอย่างจริงจัง โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แนวทางการพัฒนาที่ควรดำเนินการ 1) ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี 2) กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมขบถในทุกภาคส่วน ทุกระดับอย่างจริงจัง 4) การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม 5) เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนให้ประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน 6) เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

หลังสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ก็ได้มียุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย ปรับโครงสร้างและกระบวนการการบริหารจัดการประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็งและจิตสำนึกในสิทธิหน้าที่ของภาคประชาชนและประชาสังคม โดยมีแนวทางในการพัฒนาหลักๆ ประกอบด้วย 1) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ 3) การสร้างราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล เน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา 4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง พัฒนาศักยภาพ และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่น 5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และเป็นบริษัทภิบาลมากขึ้น 6) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จาก

การพัฒนา 7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพ และความยั่งยืน

ปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับดังกล่าว ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อนหน้า โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมในทุกๆ ภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบต่างๆ รวมถึงการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในประเทศให้เกิดคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 28)

แนวความคิดธรรมาภิบาลในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบกับวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกัน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544: คำนำ) โดยระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดหลักการสำคัญ 6 ประการ

ต่อมา ในปี 2546 ซึ่งตรงกับสมัย พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นมา มีผลให้ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2542 เป็นอันถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตาม แม้ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2542 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่หลักธรรมาภิบาล 6 ประการของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2542 ก็ยังคงถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติของส่วนราชการในทุกระดับอยู่ (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 23) เช่นเดิม อีกทั้งหลักการสำคัญ 6 ประการ ของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2542 ยังมีการนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก แม้กระทั่งในงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียนก็มักใช้ตัวชี้วัดจากหลักการ 6 ประการดังกล่าวนี้เป็นตัวชี้วัดว่าโรงเรียนมีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับใด ดังนั้นในส่วนนี้จึงขอสรุปสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และ จากนั้นจึงสรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามลำดับ ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2542 ซึ่งตรงกับรัฐบาล นาย ชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มีวัตถุประสงค์ในการตราขึ้นเพื่อให้การจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร และให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม

ที่มาของระเบียบสำนักนายกฯ ฉบับนี้ เกิดจากการที่ช่วงเวลาในขณะนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความย่อหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพตติมิชอบในวงราชการ อีกทั้งยังเห็นความสำคัญของภาคประชาชนที่จะต้องตื่นตัวและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเกิดข้อเสนอแนะจากการวิจัยและตรวจสอบทั้งจากภาควิชาการและภาคปฏิบัติอย่างสอดคล้องต้องกันว่าแนวทางในการจัดระเบียบราชการ และวางมาตรการแก้ปัญหาควรมุ่งหมาย อันได้แก่ การสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม มีการพัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญและมีจริยธรรม มีการปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม มีการขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร รวมถึงมีการจัดการทุจริตประพตติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมาย อีกด้วย

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญ 6 ประการ ของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (หรือธรรมาภิบาล) ดังนี้

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอม พร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นลักษณะนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทย มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ทั้งนี้โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้และต้องรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะหรือตามเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้อีกด้วย

หลักการ 6 ประการดังกล่าวของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 นั้น เป็นการประยุกต์จากคุณลักษณะของธรรมาภิบาล 8 ประการที่เสนอโดย UN ESCAP (ทีพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556: 162) โดยมีการเพิ่มเติมหลักคุณธรรมเข้ามา และตัดหลักการตอบสนอง หลักความเห็นพ้องต้องกัน และหลักความเป็นธรรมและครอบคลุมออก

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มาได้ระยะหนึ่ง ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยยังคงหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทุกประการ ขณะเดียวกันได้มีการเพิ่มเติมหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่เข้าไปด้วย ได้แก่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการจัดการความรู้ (นิยม รัฐอมฤต, 2551: 42) ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ระบุว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อการบรรลุเป้าหมายต่อไปนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน อันหมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อเกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยการที่ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งแผนนั้นจะต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ในส่วนราชการยังมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อีกด้วย

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบด้วย ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกรมบัญชีกลาง ให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ต้องพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว และการสั่งราชการโดยปกติต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร

4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการจัดสินใจ และให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้ อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย โดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกัณการองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และหากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ ลด ค่าใช้จ่าย และไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการแล้ว ก็ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการใช้ เทคโนโลยีสารสนเทศหรือคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ สำหรับในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ก็ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้ง รายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบ เครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ นอกจากนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการที่จะติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใดๆ ให้ส่วนราชการร่วมกัน จัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ โดยให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน นอกจากนี้ส่วนราชการยังมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ให้มีความทันสมัยอยู่เสมออีกด้วย

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยในการให้บริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ให้จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อราชการ ในการปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย และส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคง หรือเกิดความเสียหายแก่บุคคล

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากการจัดให้มีการประเมินผลตามแผนการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนดขึ้นแล้ว ยังให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอีกด้วย นอกจากนี้ในกรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน หรือสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงาน และผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย และคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ ให้ ก.พ.ร.เสนอต่อคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการหรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลแก่ข้าราชการในสังกัด

2.1.3 ธรรมชาติกับบทบาทของภาครัฐที่เปลี่ยนไป

ในช่วงทศวรรษ 1960 ผู้บริหารในหลายประเทศมองว่ารัฐและสังคมเป็นสิ่งเดียวกัน ดังนั้นบทบาทของรัฐจึงมีสูงมากครอบคลุมปัจจัยประกอบทางสังคมได้หมด แต่ภาพลักษณ์นี้ได้เปลี่ยนไปหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นระหว่างค่ายทุนนิยมกับค่ายคอมมิวนิสต์ในยุโรปในปี ค.ศ.1989 ซึ่งทำให้บทบาทของรัฐชาติลดความสำคัญลง การเสื่อมพลังของรัฐเผด็จการ การเปิดประเทศพร้อมๆ กับการสิ้นสุดของลัทธิคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันก็เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารข้ามพรมแดน การครอบงำทางการเมืองและทางวัฒนธรรมลดลง ลัทธิชาตินิยมสูญหายไป รัฐไม่สามารถครอบงำ

ความคิดได้เหมือนเดิม (อมรา พงศาพิชญ์, 2541: 145-146) ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจึงเปลี่ยนไป จากเดิมเป็นการปกครอง (governing) ได้ปรับมาเป็นธรรมาภิบาล (governance) ดังที่ Rosenau ได้พยายามแยกความแตกต่างระหว่าง governance กับ government ว่ากิจกรรมของ government นั้นจะได้รับการสนับสนุนโดยอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ แต่หากเป็น governance แล้ว จะสนับสนุนการมีเป้าหมายร่วมกัน (shared goals) (Orlandini, 2001: 27) government กฎเกณฑ์จะถูกกำหนดโดยอำนาจส่วนกลาง ในขณะที่ governance กฎเกณฑ์ทางสังคมต้องเป็นที่ ยอมรับของคนส่วนมาก บทบาทของอำนาจจากส่วนกลางลดลงหรือไม่มี government บทบาทของ รัฐบาลลดลงเมื่อรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกลไกทางการค้าและเศรษฐกิจได้ ส่วน governance นั้น กฎเกณฑ์ถูกกำหนดโดยองค์กรหรือกลไกระหว่างประเทศ (อมรา พงศาพิชญ์, 2541: 147) (ดูตาราง ที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 ข้อแตกต่างระหว่าง Government และ Governance ที่สำคัญตามความคิดของ Rosenau

Government	Governance
1. กฎเกณฑ์ของสังคมเน้นการใช้อำนาจ อย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐ	1. กฎเกณฑ์ของสังคมเน้นการสนับสนุนกิจกรรมที่มี เป้าหมายร่วมกันของกลุ่มทางสังคมหลายๆ รูปแบบ
2. กฎเกณฑ์กำหนดโดยอำนาจส่วนกลาง ถ้าไม่มีอำนาจส่วนกลางถือว่าเป็น อนาธิปไตย (Anarchy)	2. กฎเกณฑ์ทางสังคมต้องเป็นที่ยอมรับของคน ส่วนมาก บทบาทของอำนาจจากส่วนกลางลดลง หรือไม่มี
3. บทบาทของรัฐบาลลดลง เมื่อรัฐบาลไม่ สามารถควบคุมกลไกทางการค้าและ เศรษฐกิจได้	3. กฎเกณฑ์ถูกกำหนดโดยองค์กรหรือกลไก ระหว่างประเทศ

แหล่งที่มา: อมรา พงศาพิชญ์ (2541: 147)

เมื่อมองย้อนไปในช่วงที่องค์การภาครัฐมีบทบาทในสังคมสูงนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบราชการ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการบริหารบ้านเมือง โดยแนวความคิดขององค์การแบบระบบราชการ ของ Weber ถือว่าเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างสูงมาก ในการสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคง ให้กับระบบราชการ และสร้างความมั่นคงของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้น (โกวิท กังสนันท์, 2552: 4) ซึ่งอาจสรุปแนวคิดของ Weber (2005: 73-78) เกี่ยวกับลักษณะขององค์การ แบบระบบราชการ (Bureaucracy) และเรื่องของตำแหน่งข้าราชการในองค์การแบบระบบราชการ ได้ดังนี้

ลักษณะขององค์การแบบระบบราชการ (Characteristics of Bureaucracy) นั้น ในองค์การแบบระบบราชการ จะมีลักษณะคือ

1) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน (Fixed and jurisdictional areas) ทำให้ทราบได้ว่าแต่ละตำแหน่งมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่อย่างไรโดยอาศัย กฎระเบียบ (ordered by rules) คือการยึดกฎหมายหรือระเบียบบริหาร

2) หลักการของสายการบังคับบัญชา (principles of office hierarchy) และระดับของอำนาจ ซึ่งหมายถึงระบบการสั่งการของผู้บังคับบัญชาต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีลักษณะของการลดหลั่นกันลงไป โดยผู้ที่อยู่ลำดับชั้นที่สูงกว่าในสายบังคับบัญชาจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าของสายการบังคับบัญชา

3) เน้นการจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของการมีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร (the management is based upon written document)

4) เน้นความเชี่ยวชาญในการจัดการ โดยคนในองค์การจะได้รับการฝึกอบรมเป็นพิเศษให้มีความเชี่ยวชาญ

5) ในองค์การแบบระบบราชการที่ได้รับการพัฒนาเต็มที่ ข้าราชการจะทำงานเต็มศักยภาพ

6) การจัดการจะเน้นการทำตามกฎระเบียบ (follows general rules)

ส่วน ตำแหน่งของข้าราชการ (The Position of the Official) ในองค์การแบบระบบราชการนั้น มีลักษณะดังนี้

1) มีลักษณะเป็นอาชีพ (Office holding is a vocation) ซึ่งหมายความว่าข้าราชการจะผ่านการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี มีศักยภาพในการทำงานในตลอดระยะเวลายาวนาน และมีความเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะบุคคล

2) ตำแหน่งของข้าราชการนั้น (1) เป็นงานที่มีศักดิ์ศรีในสังคม (social esteem) (2) ตำแหน่งข้าราชการมาจากการแต่งตั้ง (3) ตำแหน่งข้าราชการเป็นตำแหน่งที่มีความมั่นคงตลอดชีวิตของข้าราชการ (tenure for life) (4) ข้าราชการจะได้รับค่าตอบแทนในลักษณะที่คงที่แน่นอน (fixed salary) และมีความมั่นคงแม้ภายหลังจากเกษียณอายุไปแล้วด้วยการได้รับบำนาญ โดยเงินเดือนนั้นไม่ได้วัดจากอัตราค่าจ้างที่จะจ่ายจากการทำงานได้สำเร็จลุล่วงหากแต่วัดจากสถานะหรือตำแหน่งในองค์การ (5) การทำงานมีลักษณะเป็นสายอาชีพ (career) คือเริ่มจากตำแหน่งระดับล่างซึ่งมีความสำคัญน้อยแล้วจึงค่อยก้าวหน้าไปตามสายงานอาชีพ

แนวคิดขององค์การแบบระบบราชการของ Weber นั้นแม้จะมีข้อดีในการช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการ แต่ แนวคิดดังกล่าวนี้ก็ได้นำปัญหาให้กับระบบราชการได้ในหลายประการเช่นเดียวกัน ดังเช่นที่ Robert K. Merton (2005) ได้วิจารณ์องค์การแบบราชการในอุดมคติของ Weber ว่าทำงานผิดปกติ (inhibiting dysfunctions) เพราะได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลซึ่งทำงานอยู่

ในองค์การนั้น กล่าวคือระบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดบุคลิกของสมาชิก ส่งเสริมให้สมาชิกองค์การนิยมหันไปยึดถือกฎระเบียบต่างๆ ของระบบราชการมากเกินไป คือถือว่ากฎระเบียบต่างๆ นั้นเป็นเป้าหมายขององค์การ แทนที่จะยึดว่าแท้ที่จริงแล้วกฎระเบียบเหล่านั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นวิธีในการบรรลุเป้าหมายอีกทีหนึ่งเท่านั้น (Merton, 2005: 106; พิทยา บวรวัฒนา, 2547: 67) นอกจากนี้แล้ว องค์การแบบราชการยังทำให้ลดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอีกด้วย อีกทั้งยังทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นอุดมคติ กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง กล่าวคือในอุดมคตินั้นข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชน แต่ในความเป็นจริงข้าราชการกลับทำตัวเป็นนายประชาชนเสียเอง

แนวคิดการจัตุองค์การแบบระบบราชการนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เรื่อยมา ถึงปัญหาต่าง ๆ นานาของการระบบราชการ แต่อิทธิพลของการจัตุองค์การในลักษณะนี้ก็ยังคงมีเรื่อยมา จวบจนแนวคิดธรรมาภิบาลได้เริ่มเข้ามาท้าทายการจัตุองค์การแบบระบบราชการดั้งเดิมของ Weber ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทำให้รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนสังคม รัฐบาลจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าสังคมควรจะไปทิศทางไหนและอย่างไร แต่ในปัจจุบัน มีการเกิดขึ้นของสถาบันและกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ๆ อย่างหลากหลาย ซึ่งต้องการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในด้านการกำหนดทิศทางสังคม การพัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การขับเคลื่อนสังคมจึงขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นและมีช่องทางหลากหลายมากขึ้นแทนที่การควบคุมตามโครงสร้างสายงานและสายการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง (โกวิทย์ กังสนันท์, 2552: 3-4)

เราจะพบว่า การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นตามแนวทางของธรรมาภิบาลนั้นวางอยู่บนแนวความคิดของทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (neoliberal theory) ข้อเสนอหลักประการหนึ่งของทฤษฎีนี้คือเรื่องของการผ่อนคลายการควบคุมของรัฐ (deregulation) โดยมีฐานคิดว่า รัฐควรจะเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และควรทำหน้าที่ด้านการบริหารในเรื่องที่เป็นบทบาทของรัฐโดยตรง นอกนั้นควรมอบให้เป็นเรื่องของหน่วยงานหรือองค์การ และบุคคลอื่นๆ ซึ่งสามารถทำได้ดีกว่ารับผิดชอบดำเนินการแทน (เอเจอร์, 2545: 42) เกิดแนวคิดการจัตุการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญๆ คือ (1) การบริหารภาครัฐโดยให้อำนาจแก่บุคคลในการบริหารอย่างเต็มที่ (2) มีมาตรฐานและการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (3) มุ่งเน้นการควบคุมผลผลิต (4) เปลี่ยนรูปแบบเป็นการกระจายหน่วยงานย่อยในภาครัฐ (5) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น (6) นำแนวทางการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาใช้ (7) เน้นการควบคุมและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด (Hood, 2007: 495-507)

นอกจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่แล้ว ธรรมาภิบาลยังแฝงไปด้วยแนวคิดประชาธิปไตย (democracy) ดังจะเห็นได้จากหลักการของธรรมาภิบาลในเรื่องของการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (accountability) และหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญสอดคล้องกับหลักของประชาธิปไตย ที่เน้นสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักของกฎหมาย

จากแนวคิดของธรรมาภิบาลนั้น สถาบันที่ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลประกอบด้วย สามสถาบัน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสามนี้ที่ จะนับว่าประสบความสำเร็จได้จะต้องมีรัฐที่มีประสิทธิภาพ มีประชาสังคมที่มีความตื่นตัวและ ตระหนักในบทบาท สิทธิและหน้าที่ของตน และมีภาคธุรกิจเอกชนที่มีผลิตภาพสูง สามส่วนนี้ถือเป็น องค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้ของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น (เอเจอร์, 2545: 52) เพราะรัฐที่มี ประสิทธิภาพจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมายที่เอื้อต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ขณะที่ประชาสังคมที่เข้มแข็งจะช่วยระดมกลุ่มและเป็นชุมชน ส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคม ให้หลักประกันในเรื่องโอกาสของการมีส่วนร่วม และช่วย สร้างทุนทางสังคมและความสมัคสมานสามัคคีระหว่างคนในสังคม ส่วนภาคธุรกิจเอกชนที่มีผลิต ภาพสูง ถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศ และเพิ่มพูนความสามารถใน การแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ (เอเจอร์, 2545: 52-53)

หากพยายามเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างบทบาทของรัฐในองค์การแบบระบบราชการ ของ Weber ซึ่งรัฐบาลมีบทบาทเป็นผู้ปกครอง (government) กับ แนวคิดธรรมาภิบาล (governance) ที่เกิดขึ้นใหม่ ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรนั้น อาจสรุปได้ดังที่ Bidhya Bownwathana (2001) ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่าง Government กับ Governance จาก ประเด็นอำนาจ (Power) องค์การ (Organization) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความ ยุติธรรม (Fairness) ดังนี้

1) อำนาจ (Power) นั้น government model อำนาจจะอยู่ในมือของรัฐมนตรีหรือ ข้าราชการระดับสูงตามระบบสายการบังคับบัญชาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีอยู่บนสุด ในขณะที่ governace นั้นอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางและข้าราชการจะลดลง โดยจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการ ควบคุมของประชาชนต่อรัฐบาล ซึ่งถือว่าการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปอยู่ในมือของ ประชาชน ทำให้ภาครัฐใหม่นี้ประกอบด้วยตัวแสดงที่หลากหลายทั้งจากรัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาล ท้องถิ่น องค์การประชาสังคม ชุมชน บริษัทธุรกิจ และตัวแสดงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการทำให้รัฐมี ขนาดเล็กและทำงานน้อยลง โดยมีเครื่องชี้วัดความเป็นรัฐบาลที่มีขนาดเล็กได้จาก การลดจำนวน ข้าราชการ (downsizing) การแปรรูปกิจการ (privatization) การกระจายอำนาจ (decentralization) และการมีประชาสังคมที่เข้มแข็งเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐบาล

2) องค์การ (Organization) ใน government model เป็นโครงสร้างองค์การแบบปิรามิด มีสายการบังคับบัญชาเดียว อันประกอบไปด้วยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีอยู่ใน ตำแหน่งที่สูงสุดของยอดปิรามิด ในขณะที่ governance model จะเป็นโครงสร้างองค์การที่มีความ

หลากหลาย ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสายการบังคับบัญชาเดียว ซึ่งองค์การแบบใหม่นี้จะเปิดโอกาสให้มีทางเลือกในการออกแบบขององค์การเพื่อให้เกิดการจัดส่งบริการต่อประชาชนที่ดีขึ้น

3) ความรับผิดชอบ (Accountability) สำหรับ government model นั้น จะส่งเสริมเรื่องของความรับผิดชอบต่อภายใน (internal accountability) ด้วยการมีระบบตรวจสอบภายใน แต่ไม่ได้ส่งเสริมเรื่องความรับผิดชอบต่อภายนอก (external accountability) จึงขาดกลไกการตรวจสอบจากภายนอกที่จะทำให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อภายนอก ในขณะที่ governance model จะสนับสนุนความคิดที่ว่าพลเมืองควรมีส่วนในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งจะเป็นการเรียกร้องให้เป็นรัฐบาลที่มีการเปิดเผยและโปร่งใส โดยหน่วยงานของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งการตรวจสอบจากปัจเจกชน เป็นต้น ซึ่งเป็นการเน้นความสำคัญของการตรวจสอบจากภายนอกมากกว่าการตรวจสอบจากภายใน

4) ความยุติธรรม (Fairness) ใน government model นั้นความยุติธรรมมาจากเจตจำนงของรัฐบาล ข้าราชการจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะอะไรคือสิ่งที่ถูกและอะไรคือสิ่งที่ผิด ซึ่งแม้จะเป็นไปตามกรอบของกฎหมายแต่ก็มักจะมีการใช้ระบบอุปถัมภ์และพวกพ้องเข้ามาเกี่ยวข้อง ในขณะที่ governance model ความยุติธรรมจะถูกกำหนดโดยประชาชนเอง การใช้ดุลยพินิจของข้าราชการว่าใครควรได้อะไร เมื่อไร อย่างไร และทำไม ต้องอยู่บนพื้นฐานของ democratic governance ทั้งประชาชนไทย ตัวแสดงระหว่างประเทศ ซึ่งตัวอย่างของความเป็นธรรมที่พิจารณาได้แก่เรื่องสิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิของเด็กและสตรี ความยุติธรรมทางสังคม การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย การลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย และการศึกษาที่สาธารณสุขเพื่อทุกๆ คน เป็นต้น

ตารางที่ 2.5 ความแตกต่างระหว่าง Government model กับ Governance model

ประเด็นพิจารณา	Government model	Governance model
อำนาจ (Power)	อำนาจจะอยู่ในมือของรัฐมนตรีหรือข้าราชการระดับสูงตามระบบสายการบังคับบัญชาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีอยู่บนสุด	อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางและข้าราชการจะลดลง โดยจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการควบคุมของประชาชนต่อรัฐบาล ซึ่งถือว่าการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปอยู่ในมือของประชาชน ทำให้เกิดตัวแสดงที่หลากหลาย

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

ประเด็นพิจารณา	Government model	Governance model
องค์การ (Organization)	โครงสร้างองค์การแบบปิรามิด มีสายการบังคับบัญชาเดียว อันประกอบไปด้วยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งที่สูงสุดของยอดปิรามิด	เป็นโครงสร้างองค์การที่มีความหลากหลาย ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสายการบังคับบัญชาเดียว และเปิดโอกาสให้มีความหลากหลายในการออกแบบองค์การ เพื่อให้เกิดการจัดส่งบริการต่อประชาชนที่ดีขึ้น
ความรับผิดชอบ (accountability)	ส่งเสริมเรื่องของความรับผิดชอบภายใน ด้วยการมีระบบตรวจสอบภายใน แต่ไม่ได้ส่งเสริมเรื่องความรับผิดชอบต่อภายนอก	สนับสนุนความคิดที่ว่าพลเมืองควรมีส่วนในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลส่วนกลาง โดยหน่วยงานของรัฐบาลจะถูกตรวจสอบจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างๆ ซึ่งเป็นการเน้นความสำคัญของการตรวจสอบจากภายนอกมากกว่าการตรวจสอบจากภายใน
ความยุติธรรม (Fairness)	ความยุติธรรมมาจากเจตจำนงของรัฐบาล ข้าราชการจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกและอะไรคือสิ่งที่ผิด	ความยุติธรรมถูกกำหนดโดยประชาชนเอง การใช้ดุลยพินิจของข้าราชการว่าใครควรทำอะไร เมื่อไร อย่างไร และทำไม ต้องอยู่บนพื้นฐานของ democratic governance

แหล่งที่มา: ปรับจาก Bidhya Bowornwathana (2001)

2.2 ธรรมชาติของการนำมาใช้ในโรงเรียน

สำหรับธรรมชาติของการจัดการในภาคการศึกษานั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดบริการทางการศึกษาเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Wang, 2007: 134) ซึ่งธนาคารโลก (World Bank) ได้กล่าวถึงธรรมชาติของการจัดการศึกษาว่าจะหมายถึงแนวทางที่อำนาจหน้าที่ (authority) ถูกใช้ไปในการกำกับดูแล (steer) ระบบการศึกษา ทั้งในส่วนของ กลไก (mechanisms) กระบวนการ (processes) และสถาบัน (institutions) ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการกำหนดเป้าหมาย (setting of goals)

และกำกับติดตาม (monitoring) กระบวนการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (World Bank, 2000 อ้างถึงใน Wang, 2007: 134)

ในเรื่องธรรมาภิบาลนั้นจะมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับประเด็นของการจัดการ (management) และความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งการจัดการศึกษา (education management) นั้นจะหมายถึงประสิทธิผลของการปฏิบัติตามเป้าหมายทางการศึกษา ในขณะที่ความรับผิดชอบ (accountability) จะหมายถึงกลไกที่ผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงระบบการประเมินผลงาน และได้สนับสนุนสิ่งที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของพวกเขาได้ดีกว่า (World Bank, 2000 อ้างถึงใน Wang, 2007: 134)

การจัดการศึกษาในโรงเรียนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมากเพราะเป็นการศึกษาสำหรับประชาชนทุกคนโดยถ้วนหน้า และครอบคลุมการศึกษาภาคบังคับซึ่งจะส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศในทุกด้าน (ธีระ รุญเจริญ, 2553: 56) หากจะกล่าวถึงองค์ประกอบและกระบวนการของโรงเรียนนั้น องค์ประกอบหลักของโรงเรียนได้แก่ หลักสูตร ผู้เรียน และผู้สอน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ในการดำเนินการศึกษา ส่วนองค์ประกอบเสริมได้แก่ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ผู้บริหาร เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบเสริมเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยเสริมให้การศึกษาเป็นไปด้วยดี โดยที่ทั้งองค์ประกอบหลักและองค์ประกอบเสริมนั้นก่อให้เกิดกระบวนการต่างๆ ในโรงเรียนขึ้น อันได้แก่ กระบวนการเรียนการสอน กระบวนการบริหาร และบทบาทของโรงเรียนกับชุมชน (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 22-23) ในอดีต เมื่อการจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จในแง่ของการไม่สามารถทำให้นักเรียนสนใจเรียนจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา โดยทั่วไปนักวิชาการและนักการศึกษา มักพยายามอธิบายว่ามีสาเหตุมาจากภูมิหลังทางสังคม (social background) และพฤติกรรมทางวิชาการ (academic behaviors) ของตัวนักเรียนเอง แต่จากการศึกษาของ Valerie E. Lee and David T. Burkam (2003: 353-393) ซึ่งทำการศึกษาสาเหตุของการลาออกกลางคันของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาจำนวน 3,840 คน จากโรงเรียน 190 แห่ง ในสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่า นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้ว การที่นักเรียนลาออกกลางคันยังมีสาเหตุอันเกิดมาจากปัจจัย โครงสร้างและองค์การ (structure and organization) ของโรงเรียนเอง อันได้แก่ หลักสูตร ขนาดของโรงเรียน และ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างครูกับนักเรียน กล่าวคือ ในโรงเรียนที่จัดหลักสูตรที่เน้นวิชาการเป็นหลัก (offer mainly academic courses) และมีหลักสูตรที่ไม่เน้นวิชาการปะปนอยู่น้อย (few nonacademic courses) นักเรียนจะมีอัตราการลาออกที่ต่ำ เปรียบเทียบกับในเรื่องขนาดของโรงเรียน กล่าวคือ ในโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 1,500 คน จะมีอัตราการลาออกของนักเรียนที่ต่ำกว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนมากกว่า 1,500 คน นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญจากผลการค้นพบในการวิจัยนี้คือ เรื่องความสัมพันธ์

ระหว่างครูกับนักเรียน กล่าวคือ หากนักเรียนกับครูมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันอัตราการลาออกกลางคันของนักเรียนจะอยู่ในระดับต่ำ

ดังที่ได้ยกตัวอย่างจากงานวิจัย ของ Lee and Burkam (2003: 353-393) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัจจัยโครงสร้างและตัวองค์กรไม่ว่าจะเป็นหลักสูตร ขนาดของโรงเรียน และ ความสัมพันธ์ภายในโรงเรียนระหว่างครูและนักเรียนว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้นักเรียนไม่ลาออกจากการศึกษากลางคัน ซึ่งในส่วนของตัวปัจจัยโครงสร้างและองค์กรนี้ ถือว่าเป็นปัจจัยภายในการบริหารงานโรงเรียน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในโรงเรียนเป็นอย่างดี กล่าวคือ หากโรงเรียนมีการบริหารจัดการที่ดี หรือมีธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลต่อการที่นักเรียนจะสนใจศึกษาต่อจนสำเร็จ การศึกษาโดยไม่ลาออกจากการศึกษากลางคัน นอกจากนี้แล้ว การที่โรงเรียนมีธรรมาภิบาลในทุกๆ ส่วนของการบริหารงานโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นบริหารวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารทั่วไปนั้น ก็จะส่งผลต่อการจัดการศึกษาทำให้มีกระบวนการเรียนการสอนที่ดี มีหลักสูตรที่ดี มีการพัฒนาครูที่ดี ซึ่งสุดท้ายก็จะส่งผลต่อนักเรียน ทำให้นักเรียนไม่ลาออกจากการศึกษากลางคัน และได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ ทำให้เป็นผู้เรียนที่มีคุณภาพ คือ เป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข ตามเป้าหมายของการจัดการศึกษา ซึ่งการพัฒนาตัวผู้เรียนนั่นเองที่ถือเป็นผลลัพธ์สูงสุดของการจัดการศึกษา

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความจำเป็นต้องนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนไหวหลายประการคือ (ธีระ รุญเจริญ, กาญจน เรืองมนตรี, และ ธรินธร นามวรรณ, 2554: 99-100)

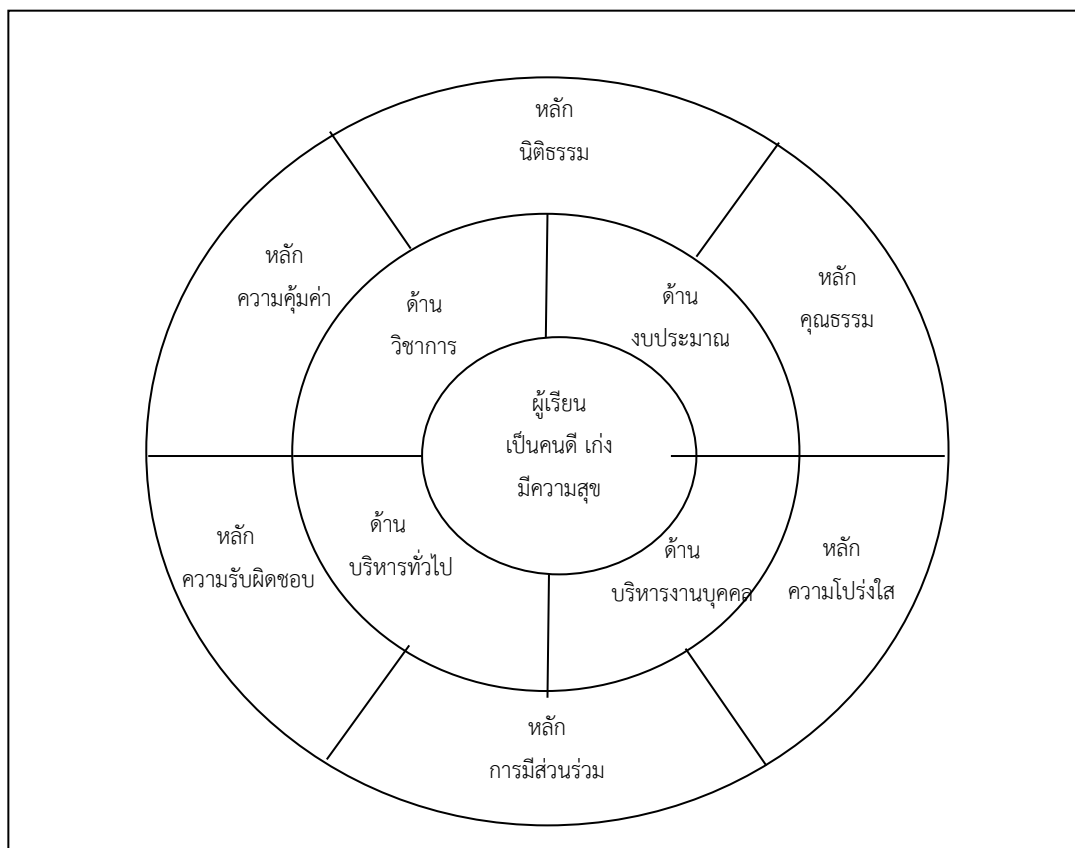
ประการที่ 1 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว) เพื่อให้หน่วยราชการทั่วไป ภาครัฐบาลและหน่วยงานในกำกับ โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการคือ 1) การจัดส่วนราชการใหม่ โดยบูรณาการภารกิจเพื่อกำหนดแผนบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาการจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป 3) กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดี ให้นำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสัมฤทธิ์ที่วัดผลได้ ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ (ธีระ รุญเจริญ, กาญจน เรืองมนตรี และ ธรินธร นามวรรณ, 2554: 99)

ประการที่ 2 การนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management: SBM) มาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาเผยแพร่ และฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป (ธีระ รุญเจริญ, กาญจน เรืองมนตรี และ ธรินธร นามวรรณ, 2554:

100) ซึ่งหลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542: 5-6; สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2554) เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2554: 58) ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาลเกือบทั้งหมด (ธีระ รุญเจริญ, กาญจน์ เรืองมนตรี และ ธรินธร นามวรรณ, 2554: 100)

ประการที่ 3 ตามที่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 35 ซึ่งได้กำหนดให้ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ธีระ รุญเจริญ, กาญจน์ เรืองมนตรี และ ธรินธร นามวรรณ, 2554: 100) โดยวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล คือ 1) เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว ให้สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2) เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 11) ซึ่งเมื่อสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจมากพอๆ กับหัวหน้าส่วนราชการในระดับกระทรวงและกรมแล้ว การบริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องใช้หลักการบริหารงานตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นั่น คือ ต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ จึงจะทำให้การบริหารงานบังเกิดผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับ และศรัทธาจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสีย (ถวิล อรัญเวศ, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้การอธิบายถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลที่นำไปสู่โรงเรียนโดยภาครัฐ (เช่นในคู่มือการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยกระทรวงศึกษาธิการ, 2546) จะเป็นการเชื่อมโยงหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 โดยโยงไปสู่การบริหารงานที่ส่วนของโรงเรียน และสุดท้ายจึงนำไปสู่การที่ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข (พิจารณารูป 2.1)



ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

แหล่งที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 33

อาจอธิบายกรอบขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษา จากภาพที่ 2.1 โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ว่า หากโรงเรียนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ในการบริหารงานทั้ง 4 ส่วนของโรงเรียนอันได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปแล้ว ก็จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการจัดการศึกษา คือการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนมีคุณภาพ โดยคำว่ามีคุณภาพหมายถึง ผู้เรียน เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข

การกำหนดเป้าหมายสุดท้ายของการจัดการศึกษาคือการพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนที่มีคุณภาพ หรือเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุขนั้น ถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในแวดวงการศึกษาว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา เช่นในเอกสารคู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ของกระทรวงศึกษาธิการ ในปี 2546, ในเอกสารมาตรฐานการศึกษาของชาติ

โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในปี 2548 หรือแม้แต่ในงานเขียนหรืองานวิจัยของนักวิชาการจำนวนมากก็มักนำเป้าหมายนี้มาอธิบาย แม้อาจมีทัศนะของบุคคลบางกลุ่มที่มองเป้าหมายสุดท้ายของการจัดการศึกษาแตกต่างกันไปบ้าง เช่น ทัศนะของผู้ที่เป็นนักอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งอาจจะมองดูการศึกษาว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะยกฐานะทางความคิดของคนและยกฐานะทางสังคม การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่างชนชั้น (วิชัย ตันศิริ, 2547: 7) หรือ ผู้ที่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาชาติอาจมองการศึกษาเป็นเครื่องมือในการนำมาซึ่งความมั่งคั่งของชาติ (Salamatullah, 1979: 1)

ในทัศนะของผู้วิจัยมองว่าคำอธิบายของนักการศึกษา ผู้ที่เป็นนักอุดมการณ์ทางการเมือง หรือนักวางแผนพัฒนาชาติดังที่ได้ยกตัวอย่างไปนั้น ไม่ได้มีความขัดแย้งกัน เพียงแต่เป็นการมองที่ต่างมุม กล่าวคือ การมองการศึกษาว่าเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นนั้น หรือมองการศึกษาจะเป็นเครื่องมือในการนำความมั่งคั่งมาสู่ชาตินั้นถือเป็นการมองในภาพรวมซึ่งเป็นภาพกว้าง ส่วนมุมมองที่มองการศึกษาเป็นการพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพคือ เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข นั้นเป็นการมองในระดับปัจเจก ซึ่งการพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพกล่าวคือ เป็นคนดี เก่ง และมีความสุขนั้น สุดท้ายก็จะนำมาซึ่งการบรรลุเป้าหมายอื่นๆ ในระดับมหภาคได้ไม่ว่าจะเป็นการลดช่องว่างระหว่างชนชั้น หรือ ช่วยทำให้ประเทศชาติเกิดความมั่งคั่งก็ตาม โดยในส่วนของคำอธิบายจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่จะเชื่อมโยงธรรมาภิบาลกับการบริหารงานโรงเรียนซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายนั้น ขอยึดตามแนวทางของนักการศึกษาที่มองว่าเป็นการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนมีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และเป็นคนมีความสุข โดยอาจขยายความของการเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุขได้ดังนี้

คนดี คือ คนที่ดำเนินชีวิตอย่างมี คุณภาพ มีจิตใจที่ดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งด้านจิตใจและพฤติกรรมที่แสดงออก เช่น มีวินัย มีความเอื้อเฟื้อเกื้อกูล มีเหตุผล รู้หน้าที่ ซื่อสัตย์ ขยัน มีความเสียสละ สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างสันติสุข (เสกสรรค์ แยมพิณิจ, 2556) มีค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ คนดียอมเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และประเทศ คนดียึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คนดียอมเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 1) ในส่วนของการสอนของครูนั้น ครูต้องสอนให้นักเรียนใช้ภาษาได้ดี ให้รู้จักใช้ภาษาและคำพูดที่ถูกต้อง เว้นจากการพูดปด นินทา การพูดหยาบคาย และการพูดเหลวไหล สอนให้เด็กประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้อง เว้นจากการเบียดเบียนทรัพย์สินและร่างกายผู้อื่น สอนให้รู้จักประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง ประเพณีนิยมของสังคม และมีการดำรงชีวิตที่เหมาะสมตามวัยและสภาพสังคม (สุนทร โคตรบรรเทา, 2553: 95)

คนเก่ง คือ คนที่มีความรู้และทักษะตรงตามมาตรฐานของหลักสูตร สามารถนำความรู้และทักษะที่ได้ไปใช้เป็นเครื่องมือในการหาความรู้เพิ่มเติม มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความรู้กับปราชญ์ และนำความรู้ที่ได้มากำหนดทางเลือกในการดำรงชีวิตของตน มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีบุคลิกภาพดี ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ รักการทำงาน ขยัน อดทน รักอาชีพสุจริต สามารถวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้ความรู้ที่เรียนมาหรือที่ได้รับจากแหล่งต่างๆ และสามารถนำความรู้และทักษะเหล่านั้นมาสังเคราะห์เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาได้ เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 1-2) ส่วนการสอนให้นักเรียนเป็นคนเก่งนั้น ผู้สอนจะต้องสอนให้ได้รู้แจ้งสาระความรู้ตามหลักสูตร สอนให้คิดหาเหตุและผลที่ถูกต้อง สอนให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล สอนให้มีความคิดที่ถูกต้อง โดยมีกรอบและกระบวนการคิดที่ดี (สุนทร โคตรบรรเทา, 2553: 94)

คนมีความสุข คือ คนที่มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี ร่างกายแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ จิตใจร่าเริง เบิกบาน แจ่มใส ไม่หมกมุ่นกับสิ่งเสพติดมอมเมา อบายมุข มีมนุษยสัมพันธ์ มีสุนทรียะทางดนตรี กีฬา หรือศิลปะ และสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างพอเพียงแก่อัตภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 2; เสกสรรค์ เข้มพินิจ, 2556) การสอนของครูให้นักเรียนมีความสุขคือ สอนให้ได้รู้จักหลีกเลี่ยงสิ่งชั่วร้ายที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียน เช่น ความเกียจคร้าน ความไม่สนใจเรียน เป็นต้น สอนให้ได้รู้จักพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ของตนเองโดยใช้ปัญญาของตนเองอย่างมีสติทั้งทางกาย ทางความรู้สึก ทางการปฏิบัติและทางจิตใจ สอนให้รู้จักรักษาคุณสมบัติที่ดีของตนไว้ให้คงอยู่ตลอดไป สอนให้รู้จักการมีสมาธิที่ถูกต้อง โดยมีใจสงบสุข ทำจิตใจให้ผ่องใสแน่วแน่ และสำรวม (สุนทร โคตรบรรเทา, 2553: 95-96)

ในมาตรฐานที่ 1 คุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์ ทั้งในฐานะพลเมืองและพลโลก ซึ่งปรากฏในเอกสารมาตรฐานการศึกษาของชาติ ซึ่งจัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2548) ได้กล่าวถึงเป้าหมายของการจัดการศึกษาว่าอยู่ที่การพัฒนาคนไทยทุกคนให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข โดยมีการสร้างตัวบ่งชี้ของมาตรฐานนี้ถึง 5 ตัว ได้แก่ 1) กำลังกาย กำลังใจที่สมบูรณ์ 2) ความรู้และทักษะที่จำเป็นและเพียงพอในการดำรงชีวิตและการพัฒนาสังคม 3) ทักษะการเรียนรู้และการปรับตัว 4) ทักษะทางสังคม และ 5) คุณธรรม จิตสาธารณะ และจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและพลโลก ซึ่งทั้ง 5 ตัวบ่งชี้นี้ ถือเป็นตัวบ่งชี้ของการเป็นคนเก่ง คนดี คนมีความสุข

แม้จะเห็นด้วยกับเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการว่า เป้าหมายสุดท้ายต้องการพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข แต่กรอบที่ใช้อธิบายการนำธรรมาภิบาลทั้งหกหลักมาใช้ในสถานศึกษาว่าจะแทรกซึมไปสู่การบริหารงานส่วนอื่นได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดยที่หากการบริหารงานโรงเรียนส่วนนี้มีธรรมาภิบาลแทรกซึมอยู่สุดท้ายแล้วจะ

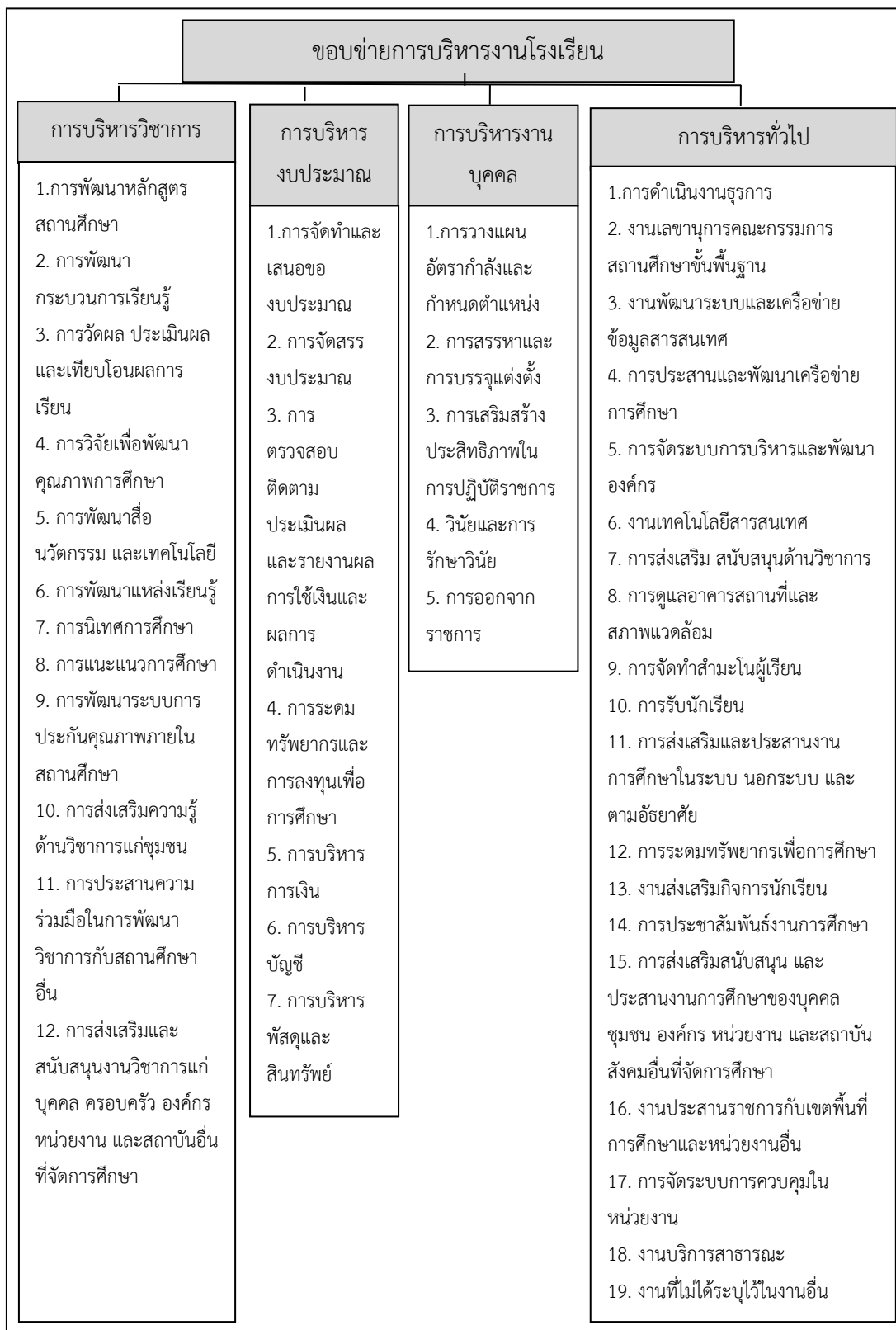
นำไปสู่การที่ผู้เรียนมีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข นั้น ผู้วิจัยเห็นว่ากรอบดังกล่าว อาจจะถูกเป็นกรอบที่อธิบายภาพของธรรมาภิบาลที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้ไม่ชัดเจนนัก เพราะจริงๆ แล้วการที่ผู้เรียนจะพัฒนาจนเป็นคนที่มีคุณภาพคือ เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุขนั้น จะต้องอาศัยองค์ประกอบหลายๆ ส่วนด้วยกัน ลำพังแต่การมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานที่ส่วนจึงอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงขอเสนอภาพธรรมาภิบาลที่นำไปสู่การใช้ในโรงเรียน โดยมองการบริหารงานโรงเรียนอย่างเป็นระบบ

หากพิจารณาระบบการผลิตนักเรียนออกมาให้มีคุณภาพอย่างเป็นระบบ จะพบว่าปัจจัยนำเข้า (inputs) อาจจำแนกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ส่วนที่เป็นองค์ประกอบหลักได้แก่ ครู หลักสูตร และผู้เรียน ส่วนองค์ประกอบเสริมได้แก่ ผู้บริหาร เงินงบประมาณ คน อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ ต่างๆ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต3, กลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์, 2555) เป็นต้น

ปัจจัยกระบวนการ (process) ก็อาจจำแนกได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ ส่วนแรกคือการบริหารงาน อันหมายถึง กระบวนการทำงานกับคน โดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (เสนาะ ตีเยาว์, 2546: 1) ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารงานโรงเรียนมักมีการแบ่งภารกิจของโรงเรียนออกเป็นการบริหาร 4 ส่วน คือ บริหารวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปนั้น การบริหารงานทั้งสี่ส่วน จะเป็นกระบวนการในการนำปัจจัยนำเข้ามาบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ กลุ่มบริหารวิชาการมีภารกิจสำคัญได้แก่ จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ผู้เรียนจบหลักสูตรตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่, กลุ่มนโยบายและแผน, 2554) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน การนิเทศการศึกษา การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 35-36) กลุ่มบริหารงบประมาณมีภารกิจสำคัญได้แก่ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงินการบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 41-42) คือเป็นเรื่องของการบริหารแผนงานและงบประมาณให้บรรลุพันธกิจของสถานศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่, กลุ่มนโยบายและแผน, 2554) กลุ่มการบริหารงานบุคคล มีภารกิจได้แก่ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาครูและบุคลากร ให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการจัดการศึกษา วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากราชการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 53; สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

กระบี่, กลุ่มนโยบายและแผน, 2554) และกลุ่มบริหารทั่วไป มีภารกิจสำคัญ ได้แก่ การดำเนินงาน
ธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูล
สารสนเทศ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน
การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
งานบริการสาธารณะ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 67) เป็นต้น (พิจารณา ภาพที่ 2.2)





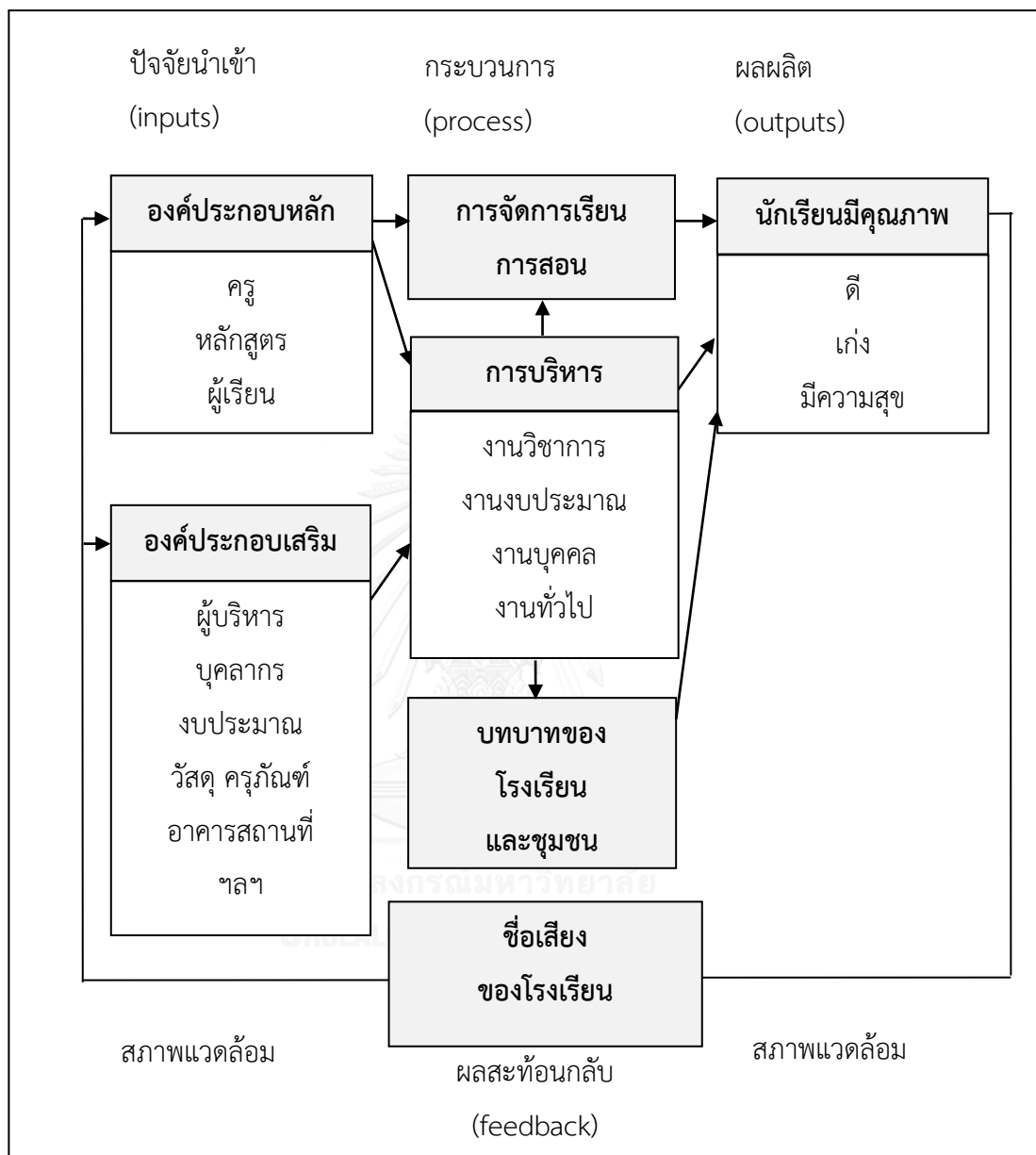
ภาพที่ 2.2 ขอบข่ายการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน

แหล่งที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 34

ส่วนที่สองคือ การจัดการเรียนการสอน ซึ่งการจัดการเรียนการสอนนี้ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญของโรงเรียน เป็นกระบวนการที่องค์ประกอบหลัก (หลักสูตร ผู้เรียน ผู้สอน) เป็นฝ่ายดำเนินการ (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 23) โดยที่การจัดการเรียนต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายของการจัดการศึกษาซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” หรือเรียกได้ว่าการจัดการเรียนการสอนต้องมุ่งไปสู่การทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข กล่าวคือ ตามความในมาตรา 6 นั้น การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ (หมายถึง มีความสุข) สติปัญญา ความรู้ (หมายถึง เป็นคนเก่ง) และคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต (หมายถึงเป็นคนดี) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักทดสอบทางการศึกษา, 2554: 4) ซึ่งคำว่าดี เก่ง และมีความสุขนี้เป็นคำที่เริ่มต้นจากฝ่ายการศึกษา ต่อมาได้มีผู้นำไปใช้อย่างแพร่หลายเพราะเป็นคำพูดง่ายติดปาก (อาภาพรธณ พิริยาพิทักษ์ภรณ์, 2546) โดยกระบวนการสอนในชั้นเรียนนั้น ในอดีตจะเป็นแบบครูเป็นศูนย์กลาง คือถือว่าครูมีความสำคัญมาก แต่ในภายหลังกระบวนการศึกษาได้มุ่งเน้นที่ผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2554: 65-66) โดยถือหลักว่าผู้เรียนควรมีบทบาทด้วยตนเองมากที่สุด การเรียนควรเป็นเรื่องของการกระทำ (Doing) มากกว่ารู้ (Knowing) ผู้เรียนจะต้องกระตือรือร้นในการเรียนมากกว่าคอยแต่เป็นผู้รับความรู้อย่างเดียว (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 70) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการเรียนการสอนแบบเก่าที่เน้นตัวครูเป็นหลัก มาให้ความสนใจในความกระตือรือร้น ความสนใจ และความสามารถของตัวผู้เรียน โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และเน้นการค้นคว้าหาความรู้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ (สุนทร โคตรบรรเทา, 2553: 58)

ส่วนที่สามคือบทบาทของโรงเรียนกับชุมชน โดยเป็นการบริหารที่สัมพันธ์กับบุคคลและสังคมนอกโรงเรียน (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 23) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนที่สำคัญต่อการบริหารงานโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนต้องให้ความสนใจและนำไปปฏิบัติ ในการระดมทรัพยากรทางความคิดและทุนทรัพย์จากชุมชนมาช่วยในการพัฒนาโรงเรียน (โรงเรียนชุมชนเทศบาล 3 (พินิจพิทยานุสรณ์), 2554) การมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนมีความเกี่ยวข้องกันจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะต่างเป็นเหตุเป็นผลของกันและกันโดยความสัมพันธ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ สามารถเป็นเหตุให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนได้ (ศักดิ์ชัย ภูเจริญ, 2552: 1) ซึ่งเรื่องความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนนั้น ผู้บริหารจะต้องสามารถสร้างกลยุทธ์เพื่อให้ผู้ปกครองและคนในชุมชนเกิดความตระหนักและรับผิดชอบร่วมกัน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ และคณะ, 2556: 26) ทั้งในแง่ของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน มีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน เป็นศูนย์การเรียนรู้ เครือข่ายการ

เรียนรู้ให้นักเรียนได้มีประสบการณ์จากสถานการณ์จริง สนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ของโรงเรียน และ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียน (ดวงกมล สิ้นเพ็ง, 2553: 15)



ภาพที่ 2.3 ระบบการผลิตนักเรียนที่มีคุณภาพ

แหล่งที่มา: พัฒนาจากแนวคิดของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2552); David Easton (1979 อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548); และจากคำชี้แนะของ รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา

กระบวนการ (process) ในการบริหารทั้ง 3 ส่วนอันได้แก่ การบริหารงาน การจัดการเรียน การสอน และบทบาทของโรงเรียนกับชุมชนนี้ จะนำไปสู่ ผลผลิต (output) คือนักเรียนที่มีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข กล่าวคือหากโรงเรียนสามารถบริหารปัจจัยนำเข้าต่างๆ ได้เป็น

อย่างดี คือ 1) ในแง่ของการบริหาร มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง (ดวงกมล สีนเพ็ง, 2553: บทนำ) มีการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาที่เข้มข้น มีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของนักเรียน มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพในสถานศึกษาเป็นอย่างดี มีการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของการบริหารวิชาการ มีการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาครูและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ สามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับศิษย์ได้เป็นอย่างดี สามารถบำรุงรักษาคนดี คนเก่ง ให้อยู่กับโรงเรียนได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของการบริหารงานบุคคล โรงเรียนสามารถบริหารแผนงานและงบประมาณให้บรรลุพันธกิจของสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดการศึกษา อีกทั้งมีการตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน มีการบริหารการเงินการบัญชี การพัสดุ และสินทรัพย์ที่ดี ซึ่งเป็นหน้าที่ของกลุ่มบริหารงบประมาณ มีการพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศที่ดี มีการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้กับครู ผู้ปกครอง ชุมชน สามารถจัดการเรื่องการใช้อาคารสถานที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกลุ่มบริหารทั่วไป 2) ในแง่ของการจัดการเรียนการสอน ครูสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างดี โดยมีหลักสูตรที่ดี และมีนักเรียนที่มีศักยภาพพร้อมที่จะเรียนรู้และพัฒนาได้ และ 3) ในแง่บทบาทของโรงเรียนกับชุมชน คือ โรงเรียนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน เช่น อาจมีการจัดกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้บุคคลในชุมชนมาร่วมกิจกรรม โดยเชิญคนที่ชุมชนที่มีความรู้มาเป็นวิทยากรให้ความรู้กับเด็ก แต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ หรือให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการศึกษา (ศักดิ์ชัย ภูเจริญ, 2552:1) ซึ่งทั้งส่วนของการจัดการเรียนการสอน และ บทบาทของโรงเรียนกับชุมชนนั้นล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับการบริหารด้วยโดยหากมีการบริหารที่ดี ทำให้มีการจัดการเรียนการสอนและบทบาทของโรงเรียนกับชุมชนก็มีความสัมพันธ์กันดีแล้วก็เชื่อแน่ว่า จะส่งผลให้โรงเรียนสามารถผลิตนักเรียนที่มีคุณภาพ (outputs) กล่าวคือ เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข

เมื่อโรงเรียนสามารถพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพ ก็จะเกิดผลสะท้อนกลับ (feedback) คือความมีชื่อเสียงของโรงเรียน ทำให้ผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานเข้ามาศึกษาในโรงเรียนแห่งนั้นเป็นจำนวนมาก โรงเรียนจึงไม่สามารถรับนักเรียนได้ทั้งหมด ทำให้ผู้ปกครองหลายคนต้องยอมวิ่งเต้นเพื่อให้บุตรหลานของตนได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปกครองของศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2549)พบว่า ผู้ปกครองร้อยละ 57.3 ของกลุ่มตัวอย่าง เลือกใช้วิธีการวิ่งเต้นเพื่อที่จะให้บุตรหลานได้เข้าเรียนในสถานศึกษาที่ต้องการโดยร้อยละ 61.6 เลือกการฝากเข้า และอีกร้อยละ 38.4 เลือกการจ่ายเงินแป๊ะเจี๊ยะ

การที่โรงเรียนมีชื่อเสียงและทำให้ผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานเข้ามาศึกษาจนเกินความสามารถในการรองรับจำนวนนักเรียนที่มีอยู่ ทำให้ผู้ปกครองจำนวนมากต้องยอมจ่ายเงินให้กับทางโรงเรียนเป็นกรณีพิเศษ เงินแป๊ะเจี๊ยะ ทำให้โรงเรียนสามารถนำเงินที่ได้เหล่านี้นำมาพัฒนาโรงเรียน

ซึ่งในอดีตการเรียกเก็บเงินแป๊ะเจี๊ยะมักเกิดกับโรงเรียนเอกชนเป็นส่วนมาก แต่ในปัจจุบันชื่อของโรงเรียนรัฐบาลต่าง ๆ หลายแห่งนำไปสู่การเรียกเก็บแป๊ะเจี๊ยะอย่างจริงจัง (ผู้จัดการออนไลน์, 2556) การใช้เงินเพื่อการศึกษาเหล่านี้แม้ว่าจะดูเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง แต่ทุกคนก็ทำกันจนเป็นเรื่องปกติ และผู้กระทำก็เห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำ (ฐาปณี วงศ์พรหม, 2556: 122) การที่โรงเรียนได้รับเงินแป๊ะเจี๊ยะ หรือวิธีการวิ่งเต้นจากผู้ปกครองเพื่อให้บุตรหลานของตนได้เข้าศึกษาในโรงเรียนนั้น แม้จะทำให้อาจไม่ได้เด็กที่มีคุณสมบัติของความเก่งอย่างเต็มที่ และยังเป็นการฝึกให้เด็กคุ้นชินกับระบบการเข้าศึกษาต่อโดยทุจริตซึ่งถือเป็นการทำให้เด็กเติบโตมาพร้อมกับการเข้าใจผิดๆ ว่าการจะเติบโตเป็นคนประสบความสำเร็จได้ผู้ปกครองต้องจ่ายเงินซื้อโอกาสให้กับตนเอง และใครที่ไม่มีเส้นสายหรือเงินทองก็คือคนที่ล้มเหลวไม่มีอนาคต (จันทน์ ต้นสกุล, 2556: 165) อาจทำให้ขาดเด็กซึ่งเก่ง และเด็กที่ดีตามเป้าหมายของการศึกษา แต่ในอีกแง่หนึ่งเงินที่ทางโรงเรียนได้มาก็สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาโรงเรียน เช่นนำมาใช้ในการสร้างอาคาร สร้างสนามกีฬา สร้างสระว่ายน้ำ ติดเครื่องปรับอากาศให้ห้องเรียน หรือจ้างครูหรือบุคลากรให้เพียงพอ เป็นต้น

โดยนัยนี้หลักการของการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้ามาช่วยตอบโจทย์ให้การบริหารงานโรงเรียนมีการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องสามารถบรรลุถึงเป้าหมายสุดท้ายคือการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ เป็นผู้เรียนที่มีทั้งความดี เก่ง และมีความสุข โดยการจะบรรลุซึ่งเป้าหมายได้นั้น กระบวนการในการบริหาร ต้องเป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียน เพื่อให้เกิดพลังถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันจะทำให้การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนเกิดความโปร่งใส ไม่มีการทุจริตในองค์กร เพราะมีพลังคอยตรวจสอบ การบริหารจึงต้องมีความรับผิดชอบ มีหลักนิติธรรม มีคุณธรรมในการบริหารงาน บริหารงานโดยการคำนึงถึงความคุ้มค่าของทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เหล่านี้คือหลักการโดยทั่วไปของธรรมาภิบาล ที่จะต้องแทรกซึมอยู่ในทุกๆ ส่วนของการบริหารงานโรงเรียนซึ่งโดยทั่วไปมักแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือบริหารวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป

จะเห็นได้ว่าการมีธรรมาภิบาลนั้นไม่เพียงแต่จะช่วยให้บรรลุซึ่งเป้าหมายสุดท้ายของการจัดการศึกษาคือผู้เรียนมีคุณภาพ เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข เท่านั้น แต่ ปัญหาต่างๆ ที่อยู่ในองค์กร ซึ่งองค์กรโดยทั่วไปมักประสบ เช่น ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ปัญหาการมีผู้บริหารที่เป็นเผด็จการ บริหารโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีส่วนร่วม ผู้บริหารขาดความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสในการบริหาร บริหารโดยไม่ยึดความเสมอภาคเป็นธรรม บริหารโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไม่คุ้มค่า เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะหมดไปเพราะหลักการของธรรมาภิบาลนั้นความครอบคลุมถึงปัญหาดังกล่าว ดังนั้นการนำธรรมาภิบาลเข้ามาใช้จึงตอบโจทย์เหล่านี้ด้วย โดยหากย้อนกลับไปมองจุดตั้งต้นที่จุดร่วมของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลเน้นการให้ความสำคัญกับการมี

ส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการปะทะสังสรรค์กัน และเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีความสมดุลอย่างแท้จริง ซึ่งโดยนัยนี้แล้วจะเห็นได้ว่าการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนก็จะช่วยแก้ปัญหาอื่นๆ ในองค์การตั้งที่ได้กล่าวไปแล้วด้วย โดยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนซึ่งถือว่ามีความจำเป็น เพราะการมีส่วนร่วมจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความผูกพัน รู้สึกรัก และมีจิตสำนึกเป็นเจ้าขององค์การร่วมกัน ผู้บริหารบริหารงานด้วยความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2556)

เฉกเช่นเดียวกับองค์การต่างๆ ไป ระบบการบริหารงานโรงเรียนนั้นไม่ได้ดำเนินอยู่ในสุญญากาศ (Ballantine, 2009: 24) การบริหารงานโรงเรียนดำเนินการอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม (environment) โดยสภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้จะหมายถึงทุกอย่างที่อยู่รอบๆ องค์การและมีอิทธิพลต่อองค์การ อันได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจหมายถึง ฐานะความเป็นอยู่ของคนทั้งในระดับชาติ และระดับชุมชน ซึ่งหากคนในชาติ ในชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดี ก็อาจส่งผลให้โรงเรียนมีโอกาสได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐหรือจากคนในชุมชนได้ดีกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมของชุมชนหรือของชาติที่มีสภาพเศรษฐกิจไม่ดี จึงกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารงานในองค์การ (อุทัย เลหาวิเชียร, 2546: 80) 2) สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย ได้แก่ผลกระทบจากระบบการเมืองและกฎหมาย รวมถึงแนวนโยบายต่างๆ ของรัฐที่มีต่อองค์การ (วันชัย มีชาติ, 2549: 77) ซึ่งสภาพแวดล้อมทางการเมืองจะส่งผลต่อโรงเรียนทั้งในแง่ของนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของภาครัฐบาล ที่น่าจะมีผลทั้งในเชิงบวกและลบ (ปกรณัม ปรียากร, 2548: 100) ต่อการดำเนินจัดการศึกษาของโรงเรียน ถ้าประเทศใดมีการปกครองตามแบบหรือลัทธิใด การศึกษาของประเทศจะต้องสอดคล้องตามระบอบการปกครองประเทศ ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างเปลี่ยนระบอบการปกครอง การศึกษาก็จะต้องเปลี่ยนไปด้วยทันที (สุตใจ เหล่าสุนทร, 2549: 20) ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เป้าหมายหรืออุดมการณ์ของการจัดการศึกษาก็ต้องสอดคล้องไปกับหลักการหรืออุดมการณ์ของประชาธิปไตยด้วย 3) สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ได้แก่ ระดับของความรู้ ความก้าวหน้าทางวิทยาการที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสังคมและระดับโลกซึ่งเกี่ยวข้องและส่งผลการดำเนินกิจการขององค์การ (วันชัย มีชาติ, 2549:77) ซึ่งเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (สมยศ นาวิการ, 2544: 138) การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีจะมีผลต่อการดำเนินงานของโรงเรียน ทำให้บุคลากรในโรงเรียนต้องเกิดการปรับตัวให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี เช่น โครงการแจกคอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ทำให้ครูผู้สอนต้องเรียนรู้วิทยาการเหล่านี้ด้วย เป็นต้น 4) สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม อันได้แก่ อัตราการรู้หนังสือ ระดับการศึกษา จารีตประเพณี ค่านิยม ความเชื่อ ภาษา วิธีการใช้ชีวิต ลักษณะการตั้งถิ่นที่อยู่อาศัย แนวโน้มประชากร

การอพยพย้ายถิ่น รวมทั้งโครงสร้างทางสังคมอื่นๆ (ปกรณัม ปรียากร, 2548: 100) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจะสร้างโอกาสและอุปสรรค (สมัยศ นาวิกการ, 2544: 137) ต่อการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลได้เช่นเดียวกัน เช่น ถ้าสังคมใดมีค่านิยมหรือทัศนคติที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล โดยมองว่าการฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียนหรือเข้าทำงานเป็นเรื่องไม่ผิด ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดระบบการวิ่งเต้นเส้นสาย หรือเกิดการจ่ายค่าแป๊ะเจี๊ยะให้บุตรหลานของตนได้เข้าเรียน แต่ในมุมนอกกลับกันหากสังคมไม่ยอมรับการทุจริต ประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ แล้วโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในแวดวงการศึกษาก็น่าจะมีน้อยลง เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุป ถึงการบริหารงานโรงเรียนอย่างเป็นระบบได้ว่า การบริหารงานโรงเรียนจะมีปัจจัยนำเข้า ซึ่งแบ่งได้เป็นสองส่วน คือองค์ประกอบหลัก (ครู หลักสูตร ผู้เรียน) และองค์ประกอบเสริม (ผู้บริหาร บุคลากร งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ฯลฯ) ซึ่งปัจจัยนำเข้านี้จะเป็นตัวป้อนเข้าไปสู่กระบวนการซึ่งอาจจำแนกเป็นสามส่วนคือ กระบวนการบริหารงานโรงเรียน กระบวนการจัดการเรียนการสอน และกระบวนการในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (บทบาทของโรงเรียนและชุมชน) โดยกระบวนการทั้ง 3 นี้มีจุดเชื่อมคือ กระบวนการบริหาร ซึ่งการบริหารงานโรงเรียนโดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยสี่ส่วนคือ บริหารงานวิชาการ บริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป การบริหารงานทั้งสี่ส่วนนี้จะมีความสัมพันธ์กับกระบวนการในการจัดการเรียนการสอน และกระบวนการในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

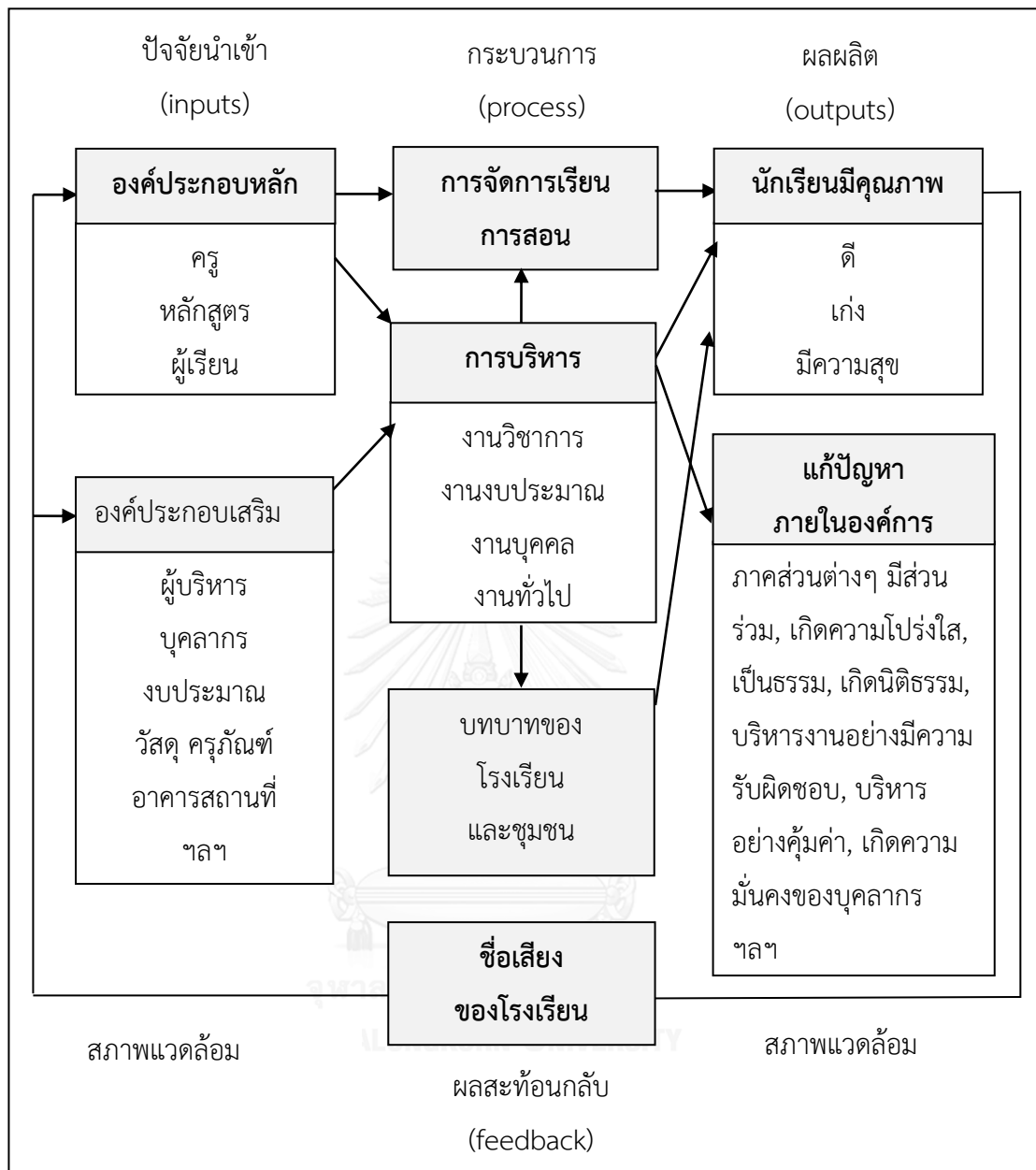
กระบวนการทั้งสามนี้ (การบริหาร การจัดการเรียนการสอน บทบาทโรงเรียนและชุมชน) หากเป็นไปอย่างดีแล้ว ย่อมมุ่งไปสู่เป้าหมายของการจัดการศึกษาคือการทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข ซึ่งการที่ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพย่อมสร้างผลสะท้อนกลับคือชื่อเสียงของโรงเรียน การที่โรงเรียนมีชื่อเสียง ย่อมทำให้ผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานเข้ามาศึกษาเป็นจำนวนมากจนอาจเกินความสามารถในการรับนักเรียน และส่งผลต่อการเกิดการบริหารงานโรงเรียนอย่างไม่โปร่งใส เช่นอาจนำมาซึ่งการเกิดระบบเด็กฝาก เกิดการยอมจ่ายค่าแป๊ะเจี๊ยะจำนวนมากของผู้ปกครองเพื่อให้บุตรหลานของตนได้เข้าศึกษาต่อในโรงเรียน ความกดดันเหล่านี้ถือเป็นความกดดันจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งสภาพแวดล้อมภายนอกที่อาจส่งผลต่อการบริหารงานโรงเรียนนั้นได้แก่ สภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งอาจมีผลได้ทั้งในเชิงบวกหรือลบต่อการบริหารงานโรงเรียนเพื่อมุ่งไปสู่ผลลัพธ์ที่ตั้งใจไว้ โดยนัยนี้ ธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญที่จะเข้ามาตอบโจทย์ให้การบริหารงานโรงเรียนไม่เพียงแต่การมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่จะทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งแก้ปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในองค์การได้อีกด้วย เพราะการเน้นการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส บริหารงานโดยยึดหลักนิติธรรม มีหลักคุณธรรม บริหารอย่างมีความรับผิดชอบ บริหารอย่างคุ้มค่า ย่อมทำให้ปัญหาหลายอย่างภายในองค์การหมดไป เช่น

การบริหารงานโดยเผด็จการ บริหารโดยขาดความโปร่งใส ขาดความรับผิดชอบในการบริหาร
บริหารงานโดยใช้ทรัพยากรไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เป็นต้น (สรุปได้ดังภาพที่ 2.4)

แม้แนวคิดธรรมาภิบาลจะเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ แต่ด้วยความสลับซับซ้อนและความ
หลากหลายในแต่ละประเทศทำให้การจะสร้างตัวแบบเดียวของธรรมาภิบาลเป็นไปได้ยาก การจะมีตัว
แบบในลักษณะที่เป็น การตัดเสื้อโหลขนาดเดียวใส่ได้ทั้งหมด (one-size-fits-all) นั้นเป็นไปได้ที่จะ
เกิดขึ้น เพราะแต่ละประเทศล้วนแต่มีความแตกต่างในบริบทและประวัติศาสตร์ชาติของตนเอง สิ่งใด
สิ่งหนึ่งที่ดีในประเทศแถบเอเชีย แต่สิ่งเดียวกันนั้นอาจจะไม่เหมาะกับประเทศอื่นในแถบแอฟริกา
(Grindle, 2010) ดังนั้นเพื่อที่จะสร้างธรรมาภิบาลที่ดีกว่า (better governance) แต่ละประเทศจึง
ต้องมีความเต็มใจที่จะเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตและปรับปรุงแนวทางต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ
สถานการณ์ของแต่ละท้องถิ่นของตน (Park, 2004: vi) มากกว่าการพยายามนำธรรมาภิบาลแบบสากล
มาใช้โดยขาดการปรับใช้

ซึ่งในกรณีขององค์การประเภทโรงเรียนก็เช่นเดียวกัน การสร้างตัวแบบธรรมาภิบาล 6 หลัก
ขึ้นมาซึ่งเป็นธรรมาภิบาลในภาพใหญ่ระดับชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น เมื่อนำมาใช้
กับบริบทของโรงเรียนแล้วก็อาจต้องมีการปรับให้มีความแตกต่างออกไปจากภาพใหญ่บ้าง เพราะ
แม้แต่หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น กระทรวงมหาดไทย ก็ยังมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลแตกต่างกันไป
จากภาพใหญ่ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพราะกรณีของกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นหน่วยงาน
หลักด้านบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนโดยทั่วไป จึงต้องมีหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับภารกิจ
ของหน่วยงาน (นิยม รัฐอมฤต, 2551: 41-42) ที่ประกอบไปด้วยหลัก 11 ประการ คือ การมีส่วนร่วม
ความยั่งยืน ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรมและให้การยอมรับ มีความโปร่งใส ส่งเสริม
ความเป็นธรรมและความเสมอภาค มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการ
บ้านเมืองและสังคมที่ดี ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ การอดทนอดกลั้นและการยอมรับ ดำเนินการ
ตามหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล (สุดจิต นิमितกุล, 2543: 16-21)

หรือแม้แต่หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เองก็ยังมีได้ตรงกับหลักธรร
มาภิบาลของสากลเสียทีเดียว เช่น หลักธรรมาภิบาลของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็มี
เพียง 5 หลักการ คือหลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสามารถ
คาดการณ์ได้ และความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 หรือหลักการของ UNESCAP ซึ่งมี 8
ประการคือ การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเห็นพ้องต้องกัน ความ
เป็นธรรมและความครอบคลุม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความพร้อมรับผิด เป็นต้น



ภาพที่ 2.4 ความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานโรงเรียนโดยมองอย่างเป็นระบบ
แหล่งที่มา: พัฒนาจากแนวคิดของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2552); David Easton (1979 อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548); และจากคำชี้แนะของ รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา

นอกจากนี้ แม้แต่ในต่างประเทศยังมีการตีความธรรมาภิบาลในแบบของตัวเอง ดังเช่น JICA ของประเทศญี่ปุ่นจะตีความธรรมาภิบาลในเชิงประสิทธิภาพของรัฐในการบริหารและการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งแนวการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมและความยุติธรรมทางสังคมซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างจากแนวคิดธรรมาภิบาลของอเมริกา (ยุค ศรีอาริยะ, 2541: 42-43)

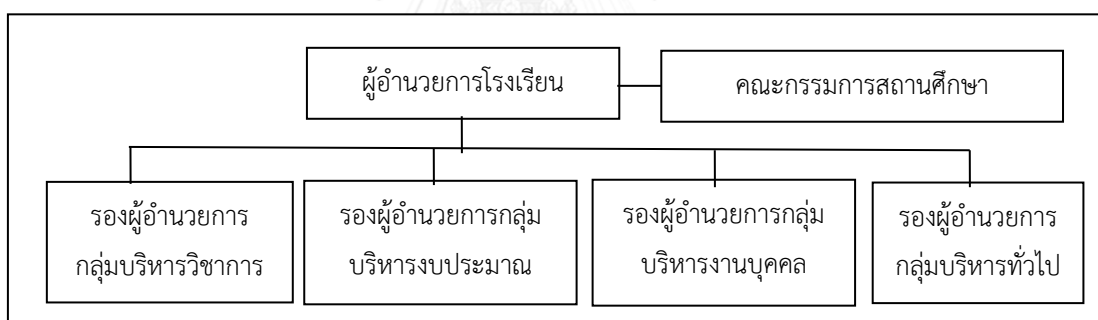
ซึ่งการนำความคิดธรรมาภิบาลในแบบสากลมาใช้โดยไม่มีการปรับนั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จาก นักวิชาการบางกลุ่ม เช่น โกวิท กังสนันท์ (2552: 20) ว่าการจะนำแนวคิดและหลักการธรรมาภิบาล ภาครัฐไปประยุกต์ใช้ในโลกความเป็นจริงนั้นควรมีการศึกษาวิจัยรองรับเนื่องจากหลายส่วนของ ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทย การจัดการสาธารณะของไทยมักจะเน้นการลอกเลียนแบบและกระทำ อะไรแบบง่าย ๆ จึงมองข้ามความสำคัญของความรู้ความเข้าใจในระดับพื้นฐานและความสัมพันธ์ในด้าน ต่างๆ ที่ซับซ้อน

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างองค์การประเภทโรงเรียนกับองค์การอื่นๆ แล้ว จะพบว่าองค์การประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์การประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะมองในแง่ เป้าหมายขององค์การ หรือโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ก็ตาม

ประการแรกคือ หน้าที่และเป้าหมายขององค์การนั้น หากเป็นองค์การโดยทั่วไปเช่นองค์การ เอกชน หน้าที่ขององค์การคือการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยมีเป้าหมายคือเรื่องของผลกำไร ซึ่งเป็น เรื่องของผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) ใครทำคนนั้นก็ได้ประโยชน์ (เกรียงศักดิ์ เจริญ วงศ์ศักดิ์, 2551: 36) หากเป็นองค์การภาครัฐ คุณค่าพื้นฐานของการทำงานภาครัฐใดๆ จำเป็นต้อง คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ (ค. ภ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2547: 6) หรืออาจเรียกได้ว่า การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการหรือความพึงพอใจของ ประชาชน ซึ่งในกรณีของโรงเรียนนั้น โรงเรียนมีหน้าที่สำคัญโดยทั่วไป คือ การให้การศึกษาใน ลักษณะที่เฉพาะเจาะจงและต้องมีวิธีการเฉพาะ เช่น สอนให้อ่านหนังสือออก เขียนหนังสือเป็น คำนวณคิดเลขได้ (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2552: 20) รวมถึงเตรียมนักเรียนให้เป็นคนดี ให้มีวัฒนธรรม และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นสุข (ธ สุนทรายุทธ, 2551: 88; วิชัย ต้นศิริ, 2547: 7) โดยมีความมุ่งหมายหรือเป้าหมายของการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในมาตรา 6 ซึ่งกล่าวถึงการจัดการศึกษาว่าต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่ ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถ อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข จึงอาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายของการจัดการศึกษาจริงๆ ก็คือ การ พัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติ ฯลฯ โดยคาดหวังว่า คนที่มีคุณภาพนี้จะทำให้สังคมมีความมั่นคง สงบสุข เจริญก้าวหน้าทันโลก แข่งขันกับสังคมอื่นในเวทีระหว่างประเทศได้ คนในสังคมมีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์ (ปรัชญา เวสารัชช, 2545: 3) หรืออาจกล่าวอย่างสรุปสั้นๆ ได้ตามคู่มือการบริหารสถานศึกษาชั้น

พื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ว่า เป้าหมายในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 31)

นอกจากนี้หากมองในแง่การแบ่งโครงสร้างองค์การโดยจำแนกตามหน้าที่แล้ว (Functional classification) แล้ว จะพบว่าองค์การประเภทโรงเรียนโดยทั่วไปมีการบริหารงานประกอบไปด้วยสี่ส่วนหลักๆ คือการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ บริหารวิชาการ และบริหารทั่วไป (พิจารณาภาพที่ 2.5) ซึ่งแต่ละส่วนก็จะมีหน้าที่หรือพันธกิจแตกต่างกันไป เช่น กลุ่มบริหารวิชาการมีภารกิจสำคัญคือ จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ผู้เรียนจบหลักสูตรตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด กลุ่มบริหารงบประมาณมีภารกิจสำคัญคือบริหารแผนงานและงบประมาณให้บรรลุพันธกิจของสถานศึกษา กลุ่มบริหารงานบุคคลมีภารกิจสำคัญคือ ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาครูและบุคลากร ให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการจัดการศึกษา และกลุ่มบริหารทั่วไป มีภารกิจสำคัญคือ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้กับครู ผู้ปกครอง ชุมชน จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่, กลุ่มนโยบายและแผน, 2554)



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียน

แหล่งที่มา: ดัดแปลงจากผังโครงสร้างโรงเรียนบ้านนาเจริญ (2556); โรงเรียนเทศบาลตำบลห้วยยอด (2556); โรงเรียนวัดปรมย์ยิกาวาส (2556)

หากพิจารณาการบริหารงานโรงเรียนสี่ส่วนแล้วจะเห็นได้ชัดว่า สิ่งที่ต้องการประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์การอื่นๆ ไปคือเรื่องการบริหารวิชาการ ซึ่งในองค์การประเภทอื่นจะไม่มีการบริหารงานในส่วนนี้ แต่ในกรณีขององค์การประเภทโรงเรียนนั้นงานวิชาการถือเป็นหัวใจของการบริหาร (ไพฑูริย์ สีนลารัตน์, 2553: 24; จอมพงศ์ มงคลวนิช, 2555: 30) ถือเป็นงานหลักของการบริหารสถานศึกษา ไม่ว่าจะสถานศึกษาจะเป็นประเภทใด มาตรฐานและคุณภาพของสถานศึกษาจะพิจารณาได้จากผลงานด้านวิชาการ เนื่องจากงานวิชาการเกี่ยวข้องกับหลักสูตร การจัดโปรแกรมการศึกษา และการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของสถานศึกษา (ปรียาพร

วงศ์อนุตรโรจน์, 2553: 1) โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2545 ก็ได้มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารสถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 35)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงน่าจะเชื่อได้ว่า การบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลนั้นควรมีความแตกต่างไปจากธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐอื่นๆ เพราะอย่างน้อย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลภายในองค์ประกอบก็น่าจะมีความแตกต่างออกไปจากองค์การทั่วไป ซึ่งธรรมาภิบาลที่กำหนดจากภาครัฐไม่ว่าจะเป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 หรือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ก็ตาม ล้วนแต่เป็นหลักการที่รับมาจากธรรมาภิบาลสากล อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ทำให้รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ทำให้องค์กรให้ความช่วยเหลือทางการเงินเหล่านี้ได้ผูกติดเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลไทยต้องสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นรูปธรรมเพื่อสามารถนำเงินมาใช้คืนชำระแก่องค์กรทางการเงินเหล่านั้นได้

โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อนำเงินมาชำระคืนองค์กรทางการเงินเหล่านั้นได้ แต่องค์กรประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์กรประเภทอื่นๆ ทั้งการบริหารงานซึ่งมีส่วนที่แตกต่างจากองค์กรอื่นๆ (เช่นงานวิชาการ) การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนจะต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์คือการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข ในขณะที่เดียวกันก็ต้องแก้ปัญหาต่างๆ ภายในโรงเรียน โดยที่ปัญหาภายในโรงเรียนนั้น หากมองในแง่ของสภาพสภาพปัญหาภายในองค์กรแล้ว ปัญหาภายในโรงเรียนก็มีความแตกต่างจากปัญหาขององค์กรอื่นๆ ดังที่ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมปัญหาภายในโรงเรียนโดยมองอย่างเป็นระบบ ดังตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 ตัวอย่างปัญหาภายในโรงเรียนไทยโดยมองอย่างเป็นระบบ

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
ปัจจัยนำเข้า	ครู	ครูมีรายได้/ค่าตอบแทนไม่สมดุลกับค่าครองชีพ	เซ็น แก้วยศ (2541) สุธิดารัตน์ มัทธวรรรัตน์ (2556: 53-75)
		หนี้สินครู	ครูบ้านนอก.คอม (2555) พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์ (2548)
		ภาพลักษณ์ครูตกต่ำ เกิดภาวะไม่รู้จะเรียนอะไรจึงมาเรียนครู	เซ็น แก้วยศ (2541) สุธิดารัตน์ มัทธวรรรัตน์ (2556: 53-75)
		ครูด้อยคุณภาพ อันเนื่องจาก สถาบันผลิตครูขาดคุณภาพ/มีการซื้อขายวุฒิ/ทุจริตการสอบ/ใช้วุฒิปลอมสมัครงาน/ มีระบบการฝึกอบรมครูที่ด้อยคุณภาพ	สุธิดารัตน์ มัทธวรรรัตน์ (2556: 53-75) สิริชัย ฝรั่งทอง (2554) บ้านเมือง (2554) James (2008)
		ครูขาดเสรีภาพเชิงวิชาการ	สุธิดารัตน์ มัทธวรรรัตน์ (2556: 53-75)
		ครูมุ่งทำอาชีพเสริม (เช่นรับสอนพิเศษ) มากกว่างานในหน้าที่	สุธิดารัตน์ มัทธวรรรัตน์ (2556: 53-75)
		ครูไม่สอนอย่างเต็มที่ในห้องเรียนโดยกักเก็บความรู้ไว้สอนพิเศษ	สมาธิกร (2554)
		ครูสอนไม่ตรงวุฒิการศึกษาที่จบมา	เขมมิก หนุยงค์ และคณะ (2553) มติชน (2554)
		ความไม่มั่นคงในงานในกลุ่มครูอัตราจ้าง	วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2554)
		ปัญหาขาดแคลนครู	วิทยากร เชียงกุล (2553) เขมมิก หนุยงค์ และคณะ (2553) กระปุกดอทคอม (2555) กลิ่น สระทองเนียม (2556)
		ความเครียด/ความเหนื่อยล้าอันเกิดจากมีภาระงานอื่นที่ไม่ใช่งานสอน	เซ็น แก้วยศ (2541) กลิ่น สระทองเนียม (2556)
คร่ำเคร่งทำแฟ้มเอกสารเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะของตนจนไม่มีเวลาสอนเด็ก	สุดา ภักษา (2554) สมพงษ์ จิตระดับ (2556)		

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
ปัจจัยนำเข้า	ครู	ครูขาดการพัฒนาตนเอง	กลีน สระทองเนียม (2556)
		ครูจ้างผู้อื่นทำผลงาน	วิจารณ์ พานิช (2556: 10)
	หลักสูตร	หลักสูตรมีเนื้อหาสาระที่อัดแน่นเกินไป	ธีระวัฒน์ เหมะจุธา (2554) กลีน สระทองเนียม (2556) ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 38)
		หลักสูตรไม่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กในแต่ละกลุ่ม เพราะเด็กแต่ละกลุ่มมีความรู้ไม่เท่ากัน การมุ่งเป้าหมายเดียวคือทำให้เด็กไปสู่ความเป็นเลิศทั้งหมดจึงไม่เหมาะสม	กลีน สระทองเนียม (2556)
		แม้หลักสูตรจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่ผู้บริหารและครูผู้สอนก็ยังยึดแนวปฏิบัติเดิม เนื้อหาเดิมเหมือนอย่างที่เคยปฏิบัติมา	บุญมี พันธุ์ไทย (2554) ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 40)
		หลักสูตรสถานศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับหลักสูตรแกนกลาง	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 41)
		หลายโรงเรียนมีการคัดลอกหลักสูตรสถานศึกษาของโรงเรียนอื่นที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันมาใช้ในโรงเรียนของตนเอง	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 41)
		หลักสูตรไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 41)
		หลักสูตรมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย	บุญมี พันธุ์ไทย (2554)
		ยึดติดกรอบกฎเกณฑ์ในการจัดทำมากกว่าที่จะเน้นนำไปใช้ในการเรียนการสอน ทำให้หลักสูตรของโรงเรียนส่วนใหญ่มีไว้เพื่อรองรับการตรวจสอบจากหน่วยงานต่างๆ มากกว่า	กลีน สระทองเนียม (2556)
	ผู้เรียน	ขาดทักษะการคิดวิเคราะห์	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 40) วิทยากร เชียงกุล (2553: 13)
		ขาดทักษะการเชื่อมโยงในชีวิต	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 40)

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
		ขาดทักษะการสื่อสาร	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 40)
		ขาดความรับผิดชอบ/หนีเรียน/ไม่ตั้งใจเรียน/เกียจคร้าน	ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์ (2556: 40) กลิ่น สระทองเนียม (2556) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552) James (2008)
		ออกจากการศึกษากลางคัน (สาเหตุหลักมักมาจากความยากจน)	วิทยากร เชียงกุล(2553: 18) วราภรณ์ สามโกเศศ (2554)
		ขาดความอบอุ่น	วิจารณ์ พานิช (2556: 44)
		ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ	วิทยากร เชียงกุล (2553:17)
		ติดเกม	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		ขาดความสุขในการมาเรียน	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		การตั้งครรภ์ของเด็กวัยรุ่นหญิง	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		ผู้เรียนอ้วน	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		ผู้เรียนติดยาเสพติด	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม (2545) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2545)

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
		ผู้เรียนมุ่งกวัดวิชาและท่องจำเพื่อสอบ แข่งขันมากกว่าเพื่อเรียนรู้	วิทยากร เชียงกุล(2553: 36)
		ถูกคุกคามจากเพื่อนในห้องที่เกเร	วิทยากร เชียงกุล(2553: 36) วิจารณ์ พานิช (2556: 44)
	ผู้บริหาร	หลายคนเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลักษณะ เล็งผลเลิศ แต่หงุดหงิดง่าย	เซ็น แก้วยศ (2541)
		มองตนเองเป็นที่ตั้ง	อรชร กิตติชนม์ธวัช (2556: 249-250)
		ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและดำรง ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนเป็นแบบที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ต้องมีความรู้ เกี่ยวกับการเรียนการสอน ไม่ต้องมี ความสามารถในการแนะนำครู ในด้าน การจัดการเรียนรู้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อ ผลการเรียนของนักเรียน	วิจารณ์ พานิช (2556)
		ลະเลຍงานวิชาการ /ผู้บริหารส่วนใหญ่ มุ่งพัฒนาโรงเรียนทางด้านกายภาพ มากกว่าผู้เรียน ทำให้ความสนใจด้าน วิชาการและนิเทศก์การสอนของครู เกิดขึ้นน้อย	อรชร กิตติชนม์ธวัช (2556: 250) กลั่น สระทองเนียม (2556)
		กลั้วการเปลี่ยนแปลง	อรชร กิตติชนม์ธวัช (2556: 250-251)
		ผู้บริหารไม่ค่อยอยู่ในโรงเรียน โดยส่วน ใหญ่จะไปรับผู้ใหญ่ เพื่อให้ผู้ใหญ่เห็น หน้า	เกษม วัฒนชัย (2546: 26)
		ผู้บริหารไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และ ทักษะในการสร้างเครือข่ายการสื่อสาร	सनานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (2537: 137)
	งบประมาณ	งบประมาณที่สนับสนุนการศึกษาโดยรัฐ ไม่เพียงพอ	พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ (2552: 74) กลั่น สระทองเนียม (2556) James (2008)
งบประมาณส่วนใหญ่ถูกนำไปเป็นค่าจ้าง เงินเดือนมากกว่า 70% ทำให้เงินที่ใช้ พัฒนาคุณภาพถึงตัวเด็กจริงๆ มีน้อย		กลั่น สระทองเนียม (2556)	

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
ปัจจัยนำเข้า	สื่อการเรียนการสอน/เทคโนโลยี	ขาดสื่อหรือนวัตกรรมการเรียนการสอน	กลีน สระทองเนียม (2556)
		การลงทุนบุคลากรด้านบุคลากรมีน้อยเกินไป ทำให้บุคลากรด้าน IT มีไม่เพียงพอ	พีรภัทร ฝอยทอง (2556: 99)
		หลายๆ โรงเรียนมีการซื้อสื่อการเรียนการสอนดีๆ มาแล้วแล้วครูหรือผู้เรียนจะใช้ฟังจิ่งเก็บไว้เพื่อแสดงเวลามีคนมาตรวจหรือดูงานเท่านั้น	พีรภัทร ฝอยทอง (2556: 101)
	อาคารสถานที่	ห้องเรียนของโรงเรียนหลายแห่งมีจำนวนนักเรียนมากเกินไป (มากกว่า 50 คน)	James (2008)
กระบวนการ	การจัดการเรียนการสอน	การวัดผลแบบสอบตกแล้วสามารถมาสอบซ่อมได้ทำให้ผู้เรียนไม่กระตือรือร้น	กลีน สระทองเนียม (2556) James (2008)
		ขาดการปรับเปลี่ยนวิธีเรียนวิธีสอนให้เข้ากับยุคสมัย ครูใช้วิธีการสอนแบบเดิมๆ โดยครูเป็นผู้บอกหรือเล่าเนื้อหา เน้นความจำตามหนังสือ	กลีน สระทองเนียม (2556) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552) วิทยากร เชียงกูล (2553: 17)
		ครูเข้มงวดมากเกินไป ทำให้เด็กกลัว	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		การเรียนการสอนเป็นแบบเน้นวิชาไม่เน้นทักษะการเรียนรู้	วิจารณ์ พานิช (2556)
		เน้นแต่การสอนวิชา ไม่เน้นสอนศิษย์ และเสริมสร้างแรงบันดาลใจ	วิจารณ์ พานิช (2556)
		ไม่ค่อยสอนหรือให้โอกาสเด็กๆ ในการเรียนรู้ที่จะรู้จักตนเอง	ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 11)
		มาตรฐานของการจัดการเรียนการสอนระหว่างโครงการพิเศษต่างๆ กับโครงการปกติเกิดการตั้งคำถามได้ว่ามีความเหลื่อมล้ำระหว่างโครงการหรือไม่	สุตา ภักษา (2554)

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
	การบริหาร	ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับครู	เซ็น แก้วยศ (2541)
		ความขัดแย้งระหว่างครูด้วยกัน	เซ็น แก้วยศ (2541)
		ความเหลื่อมล้ำในสถานภาพระหว่างครูข้าราชการกับครูอัตราจ้าง	วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2554)
		ปัญหาขาดความก้าวหน้าในงานของครูอัตราจ้าง	วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2554)
		ปัญหาระบบการประเมินผลงานที่ไม่ชัดเจน	วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2554)
		ได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับ 1 มาตลอดตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา (เว้นปี 2555) แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังไม่ดี	รีฟัลลิเก้ (2555)
ผลผลิต	คุณภาพของผู้เรียน	ขาดทักษะการนำทรัพยากรการศึกษาในพื้นที่มารวมเป็นเครือข่ายหนุนเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน	วิจารณ์ พานิช (2556: 51)
		การใช้ผลการสอบ O-NET เป็นเป้าหมายคุณภาพผู้เรียน ไม่ได้ครอบคลุมเป้าหมายดี เก่ง มีความสุข เพราะไม่ได้สอบทุกชั้น ทุกกลุ่มสาระและจำนวนข้อสอบแต่ละวิชา ก็มีไม่กี่ข้อ	กลิ่น สระทองเนียม (2556)
สภาพแวดล้อม	หน่วยงานต้นสังกัด (เช่น กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น)	หน่วยงานต้นสังกัดมักรวมศูนย์อำนาจและผูกขาด	วิทยากร เชียงกุล (2553: 40) ไพฑูรย์ สินลารัตน์ และคณะ (2556) กลิ่น สระทองเนียม (2556) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 30)
		มีการเรียกร้องและจ่ายเงินเพื่อตำแหน่งทางการศึกษา เริ่มตั้งแต่รัฐมนตรีจ่ายให้พรรค ระดับบริหารจ่ายให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง	วิจารณ์ พานิช (2556: 17)
		ผู้บริหารระดับสูงจนถึงระดับเขตการศึกษา และสถานศึกษาทำงานตามระบบราชการเพื่อผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของนักเรียน	วิทยากร เชียงกุล (2553: 40)

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
		หน่วยงานต้นสังกัดจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรไม่เท่าเทียมกัน (โรงเรียนขนาดเล็กในเขตยากจน ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย และจำนวนบุคลากรทางการศึกษาไม่พอเพียง)	จันทน์ ต้นสกุล (2556: 158-159)
		ขาดความเท่าเทียมทางการได้รับบริการ (การศึกษาถูกกำหนดโดยอำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้น เฉพาะคนมีเงินถึงมีสิทธิ์เข้าถึงการศึกษา คนจ่ายแป๊ะเจี๊ยะมีสิทธิ์เรียน)	จันทน์ ต้นสกุล (2556: 159-160)
	หน่วยงานภายนอก	สมศ. ประเมินคุณภาพแต่ใช้เกณฑ์ไม่บรรทัดเดียวกันทั้งๆ ที่แต่ละโรงเรียนมีบริบทต่างกัน	กลั่น สระทองเนียม (2556)
	ผู้ปกครองและชุมชน	พ่อแม่มุ่งทำงานหาเงินไม่มีเวลาดูแลลูก ปล่อยให้เด็กเป็นหน้าที่ของโรงเรียน	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		พ่อแม่ตามใจลูกมากเกินไป	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552) ชลวิทย์ เจียรจิตต์ (2556)
	ผู้ปกครองและชุมชน	ครอบครัวแตกแยกทำให้เด็กขาดความอบอุ่น	วิจารณ์ พานิช (2556: 44)
		ครอบครัวยากจน เป็นเหตุให้เด็กไม่ได้รับการศึกษา	รีพับลิกา (2555)
	สภาพสังคม	สังคมรอบๆ โรงเรียนเต็มไปด้วยพื้นที่เสี่ยง เช่น สื่อลามกอนาจาร ร้านเกม ยาเสพติด ตู้ม้า เหล้าปั่น ฯลฯ	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)
		สังคมมีความรุนแรง ส่งผลให้เด็กชอบใช้ความรุนแรง	วิจารณ์ พานิช (2556: 44)
		สังคมแบบระบบพรรคพวก ระบบอุปถัมภ์	วิทยากร เชียงกุล (2553: 83)
		สภาพสังคมบริโภคนิยมมีอยู่ทั่วไปทั้งในค่านิยมและแนวปฏิบัติของผู้คนในสังคม	ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2553: 1)
		สังคมมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวย	ครูบ้านนอก.คอม (2556)

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ประเด็นพิจารณา	ปัญหา	ผู้กล่าวถึง
	เทคโนโลยี	ประเทศไทยมีบุคลากรทางด้าน IT ไม่เพียงพอ	พีรภัทร ฝอยทอง (2556: 111)
		นักการเมืองหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษายังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องเทคโนโลยี โดยคิดว่าการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจำเป็นต้องเน้นการลงทุนที่วัสดุ อุปกรณ์ และโปรแกรมเป็นหลัก	พีรภัทร ฝอยทอง (2556: 111)
	เศรษฐกิจ	ความยากจนเป็นเหตุให้เด็กหลุดออกจากระบบการศึกษามาก	วิจารณ์ พานิช (2556)
	การเมืองและกฎหมาย	กฎหมายการศึกษาบางส่วนเป็นได้แค่หลักการที่สวยหรูแต่ปฏิบัติไม่ได้ผล	กลีน สระทองเนียม (2556)
		รัฐมนตรีเปลี่ยนตัวบ่อยทำให้เกิดนโยบายใหม่เล็กนโยบายเก่า นโยบายจึงขาดความต่อเนื่อง	กลีน สระทองเนียม (2556) ธเนศวร์ เจริญเมือง (2556) อ้างถึงใน ครูบ้านนอก.คอม: 2556)
การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมรอบๆ โรงเรียนหย่อนยาน ทำให้บริเวณโรงเรียนเต็มไปด้วยแหล่งอบายมุข		สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552)	
	การเมืองเข้าแสวงหาผลประโยชน์จากวงการศึกษาด้านอำนาจ และด้านผลประโยชน์เป็นเงิน	วิจารณ์ พานิช (2556: 18) ปัทมกร วงศ์ชิตวรณ (2553)	

จากตารางที่ 2.6 จะเห็นได้ว่า ปัญหาภายในโรงเรียนนั้นมีลักษณะที่เป็นปัญหาเฉพาะ และอาจมีความแตกต่างจากปัญหาขององค์การต่างๆ ไป โดยเป็นปัญหาที่มีอยู่ในทุกองค์ประกอบของระบบ เช่น ในด้านปัจจัยนำเข้า จะพบทั้งปัญหาเกี่ยวกับครู ทั้งครูมีรายได้ไม่สมดุลกับค่าครองชีพ ปัญหานี้สินครู ครูมีภาพลักษณ์ที่ตกต่ำ ปัญหาครูขาดคุณภาพ ครูขาดแคลน ครูต้องมุ่งทำแฟ้มเอกสารเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะจนทำให้สนใจแต่การสร้างผลงานในกระดาษมากกว่าจะมุ่งพัฒนาเด็ก หรือครูไปจ้างผู้อื่นทำผลงานแทนตนเอง เป็นต้น หลักสูตรก็มีปัญหาทั้งหลักสูตรมีเนื้อหาสาระที่อัดแน่น

เกินไป หลักสูตรไม่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กแต่ละกลุ่ม มีหน้าซ้ำหลายโรงเรียนยังมีการคัดลอกหลักสูตรจากโรงเรียนอื่นมาใช้ในโรงเรียนของตน เป็นต้น ส่วนผู้เรียนก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดทักษะการคิดวิเคราะห์ ขาดทักษะการเชื่อมโยงในชีวิต ขาดทักษะการสื่อสาร ขาดความรับผิดชอบ มีปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาติดยาเสพติด ปัญหาตั้งครรภในวัยเรียน เป็นต้น ผู้บริหารก็เป็นผู้บริหารที่ขาดความรู้เกี่ยวกับการเรียนการสอน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน บางคนมักมองแต่ตนเองเป็นที่ตั้ง เป็นต้น ส่วนงบประมาณก็มีปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ หรืองบประมาณที่ได้รับมาก็มักจะถูกนำไปใช้เป็นค่าจ้าง เงินเดือนมากกว่าจะถึงตัวเด็ก ส่วนสื่อการเรียนการสอนนั้นก็ขาดแคลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านเทคโนโลยี เพราะภาครัฐมักจะเน้นแต่การพัฒนาที่ตัวฮาร์ดแวร์ กับ ซอฟต์แวร์ มากกว่าที่จะเน้นที่การพัฒนาคนซึ่งเป็นผู้ใช้ เป็นต้น

หากมองในแง่กระบวนการ ปัญหาในส่วนนี้ก็มีมาก ทั้งในแง่การจัดการเรียนการสอน ที่มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ เช่น การขาดการปรับเปลี่ยนวิธีเรียนวิธีสอนให้เข้ากับยุคสมัย ครูใช้วิธีการสอนแบบเดิมๆ ครูเข้มงวดมากไปทำให้นักเรียนกลัวและไม่ชอบมาเรียน หรือการวัดผลแบบที่นักเรียนที่สอบตกแล้วสามารถสอบซ่อมได้ทำให้นักเรียนไม่กระตือรือร้น เป็นต้น ส่วนการบริหารก็มีทั้งประเด็นความขัดแย้งหรือเห็นต่างระหว่างผู้บริหารกับครู หรือระหว่างครูด้วยกันเอง การเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครูข้าราชการกับครูประจำการ เป็นต้น บทบาทของโรงเรียนกับชุมชน ก็มักถูกมองว่าโรงเรียนหลายๆ แห่งยังขาดการนำทรัพยากรทางการศึกษาในพื้นที่มาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

หากมองในแง่ผลผลิต คือตัวนักเรียนที่มีคุณภาพนั้น ก็ยังเกิดการตั้งคำถามได้ว่า การวัดคุณภาพของผู้เรียนนั้นจะวัดกันอย่างไร เพราะดูเหมือนว่ามีหลายโรงเรียนพยายามจะวัดโดยดูจากแค่คะแนนสอบ O-Net เท่านั้น ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมเพียงพอ

ถ้าจะมองในส่วนของสภาพแวดล้อมก็มีปัญหาในแบบฉบับของโรงเรียนมาก เช่น ปัญหาหน่วยงานต้นสังกัดมักรวมศูนย์อำนาจและผูกขาด ปัญหาครอบครัวของเด็กยากจน ปัญหาสังคมที่มีความรุนแรง เต็มไปด้วยพื้นที่เสี่ยง เช่น สื่อลามกอนาจาร ร้านเกม ยาเสพติด ฯลฯ หรือปัญหาทางด้านการเมืองที่มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีบ่อยจนกระทั่งหลายนโยบายขาดความต่อเนื่อง เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้ตั้งที่ได้ยกตัวอย่างไป จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดเฉพาะในบริบทของโรงเรียนซึ่งเกิดในทุกๆ ส่วนของระบบของโรงเรียน และบางปัญหาก็ดูจะเป็นปัญหาหนัก ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาที่เกิดกับครู อันได้แก่ ปัญหาครุมีรายได้ไม่สมดุลกับค่าครองชีพ หรือปัญหาหนี้สินของครู ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่และในปัจจุบันก็มีข้าราชการครู เป็นหนี้ถึง 1.3 ล้านคน (ครูบ้านนอก.คอม, 2555) และปัญหาหนี้สินนี้ครูก็ยอมรับว่าการเป็นหนี้มีผลกระทบต่อการสอนเพราะต้องออกไปทำงานหารายได้เสริม ทำให้ความเอาใจใส่ต่องานสอนน้อยลง (सानปฏิรูป, พฤษภาคม 2544 อ้างถึงใน พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2548: 363) และหากเกิดปัญหาเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพทาง

การศึกษา คือหากครูเอาใจใส่ต่อการสอนน้อยลงนั้นก็หมายความว่าคุณภาพของนักเรียน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษานั้นก็จะลดลงไปด้วย เป็นต้น ดังนั้นจึงตั้งคำถามได้ว่าหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนควรมีความครอบคลุมถึงปัญหารายได้ไม่เพียงพอ หรือแม้กระทั่งปัญหาความไม่มั่นคงในงานด้วยหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการอธิบายธรรมาภิบาลในโรงเรียนอย่างเป็นระบบนั้น จะมีความครอบคลุมตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ จนถึงผลผลิต ซึ่งผลผลิต ของโรงเรียนคือนักเรียนที่มีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง คนมีความสุข นั้น ถือเป็นเป้าหมายของการจัดการศึกษา และก็ได้กล่าวไปแล้วว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่เกิดขึ้นนอกจากจะต้องมุ่งสู่เป้าหมายของการทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ ยังต้องช่วยเข้ามาแก้ไขปัญหขององค์กร ซึ่งถือเป็นเป้าหมายรอง ทั้งสองเป้าหมายนั้นการจัดการศึกษาในโรงเรียนจึงควรต้องตอบคำถามว่ากิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนมีความสัมพันธ์ (relevance) สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรด้วยหรือไม่ เช่น การจัดงานวันเกิดของครูใหญ่ หรือวันเกิด ส.ส. แล้วก็ขอให้นักเรียนไปพอรำที่บ้านเจ้าของวันเกิด (เกษม วัฒนชัย, 2546: 25) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะมองได้ว่าองค์กรประเภทโรงเรียนควรมีธรรมาภิบาลในแบบฉบับของโรงเรียนที่แตกต่างไปจากองค์การภาครัฐโดยทั่วไป และควรที่จะมองธรรมาภิบาลในแบบทั้งระบบมากกว่าการอธิบายธรรมาภิบาลผ่านเพียงการบริหารงานสี่ส่วน แต่องค์ประกอบควรประกอบไปด้วยอะไรนั้น ในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมจะกล่าวไว้ในหัวข้อองค์ประกอบของธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในโรงเรียน และในส่วนของการเก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อหาคำตอบขององค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน อันเป็นการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งจะอยู่ในบทที่ 4

ในส่วนถัดไปจะเป็นการกล่าวถึง ทฤษฎีการปฏิรูปการศึกษา และปรัชญาการศึกษาไทยพอสังเขป ดังนี้

ตัวแบบการปฏิรูปการศึกษาในกรณีของต่างประเทศนั้น Ron Glatter (2003: 47-50) กล่าวถึงตัวแบบธรรมาภิบาลในโรงเรียน (Models of governance in school education) 4 ตัวแบบซึ่งใช้เป็นการรอบในการทำความเข้าใจธรรมาภิบาลในโรงเรียน ซึ่งได้แก่ 1) Competitive market (CM) 2) School empowerment (SE) 3) Local empowerment (LE) และ 4) Quality control (QC) ซึ่งตัวแบบทั้งสี่นี้ถือเป็นตัวแบบในอุดมคติ (ideal types) ดังนี้

1) Competitive market (CM) ภายใต้ตัวแบบนี้โรงเรียนจะถูกมองเป็นธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดกลางที่มีความเป็นอิสระสูง มีโครงสร้างเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการกับรัฐน้อย เป้าหมายหลักของระบบนี้จะไม่ได้อยู่ที่ตัวโรงเรียนแต่ละแห่ง (individual school) แต่จะอยู่ที่ความสัมพันธ์ของการแข่งขัน ซึ่งจะบรรจุไปด้วยกลุ่มของโรงเรียนที่มีความใกล้เคียงกันในการแข่งขันกันกับโรงเรียนอื่นๆ

เพื่อการค้าซึ่งนักเรียนและกองทุน ธรรมชาติของสังเวียนการแข่งขันนี้จะมีความแตกต่างกันไปตามบริบท ขึ้นอยู่กับปัจจัยเช่น ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่นั้นๆ

2) School empowerment (SE) จะเน้นเรื่องการถ่ายโอนอำนาจ (empower) ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียของโรงเรียนซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือครูใหญ่ และผู้มีส่วนสนับสนุนคนอื่น ๆ ดังเช่นผู้ปกครองนักเรียน การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่โรงเรียนนี้ถือเป็นความชอบธรรมในการถ่ายโอนอำนาจ ภายใต้มุมมองของตัวแบบนี้จะเป็นเรื่องทางการเมืองหรือการจัดการ หรืออาจจะเป็นทั้งสองอย่าง

3) Local empowerment (LE) ภายใต้ตัวแบบนี้โรงเรียนถูกมองในฐานะที่เป็นครอบครัวของโรงเรียน (family of school) กล่าวคือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาท้องถิ่น และเป็นสมาชิกของสังคม

4) Quality control (QC) ภายใต้มุมมองนี้โรงเรียนจะเป็นแบบระบบราชการ นั่นคือจะต้องวางกฎระเบียบและดำเนินการตลอดทั้งกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การควบคุม และการกำกับติดตาม

สำหรับกรณีของไทยนั้นทฤษฎีพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาไทย ตามพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นั้นตามความเห็นของ วิชัย ตันศิริ (2547: 205-210) นั้น ได้เสนอทฤษฎีตัวแบบไว้ 3 แนวทาง คือ

1) ตัวแบบ Market Driven Model เป็นรูปแบบที่ยึดถือกลไกของการตลาดเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปฏิรูป ซึ่งรูปแบบดังกล่าวอยู่ในแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษาของอังกฤษในยุคแรกในช่วง ค.ศ.1982-1990 โดยหลักการสำคัญของรูปแบบนี้คือ หลักการของการแข่งขันโดยเสรีตามกลไกของการตลาด ซึ่งสมัยนางมากาเร็ต แทตเชอร์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงแรกๆ ได้เห็นชอบกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาที่เปิดกว้างให้สถานศึกษาสามารถรับเด็กนักเรียนนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้นได้ และปรับรูปแบบการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถานศึกษาเป็นรายหัว โดยมีข้อสมมติฐานว่าสถานศึกษาได้รับได้มากก็ควรได้งบประมาณมาก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเชื่อในหลักการของการแข่งขัน ถือว่าประสิทธิภาพ และคุณภาพทางการศึกษาจะเกิดขึ้นได้เพราะการแข่งขัน

2) ตัวแบบ Standard-driven Model เป็นรูปแบบที่ยึดถือมาตรฐานเป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา โดยจะเป็นลักษณะของการกำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานการศึกษาไว้ แล้วก็นโยบายให้ทุกๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการพัฒนาการศึกษาให้เข้ากัมาตรฐานวิธีการดังกล่าวนี้ ซึ่ง อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่ขับเคลื่อนโดยมาตรฐานที่กำหนดขึ้นซึ่งทุกสถานศึกษา ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดนี้ จะโดยวิธีการใดก็ได้

3) ตัวแบบ Staff-driven Model เป็นรูปแบบที่ยึดคณะครูที่สถานศึกษาเป็นกลไกของการขับเคลื่อนการปฏิรูป โดยรูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับตัวครูเป็นปัจจัยสำคัญของการขับเคลื่อนเพราะเมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุดแล้ว การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ก็อยู่ที่ความคิดของครู หากครูพร้อมที่จะปรับบทบาทหน้าที่ของคน การปฏิรูปย่อมเกิดขึ้นได้

สำหรับการปฏิรูปการศึกษาของไทย นั้น วิชัย ตันศิริ (2547: 209-210) เห็นว่า การปฏิรูปการศึกษาของไทย ได้เน้นการผสมผสานสองรูปแบบเป็นหลักได้แก่รูปแบบที่สอง (ตัวแบบ Standard-driven Model) ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งได้กล่าวถึงมาตรฐานและการประกันคุณภาพทางการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็ผสมผสานรูปแบบที่สาม (ตัวแบบ Staff-driven Model) ไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ที่กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู

นอกจากนี้หากมองให้ลึกถึงปรัชญาทางการศึกษาไทยในปัจจุบัน ผู้วิจัยขอแบ่งปรัชญาการศึกษาไทยในปัจจุบันออกเป็น 5 กลุ่ม ตามแนวทางของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2552: 80-92) ดังนี้

1) กลุ่มอุดมคตินิยม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายของปรัชญาคือการมุ่งให้การศึกษอบรมแก่ผู้เรียนให้ผู้เรียนเป็นผู้ที่ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม ความดีงามตามหลักศาสนา ดำเนินชีวิตตามกรอบพระเพณีอันดีงามของสังคมไทย นำพาชีวิตไปสู่สิ่งที่เป็นอุดมคติเป็นของสูงส่งในชีวิต เป้าหมายของการศึกษาและนอกจากการอบรมดูแลในเชิงอุดมคติตามศาสนาแล้วยังเน้นการอบรมดูแลในเชิงของระเบียบวินัยอีกด้วย (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2552: 81-83) ซึ่งคุณลักษณะของนักเรียนตามความคิดของฝ่ายปรัชญาอุดมคติก็คือ นักเรียนจะต้องทำให้ดีที่สุดในที่จะสามารถทำได้ คือเป็นคนดีจริงๆ ในความคิด และเป็นคนที่มุ่งหมายสูงเป็นเลิศ ส่วนครูในปรัชญาอุดมคตินั้นจะต้องเป็นครูที่ดีที่สุด เป็นครูที่สมบูรณ์แบบ กล่าวคือเป็นครูที่ทำถูกอยู่เสมอ โดยครูจะต้องเป็นผู้ที่คอยช่วยให้นักเรียนเกิดคุณธรรม กล่าวคือช่วยสร้างให้นักเรียนเป็นนักเรียนอุดมคตินั่นเอง (สุดใจ เหล่าสุนทร, 2549: 68-69)

2) ปรัชญากลุ่มปัญญานิยม ซึ่งต้องการสร้างคนให้มีความสามารถทางปัญญา คิดเป็น สามารถนำความคิดและปัญญาไปใช้ได้อย่างสร้างสรรค์ และต่อส่วนรวม (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2552: 83) เพื่อให้ผู้เรียนได้เกิดความรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

3) ปรัชญากลุ่มชุมชนนิยม เป็นปรัชญาที่ต้องการเน้นการพัฒนาผู้เรียนให้รู้จักและเข้าใจในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ให้ได้เข้าใจในสภาพการณ์และปัญหาต่างๆ ของชุมชนที่ตนเองอยู่อาศัยอยู่ รู้ว่าชุมชนของตนเองต้องการอะไร ชุมชนของตนมีการเติบโต และมีพัฒนาการมาอย่างไร มีจิตสำนึกที่จะแก้ปัญหาของตนเองให้ดีขึ้นด้วย (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2552: 85) โดยที่แนวคิดนี้การเรียนรู้อาจไม่จำเป็นต้องอยู่ในโรงเรียนอย่างเดียวเสมอไป การเรียนรู้จะเป็นการไปเรียนรู้จากในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่

4) ปรัชฎากลุ่มปฏิบัตินิยม เน้นการสร้างผู้เรียนให้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยที่เชื่อว่าการศึกษาคือเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีความเชื่อว่าถ้าการศึกษาดีสอดคล้องกับระบบต่างๆ ของสังคมก็จะทำให้สังคมดีไปด้วย (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 87) อาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาตามแนวนี้เป็นการจัดการศึกษาตามความต้องการของตลาด

5) ปรัชฎากลุ่มเทคโนโลยีนิยม เน้นคุณลักษณะของผู้เรียนที่มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อประโยชน์แห่งการเรียนรู้ การศึกษาค้นคว้า การทำงาน และการพัฒนางานให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 89) ซึ่งเรื่องเทคโนโลยีนี้วันจะยิ่งมีความสำคัญยิ่งขึ้น ส่วนนโยบายภาครัฐก็ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถในเทคโนโลยี โดยจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดเรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาไว้ในหมวด 9 ของพระราชบัญญัติ เช่น ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิต และพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิตและมีการให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิต และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้โดยเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือในมาตรา 66 ซึ่ง กำหนดให้ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในโอกาสแรกที่ทำได้ เพื่อให้มีความรู้และทักษะที่เพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นต้น

แม้ปรัชฎาการศึกษาไทยในปัจจุบันจะมีหลายแบบ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นไม่ได้เน้นไปที่ปรัชฎาการศึกษาใดปรัชฎาการศึกษาหนึ่งเพียงโดดๆ เพียงแต่จะเน้นไปที่ปรัชฎาใดเป็นตัวนำแล้วปรัชฎาตัวอื่นไปเสริม (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2552: 91)

อาจกล่าวสรุปเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาและปรัชฎาการศึกษาของไทย ได้ว่าหากมองในมุมของการปฏิรูปการศึกษาไทยแล้ว การศึกษาไทยจะเน้นไปที่ตัวแบบ Standard-driven Model เป็นรูปแบบที่ยึดถือมาตรฐานเป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา และ ตัวแบบ Staff-driven Model เป็นรูปแบบที่ยึดคณะครูที่สถานศึกษาเป็นกลไกของการขับเคลื่อนการปฏิรูป และหากมองตามปรัชฎาการศึกษาไทยในปัจจุบันนี้ก็จะมีลักษณะผสมระหว่างปรัชฎากลุ่มอุดมคตินิยม ปรัชฎากลุ่มปัญญานิยม ปรัชฎากลุ่มชุมชนนิยม ปรัชฎากลุ่มปฏิบัตินิยม และปรัชฎากลุ่มเทคโนโลยีนิยม

2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในโรงเรียน

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล จะพบว่าจุดร่วมสำคัญของธรรมาภิบาลคือ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการปะทะสังสรรค์กัน และเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีความสมดุลอย่างแท้จริง แต่หากพิจารณาในส่วนขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น ความเห็นขององค์การระหว่างประเทศ และนักวิชาการ ทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างชาติ ต่างระบุองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นเหมือนกันหมดทุกประการ (ดังปรากฏในตารางที่ 2.7) ที่เป็นเช่นนั้น อาจเป็นเพราะความเห็นของนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่เชื่อในลักษณะของตัวแบบเดียวที่จะสามารถนำมาใช้ได้หมดทุกภาคส่วน ในลักษณะของการตัดเสื้อโหลขนาดเดียวที่ใส่ด้วยกันได้หมด (one size fit all) ดังนั้น จึงทำให้ภาพของธรรมาภิบาลที่ปรากฏมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ยังคงไว้ซึ่งสาระที่เป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล นั่นก็คือ เรื่องของหลักการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส หลักนิติธรรม ซึ่งมีมติเหล่านี้มักจะถูกนำมาใช้กำหนดเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพราะมีแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังคือแนวคิดประชาธิปไตยที่ต้องการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครอง การทำให้การบริหารมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่จะพร้อมให้ตรวจสอบได้ และบริหารงานโดยตั้งอยู่บนหลักของกฎหมาย กอปรกับแนวคิดเสรีนิยมที่เน้นการลดกฎระเบียบของภาครัฐลง และยังคงจะปรากฏเรื่องของการมองถึงความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเป็นแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เข้ามาสอดแทรกอยู่ในเนื้อหาของธรรมาภิบาลอีกด้วย

ตารางที่ 2.7 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากแหล่งต่างๆ

หลักการ	ADB (1995)	UN ESCAP (2008)	World Bank (Santiso, 2001)	IMF (1997)	โคฟี อานัน (Weiss, 2000)	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2542)	สิริยุทธ บุญมี (2541)	อรพินท์ สโพซิคชัย (2541)	ลลิตา ธีรเวคิน (2553)
ความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วม	✓	✓				✓		✓	✓
การคาดการณ์ได้	✓								
ความโปร่งใส	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓
หลักนิติธรรม		✓	✓	✓	✓	✓		✓	
หลักการตอบสนอง		✓							
หลักความคุ้มค่า / ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ความเห็นพ้อง		✓							
ความยุติธรรมและความครอบคลุม		✓					✓		
คุณภาพของข้อบังคับ			✓						
ความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม			✓						
การเคารพสิทธิมนุษยชน					✓				
การสร้างเสริมประชาธิปไตย					✓		✓		
หลักคุณธรรม						✓			
เสถียรภาพทางการเมือง			✓						
การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน			✓	✓					
กลไกการเมืองที่ชอบธรรม								✓	✓

แหล่งที่มา: จากการวิเคราะห์เนื้อหา

เป็นที่น่าสังเกตว่าในสังคมไทยแนวความคิดธรรมาภิบาลในภาครัฐมักจะได้รับอิทธิพลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อันประกอบไปด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แม้ว่าในปัจจุบันระเบียบดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แล้วก็ตาม แต่ในกรณีการศึกษาธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้น งานวิจัยจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยธรรมาภิบาลในระดับโรงเรียน มักใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาเป็นเกณฑ์ในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน เท่าที่พบงานวิจัยที่พยายามสร้างองค์ประกอบของ

ธรรมาภิบาลในสถานศึกษาใหม่ ได้แก่งานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย เช่น งานวิจัยของ ศรีพัชรา แก้วพิจิตร (2551) ซึ่งเป็นการพยายามสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งผลการศึกษาได้เพิ่มองค์ประกอบจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อีกสองหลักคือหลักความมั่นคงและหลักการใช้อำนาจหน้าที่ และยังมีงานวิจัยของ พรรณี บุญประกอบ และคณะ (2545) ที่ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการที่ดีในมุมมองของประชาคมมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยใช้หลักของธรรมาภิบาลที่มีความครอบคลุมถึง 13 ตัวชี้วัด คือความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การรับรู้ของประชาคม การมีส่วนร่วม ยุติธรรม ตรวจสอบได้ มีกฎระเบียบชัดเจน มีการประเมิน มีแผนงานและเป้าหมาย มีความเป็นอิสระ คล่องตัว กระจายอำนาจ และ ตอบสนองสังคม

นอกจากงานของศรีพัชรา แก้วพิจิตร และ พรรณี บุญประกอบและคณะ แล้ว ยังมีการแบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลโดย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง (2554) แต่ไม่ได้เป็นงานวิจัย โดย ระบุองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ถึง 13 หลัก อันได้แก่ หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ หลักคุณธรรม หลักความมั่นคง และหลักการใช้อำนาจหน้าที่

จากที่กล่าวไปแล้วนั้น ไม่ว่าจะเป็งานวิจัยของศรีพัชรา แก้วพิจิตร พรรณี บุญประกอบและคณะ หรือว่าจะเป็นการแบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลโดย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางก็ตาม ล้วนแต่เป็นการแบ่งหลักของธรรมาภิบาลในระดับสถาบันอุดมศึกษา แต่งานวิจัยทั้งหมดเท่าที่ผู้วิจัยพยายามสืบค้น ที่เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลในระดับโรงเรียนนั้น แทบไม่ปรากฏว่ามี การสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ (ดูตารางที่ 2.8) ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะสถานศึกษาในระดับโรงเรียนอาจได้รับอิทธิพลจากคู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดทำขึ้นในปี 2546 โดยกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดหลักธรรมาภิบาลเป็น 6 หลักตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงทำให้ 6 หลักดังกล่าวถูกนำไปใช้เป็นฐานคิดในการวิเคราะห์ถึงตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนโดยงานวิจัยต่างๆ และอีกประการหนึ่งคือหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้นมีหลักการทั้ง 6 ประการที่ค่อนข้างครอบคลุมหลักการต่างๆ ของหลักการสากล

อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวคิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ เกษม วัฒนชัย (2546: 25-28) ซึ่งค่อนข้างแตกต่างไปจากงานวิจัยที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียนของนักวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียน กล่าวคือตามความเห็นของท่านธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีเพียง 3 หลักการ และหนึ่งในสามหลักนั้นก็มีความแตกต่างจากหลักการของธรรมาภิบาลในโรงเรียนของนักวิจัยโดยทั่วไป โดยท่านเห็นว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นควรมี

หลักการ 3 ข้อ คือ หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน (Relevance) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหลักการที่แตกต่างไปจากหลักการของนักวิจัยคนอื่นๆ คือหลักเป้าหมายต้องสอดคล้อง (relevance) ต่อสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการนำมาใช้วัดเป็นองค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย เพราะหลายๆ กิจกรรมที่เกิดขึ้นในโรงเรียนไม่ได้มีความสอดคล้องต่อเป้าหมายของการจัดการศึกษา คือการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ คือเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลัก หรือแม้กระทั่งประโยชน์ต่อชุมชน ต่อสังคม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าหลักการธรรมาภิบาลในแบบฉบับของโรงเรียนควรมีความแตกต่างไปจากธรรมาภิบาลสากล (ไม่ว่าคำว่าสากลนั้นจะหมายถึงหลักการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การระหว่างประเทศหรือตามภาครัฐของไทยก็ตาม) เพราะโรงเรียนมีความแตกต่างไปจากองค์กรอื่นๆ สภาพปัญหาภายในโรงเรียนก็มีความแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ นอกจากหลักการเป้าหมายสอดคล้อง (relevance) ต่อสังคมแล้ว ยังมีหลักความมั่นคงอีกหนึ่งหลักเช่นกันที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย เพราะจากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูประจำการ และครูอัตราจ้าง รวมทั้งสิ้น 11 คน จากโรงเรียน 3 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร จำนวน 2 แห่ง และโรงเรียนในจังหวัดราชบุรี จำนวน 1 แห่ง เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่เกิดจากการสร้างของศรีพัชรา สิทธิกำจร เพิ่มเติมอีกสองหลักคือ หลักความมั่นคง และหลักการใช้อำนาจหน้าที่ ไปสัมภาษณ์ถึงความเหมาะสมกับการนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน ผลปรากฏว่า ผู้บริหาร และครูในโรงเรียนส่วนใหญ่ เห็นว่าควรเพิ่มหลักความมั่นคงเข้ามาในการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย เพราะหลักความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องการ เพราะจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าได้งานที่มั่นคง เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับคนที่ทำงานอยู่ในองค์กรนั้นๆ อีกทั้งความมั่นคงนอกจากเป็นความมั่นคงในงานแล้วยังอาจต้องครอบคลุมในเรื่องของความมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกด้วย ซึ่งปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นก็ปัญหาหนึ่งที่สำคัญของครูเหมือนกัน เพราะปัจจุบันจำนวนหนี้สินครูมีกว่า 700,000 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นหนี้ก้อนใหญ่มาก โดยเฉลี่ยครูมีหนี้สินประมาณ 2 ล้านบาทต่อคน ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี (ข่าวสำนักงานรัฐมนตรี, 2554) ซึ่งปัญหาหนี้สินนี้ครูเองก็ยอมรับว่าการเป็นหนี้มีผลกระทบต่อการสอนเพราะต้องออกไปทำงานหารายได้เสริม ทำให้ความเอาใจใส่ต่องานสอนน้อยลง (सानปฏิรูป, พฤษภาคม 2544 อ้างถึงใน พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2548: 363)

นอกจากนี้ ผลการเก็บข้อมูลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ครูจากโรงเรียนสามแห่งนั้นยังสอดคล้องกับวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพปัญหาของครูอัตราจ้างในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 3 ของผู้วิจัย (วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ, 2554: 163-192) ซึ่งเป็นการไปสัมภาษณ์ถึงสภาพปัญหาของครูอัตราจ้างจากโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง จำนวน

26 คน (สัมภาษณ์ครูอัตราจ้าง 20 คน และผู้บริหาร 6 คน) ซึ่งผลการศึกษาจากกลุ่มครูอัตราจ้างพบประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อการทำให้ขวัญกำลังใจในการทำงานของครูตดอย ได้แก่ (1) ปัญหาเงินเดือน/สวัสดิการไม่เพียงพอ (2) ปัญหาการขาดความมั่นคงในงาน (3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสถานภาพ (4) ปัญหาการขาดความก้าวหน้าในงาน และ (5) ปัญหาโรงเรียนยังขาดระบบการประเมินที่ชัดเจน/โปร่งใส ซึ่งจะเห็นได้ว่าอย่างน้อยสองในห้าข้อของปัญหาครูอัตราจ้างนั้น เป็นประเด็นเรื่องของความมั่นคงในงาน จึงน่าจะเป็นเหตุผลสนับสนุนให้ผู้วิจัยนำหลักความมั่นคงมาใช้ในการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย

ส่วนหลักการใช้อำนาจหน้าที่ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูประจำการ และครูอัตราจ้างนั้น ครูและผู้บริหารทั้งสามโรงเรียนล้วนมีความเห็นที่สอดคล้องต่อกันว่า หลักนี้ไม่จำเป็นสำหรับนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน เพราะครูบางท่านก็เห็นว่าเนื่องจากหลัก 6 ประการนั้นครอบคลุมเพียงพออยู่แล้ว และมีครูบางท่านเห็นว่าหลักนี้แฝงอยู่ในหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมอยู่แล้ว

ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงเห็นว่าควรเพิ่มองค์ประกอบในส่วนของ หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม จาก 6 องค์ประกอบเดิม เพราะเป็นหลักที่น่าจะมีความสำคัญในการนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนได้ ก่อนที่จะนำไปใช้สัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลเพิ่มเติมถึงความเหมาะสมของหลักธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลในโรงเรียนเพิ่มเติมต่อไป

หลักการที่ผู้วิจัยได้ทบทวนมาเบื้องต้นว่าน่าจะประกอบไปด้วย 8 หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม นั้นหากนำไปเปรียบเทียบกับจุดยืนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่สรุปว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม ให้มีการปะทะสังสรรค์กันและเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ให้มีความสมดุลอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการสรุปโดยเน้นธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) นั้น จะเห็นว่ามิได้เป็นการสรุปที่ขัดแย้งกับหลักการทั้ง 8 หลัก เพราะยังคงไว้ซึ่งสาระหลักของหลักการตามแนวคิดประชาธิปไตย (หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ) โดยเพิ่มการสอดแทรกหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (หลักความคุ้มค่า) และเพิ่มหลักคุณธรรม หลักความมั่นคง และเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม เป็นหลักการเสริมเพื่อให้ตอบโจทย์การบริหารงานโรงเรียนมากยิ่งขึ้นแต่มิได้ทำให้สาระหลักของความเป็นธรรมาภิบาลขาดหายไป

ดังนั้นในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการทบทวนความหมาย และองค์ประกอบต่างๆ ของหลัก
ธรรมาภิบาลที่จะนำไปใช้ในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม
หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักการตรวจสอบได้
หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ดังนี้



ตารางที่ 2.8 องค์ประกอบของธรรมนูญรรมมาภิบาลในสถานศึกษา

หลักการ	ระดับสถานศึกษาและชื่อเจ้าของงานวิจัยหรือแนวคิดเกี่ยวกับธรรมนูญรรมมาภิบาลในสถานศึกษา														
	มหาวิทยาลัย						โรงเรียน								
	ศรีพัชรา แก้วพิจิตร	คณะวทก. ม.ราชภัฏ ลำปาง	ณัฐฐา วิจิตรชัย ภาค	พรณี บุญไชย และคณะ	มหาวิทยาลัย ลัย หอการค้า ไทย	เกษม วัฒน์ชัย	ไพศาล ตั้งสมบุรณ์	สามารถ อินตานุเล	วิรัตน์ รัตนเมณี	บรรจง เจริญสุข	สุพรรณ ทองคำ	ศุจิตรา มีจรัส	ถวิล อรัญ เวศ	พระ ยุพธนา ชุด ทองนัวน	ชัชฎามี สีชมพู
หลักนิติธรรม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
หลักคุณธรรม	✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ความคุ้มค่า / ประสิทธิภาพ/ ประสิทธิผล	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
หลักความมั่นคง	✓	✓													
หลักการใช้อำนาจหน้าที่	✓	✓													
หลักการตอบสนอง		✓													
หลักการกระจายอำนาจ		✓		✓											
หลักความเสมอภาค		✓													

ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

หลักการ	ระดับสถานศึกษาและชื่อเจ้าของงานวิจัยเกี่ยวกับกรรมกบในสถานศึกษา														
	มหาวิทยาลัย					โรงเรียน									
	ศรีพัชรา แก้วพิลิตร์	คณะจก. ม.ราชภัฏ ลำปาง	ณัฐภา วินิจนัย ภาค	พรรณณี บุญ ประกอบ และคณะ	มหาวิทยาลัย ลัย หอการค้า ไทย	เกษม วัฒนชัย	ไพศาล ตั้ง สมบูรณ์	สามารถ อินตา มูล	วิรัตน์ รัตนเมธี	บรรจง เจริญสุข	สุวรรณ ทองคำ	สุติตรา มีจักร์ส	ถวิล อรัญเวศ	พระ ยุพธนา บุตร ทองมัน	ชัญฉวี สีชมพู่
หลักมุ่งเน้นคุณค่า		✓													
การรับรู้ของประชาคม				✓											
ยุติธรรม				✓											
มีการประเมิน				✓											
มีแผนงาน เป้าหมาย				✓											
มีความเป็นอิสระ คล่องตัว				✓											
ตอบสนองสังคม				✓											
เป้าหมายสอดคล้องต่อ สังคม															

แหล่งที่มา: จากการวิเคราะห์เนื้อหา

2.3.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หากนิยามธรรมาภิบาลตามความหมายที่ อรพินท์ สฟโซคชัย (2541, 5-6) ได้อ้างถึง UNDP ซึ่งมองว่าธรรมาภิบาล หมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะ พัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 18-19) ชี้ให้เห็นว่าเป็นการ เน้นที่กฎเกณฑ์ (norm) ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการ บริหารจัดการที่ดีแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ในการช่วยเป็นตัววางกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรม

แนวความคิดเรื่องการปกครองโดยหลักนิติธรรมมีที่มาจากแนวคิดของ Aristotle ที่ว่าการ ปกครองที่ดีไม่ใช้การปกครองโดยปुरुชนหากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดย ปुरुชนย่อมเสี่ยงต่อการที่จะเป็นการปกครองตามอำเภอใจ (ม.ร.ว.พททิสาน ชุมพล, 2550: 328) สำหรับแนวความคิดสมัยใหม่ หลักนิติธรรม ถูกพัฒนาขึ้น ในฐานะที่เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากหลักกฎ ของมนุษย์แต่ละคน (rule of man) ซึ่งหลักนิติธรรมจะรวมถึงระบบของการบริหารการปกครองที่วาง อยู่บนพื้นฐานของการไม่ทำตามอำเภอใจ (non-arbitrary rules) โดยแนวคิดจะเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้ง กับหลักการของความยุติธรรม (justice) และความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ (accountability) และความเป็นธรรม (fairness) ในการปกป้องสิทธิ และป้องกันการลงโทษที่ผิด (United Nation Rule of Law, 2011)

หลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วย 1) กฎหมายต้องมีที่มาที่ชอบธรรม 2) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องเสมอภาคเท่าเทียมกัน ประชาชนไม่ว่าจะยากดีมีจน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ ศาสนาใด จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และ 3) ประชาชน ต้องได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2547: 268-269)

หลักนิติธรรม ตามความหมายขององค์การสหประชาชาติ (UN, the Secretary-General) นั้น หมายถึง หลักการของธรรมาภิบาลที่ทุกคนๆ ทุกสถาบันและหน่วยงาน ภาคราชการและเอกชน ซึ่งรวมถึงตัวรัฐด้วย จะต้องมีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (accountability to laws) ที่ประกาศใช้ ต่อสาธารณะ กฎหมายบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันและตัดสินอย่างเป็นอิสระ และมีความสอดคล้องกับ บรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องวัดเพื่อให้แน่ใจว่ามีการยึด มั่นในหลักการของอำนาจสูงสุดของกฎหมาย มีความเท่าเทียมกันก่อนกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อ กฎหมาย ความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความ

แน่นอนของกฎหมาย หลีกเลียงการทำตามอำเภอใจ และมีกฎหมายที่มีความโปร่งใสในการดำเนินการ (United Nation Rule of Law, 2011)

สำหรับ หลักนิติธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอม พร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544: 16) ได้จำแนกหลักนิติธรรมออกเป็น 3 ระดับ อันได้แก่ ระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ ส่วนระดับองค์การ หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์การ

สถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2547: 57-58; สถาบันพระปกเกล้า, 2549: 66) ได้แยกหลักนิติธรรมเป็นหลักย่อยได้ 7 หลัก ได้แก่ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 6) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ตัวชี้วัดหลักนิติธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2552: 181-182) ได้จัดทำตัวชี้วัดหลักนิติธรรมขึ้น โดยพิจารณาองค์ประกอบหลัก จากหลักการของหลักนิติธรรม เป็น 7 องค์ประกอบหลัก อันได้แก่ 1) หน่วยงานมีการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หน่วยงานมีหลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ 4) หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ 6) หน่วยงานยึดหลัก ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ 7) หน่วยงานยึดหลักการดำเนินงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด และมี 9 องค์ประกอบย่อย ดังตารางที่ 2.9

ตารางที่ 2.9 แสดงตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
R1 หน่วยงานมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจน	R101 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่
R2 หน่วยงานมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรและประชาชน	R201 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
R3 หน่วยงานมีความผูกพันต่อกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ	R301 ขั้นตอนก่อนการใช้กฎ ระเบียบ R302 ขั้นตอนการใช้กฎระเบียบ R303 ขั้นตอนภายหลังจากการใช้กฎระเบียบ
R4 กฎ ระเบียบของหน่วยงานมีความถูกต้องตามกฎหมาย	R401 ความถูกต้องตามกฎหมายของกฎ ระเบียบของหน่วยงาน
R5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	R501 มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
R6 กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงานเป็นไปตามหลักกฎหมาย	R601 กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงานเป็นไปตามหลักกฎหมาย
R7 กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า	R701 กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีฐานะที่สูงกว่า

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: 181-182

การประยุกต์หลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

หลักนิติธรรมเมื่ออยู่ใบบริบทของโรงเรียนแล้ว จะหมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานกันภายใน เช่น การทำงาน หรือการเข้าร่วมประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร เป็นต้น (บรรจง เจริญสุข, 2552: 38) ซึ่ง ถวิล อรัญเวศ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึงการประยุกต์หลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งในส่วนของงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป ดังนี้

งานวิชาการ ได้แก่ การที่ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูได้ปฏิบัติการสอนโดยยึดระเบียบมาตรฐานการปฏิบัติงานตามที่คุรุสภากำหนด และมาตรฐานการปฏิบัติตนตามมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ และจรรยาบรรณวิชาชีพครู พ.ศ.2539 ผู้บริหารส่งเสริมให้ครูได้จัดการเรียนการสอนตามแนวทางการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติ

งานงบประมาณ ได้แก่การที่ผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตามให้ครูผู้มีหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการด้านพัสดุให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กำหนดผู้รับผิดชอบการเงินบัญชีและพัสดุชัดเจนของงบประมาณแต่ละหมวด บริหารงบประมาณตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ จัดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหาร งบประมาณ เป็นต้น

งานบุคลากร หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูและบุคลากรได้ประพฤติปฏิบัติตน ในตามวินัยของข้าราชการ รู้จักพัฒนาตนเองตามมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดแนวปฏิบัติเอาไว้ มีกฎระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับใช้ ปฏิบัติงานร่วมกัน นำกฎ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ว่าด้วยการเลื่อนขั้นมาใช้อย่างเคร่งครัด ประเมินผลงานบุคลากรตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด ออก คำสั่งมอบหมายงานให้บุคลากรได้ปฏิบัติไว้ชัดเจน

งานบริหารทั่วไป หมายถึง ผู้บริหารส่งเสริมให้ครูและบุคลากร ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วย งานสารบรรณ พ.ศ.2526 และแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการจัดกิจกรรมในสถานศึกษา ระเบียบ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียน ระเบียบว่าด้วยการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เป็นต้น

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักนิติธรรมในโรงเรียนนั้นจะมีการศึกษาเกี่ยวกับระดับนิติธรรมในโรงเรียน ซึ่งทุกงานล้วนปรากฏว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักนิติธรรมอยู่ในระดับมาก (ไพศาล ตั้งสมบูรณ์, 2548; พระยุธนา ชุตทองม้วน, 2550; วิรัตน์ รัตนมณี, 2550; สามารถ อินตามูล, 2548; สุจิตรา มีจำรัส, 2550; สุวรรณ ทองคำ, 2545) โดยข้อคำถามที่มักจะมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษากำกับดูแล และส่งเสริมให้บุคลากรประพฤติปฏิบัติตนตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินการให้บุคลากรทุกคนปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด การพิจารณาเรื่องใดๆ ให้ความสำคัญต่อครูและบุคลากรอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และการพิจารณาเรื่องใดๆ ยึดกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์เป็นหลัก เป็นต้น และมีการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มครูเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยวิรัตน์ รัตนมณี (2550) ซึ่งผลการศึกษาในด้านหลักนิติธรรมพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 โดยคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของบรรจง เจริญสุข (2552) ที่ได้ศึกษาการพัฒนาแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้เทคนิคเดลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา 24 คน ซึ่งผลการศึกษาได้แบ่งหลักนิติธรรมออกเป็นสี่ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการ

บริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งหมดอาจกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

วิรัตน์ รัตนมณี (2550) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตตรวจราชการที่ 3 สังกัด สพฐ. และ เปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา 75 คน และกลุ่มตัวอย่างครู 307 คน จาก 15 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ คือแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้ค่าสถิติ t-test ซึ่งวิรัตน์ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลออกเป็น 6 หลักตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

โดย ในส่วนของหลักนิติธรรมนั้น ในภาพรวมเป็นหลักที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยถือว่ามีค่าเฉลี่ยสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก และผลการศึกษาในส่วนของการเปรียบเทียบความเห็นของผู้บริหารและครู ด้วย t-test พบว่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักนิติธรรมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 (ค่า $p = .036$) โดยค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู (ผู้บริหาร $\bar{X} = 3.93$ ส่วนครู $\bar{X} = 3.77$) โดยเมื่อพิจารณารายข้อคำถาม ที่มีความแตกต่างกันของค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ข้อแรก คือ ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ในสถานศึกษาโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และข้อ ผู้บริหารมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารสถานศึกษาแก่บุคลากร ตามความสำคัญของแต่ละงาน และความเหมาะสม (ทั้งสองข้อมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 โดยมีค่า $p = .000$) รองลงมาคือข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารมีหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของบุคลากร ในสถานศึกษาเป็นระยะๆ (มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 โดยมีค่า $p = .022$)

สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 209 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมผู้บริหารมีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านหลักนิติธรรมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.59$, S.D. = 1.01) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 5 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.03) หลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 3.67$, S.D. = 1.02) หลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 3.66$, S.D. = 1.08) และหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = 3.64$, S.D. = 1.06) โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักนิติธรรมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหาร

สถานศึกษาชี้แจง แนะนำแนวทางการปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎระเบียบข้อบังคับให้บุคลากรมีความเข้าใจตรงกัน ($\bar{X} = 3.74$, S.D. = 0.96) ผู้บริหารสถานศึกษากำกับ ดูแล และส่งเสริมให้บุคลากรประพฤติปฏิบัติตนตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ ($\bar{X} = 3.70$, S.D. = 0.96) และ ผู้บริหารสถานศึกษามีการกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติชัดเจน กับข้อคำถามที่ว่าผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินการให้บุคลากรทุกคนปฏิบัติตามกฎ ระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ($\bar{X} = 3.59$ และ S.D. = 0.90 และ 0.96 ตามลำดับ)

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีจำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าว จำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) โดยด้านหลักนิติธรรมมีค่าคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) ซึ่งถือว่าอยู่อันดับที่ 4 รองจากหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักนิติธรรมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรถือปฏิบัติตามกฎระเบียบ และกติกาของโรงเรียน ($\bar{X} = 4.49$) การพิจารณาเรื่องใดๆ ให้ความสำคัญต่อครูและบุคลากรอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงโดยไม่มีอคติ ($\bar{X} = 4.03$) และ การพิจารณาเรื่องใดๆ ยึดกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์เป็นหลัก ($\bar{X} = 3.99$) ตามลำดับ

พระยุพธนา ชุตทองม้วน (2550) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ โดยมีประชากรคือหัวหน้าสาขา จำนวน 10 คน และบุคลากรสายการสอนและส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ จำนวน 220 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 11 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนาเชียงใหม่โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.76$, $\sigma = 0.81$) โดยเมื่อพิจารณาเฉพาะในส่วนของหลักนิติธรรมมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.98$, $\sigma = 0.30$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 3 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.82$, S.D. = 0.89) และหลักการมีส่วนร่วม ($\mu = 3.79$, $\sigma = 0.85$) โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักนิติธรรมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ พิจารณาลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นธรรม ($\mu = 4.41$, $\sigma = 1.03$) ให้ความสำคัญกับผู้ร่วมงานทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

($\mu = 4.33$, $\sigma = 1.07$) และ พิจารณาให้ความดีความชอบโดยคำนึงผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก ($\mu = 4.17$ และ $\sigma = 1.07$) ตามลำดับ

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร และศึกษาความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา และความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร จำนวน 478 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรมพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู มีการปฏิบัติด้านหลักนิติธรรมอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.66$ และ $\sigma = 0.25$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่อันดับที่ 2 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.72$ และ $\sigma = 0.36$) ส่วนระดับความคาดหวังต่อหลักนิติธรรมนั้นอยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.29$ และ $\sigma = 0.25$) ซึ่งถือว่าคาดหวังเป็นอันดับที่ 3 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\mu = 4.31$ และ $\sigma = 0.20$) และหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 4.30$ และ $\sigma = 0.28$) และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านหลักนิติธรรมแล้วพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังต่อหลักนิติธรรมสูงกว่าการปฏิบัติจริง และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยสภาพการปฏิบัติจริงสูงสุดในด้านหลักนิติธรรม ได้แก่ ข้อคำถามที่ว่า มีการนำพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ มาใช้ในการบริหารโรงเรียน ($\mu = 3.97$ และ $\sigma = 0.23$) มีการกำหนด กฎ ระเบียบ และข้อบังคับใช้ภายในโรงเรียน ($\mu = 3.94$ และ $\sigma = 0.28$) และ ผู้บริหารปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่โรงเรียนกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ($\mu = 3.83$ และ $\sigma = 0.29$) ตามลำดับ

สุจิตรา มีจรัส (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือโรงเรียนในอำเภอดำรงวิทยาราม จำนวน 48 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองรวมทั้งสิ้น 192 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการวิจัยในด้านหลักนิติธรรมพบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.77$, S.D. = 4.02) ซึ่งถือเป็นอันดับสุดท้ายจาก 6 หลัก และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักนิติธรรมสูงสุดคือ ผู้บริหารยึดกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ($\bar{X} = 3.87$, S.D. = 0.68) ผู้บริหารสนับสนุนให้บุคลากรถือปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ

ข้อตกลงต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ($\bar{X} = 3.83$, S.D. = 0.66) และผู้บริหารมีการกำหนดและปรับปรุง ภาวะเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงต่างๆ ของสถานศึกษาขึ้นอย่างมีเหตุผล ถูกต้อง ชัดเจน ทันสมัย ($\bar{X} = 3.78$, S.D. = 0.63) ตามลำดับ

บรรจง เจริญสุข (2552) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่จังหวัด นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต จำนวน 2,325 โรงเรียน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษากำหนดจำนวน 24 คน เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการพัฒนารูปแบบในส่วนของหลักนิติธรรม ซึ่งแยกเป็นสี่ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ปรากฏดังนี้

รูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ในหลักนิติธรรม พบว่า มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีที สอดคล้องกับนโยบายของเขตพื้นที่การศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการ และมีการกำหนดเกณฑ์ ผลสัมฤทธิ์ของการเรียนทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ มีความเหมาะสมอยู่ในระดับต้น รองลงมาได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล งานทางวิชาการของครูอย่างชัดเจนทุกคนเข้าใจตรงกัน

รูปแบบด้านการบริหารงบประมาณ ในหลักนิติธรรม พบว่า มีมาตรการป้องกันปรามการกระทำ ที่สุ่อทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพ ดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องทางการเงินศึกษากฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ คำสั่งทางการเงินให้เข้าใจอย่างถูกต้องตรงกันและการกำหนดให้จัดซื้อจัดจ้างวัสดุ ครุภัณฑ์ที่เน้นประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่มีการให้ ความร่วมมือกับหน่วยตรวจสอบการเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการตรวจสอบการบริหาร การเงินของสถานศึกษา และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อบริหารงบประมาณตามข้อตกลงของการ ปฏิบัติงานที่เขตพื้นที่จัดสรรให้

รูปแบบด้านการบริหารบุคคล ในหลักนิติธรรม พบว่า มีการส่งเสริมข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาเพื่อประเมินวิทยฐานะให้สูงขึ้น และมีการดำเนินการให้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางกฎหมายและการรักษาสีทธิแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มี ความเหมาะสมอยู่ในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการกำหนดเป้าหมายของงานและมาตรฐานตัวชี้วัด อย่างชัดเจนทุกงาน

รูปแบบด้านการบริหารทั่วไป ในหลักนิติธรรม พบว่ามีการรับนักเรียนโดยปฏิบัติตามระเบียบ และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการอย่างเคร่งครัด ปราศจากการทุจริตและเลือกปฏิบัติ มีการจัด โครงสร้างการบริหารและมีการพัฒนาสถานศึกษาอย่างชัดเจน มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมา ได้แก่มีการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานของบุคลากร และมีการ

ปรับปรุงระเบียบงานสารบรรณให้เหมาะสมกับภารกิจของสถานศึกษา โดยเน้นผลลัพธ์มากกว่า กระบวนการปฏิบัติงาน

2.3.2 หลักคุณธรรม (Morality)

คุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมในระดับสูงของมนุษย์ ที่เน้นการควบคุมจากภายใน คือการสร้างจิตสำนึกว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง (จินตนา บุญบงการ, 2553: 28) ซึ่งจะแตกต่างจากการยึดตามแค่หลักกฎหมาย เพราะกฎหมายจะเป็นเพียงเครื่องมือที่ควบคุมพฤติกรรมในระดับต่ำของมนุษย์ เป็นการควบคุมจากภายนอก ที่เน้นการลงโทษ เพียงเท่านั้น

หลักคุณธรรม นั้น แม้จากผลการศึกษาคณะประภคของนักวิชาการและองค์การระหว่างประเทศมักไม่ค่อยปรากฏหลักนี้เท่าไรนัก แต่อาจตีความได้ว่าหลักนี้น่าจะสอดแทรกอยู่ในหลักต่างๆ เช่น เรื่องของการเคารพสิทธิมนุษยชน และการแก้ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน เป็นต้น เว้นแต่ในกรณีของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่มีระบุไว้เป็นหลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลอย่างชัดเจน และมีการนำไปปรับใช้กันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย โดยนักวิชาการบางท่าน เช่น เจริญ เจษฎาวัลย์ (2550: 127) เห็นว่าในบรรดาคณะประภคของธรรมาภิบาลนั้น ถือว่าเรื่องจริยธรรมเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ส่วนธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ (2554) เห็นว่าแม้เรื่องของธรรมาภิบาลดูจะมีขอบข่ายกว้างขวางกว่าและเป็นนามธรรมไม่น้อยกว่าเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และถึงแม้จะไม่ใช่เรื่องเดียวกัน ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างเกือบจะแยกไม่ออก

หลักคุณธรรม จริยธรรม เป็นหลักการหนึ่งที่จะช่วยสร้างความโดดเด่นให้กับธรรมาภิบาลให้มีความแตกต่างไปจากเครื่องมือการจัดการอื่นๆ ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) Balanced Scorecard (BSC) การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) ฯลฯ เพราะเครื่องมือการจัดการเหล่านี้มีข้อจำกัด คือ มักไม่ได้้นำเรื่องคุณธรรม จริยธรรม มาเป็นปัจจัยที่พิจารณาในการใช้เครื่องมือ จึงขึ้นอยู่กับองค์การหรือผู้ใช้งานว่าจะนำเครื่องมือเหล่านั้นไปใช้เพื่ออะไร และเพื่อใคร ทำให้องค์การหลายแห่งอาจใช้เครื่องมือการจัดการเพื่อตอบสนองเพียงเฉพาะผลประโยชน์ขององค์การตนเองเป็นสำคัญ โดยการพิจารณาผลกระทบต่อสังคมส่วนใหญ่มักไม่ได้รับความสนใจมากนัก (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 79) ในขณะที่ธรรมาภิบาลจะมีการพิจารณาถึงเรื่องคุณธรรม จริยธรรมด้วย นอกจากนี้สถานะของธรรมาภิบาลยังมีความหมายที่มากกว่าการเป็นแค่เครื่องมือการจัดการ เพราะความหมายจะผูกโยงเข้ากับผลลัพธ์ที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นด้วย เช่น ประชาธิปไตย ความโปร่งใส ประสิทธิภาพของระบบ สิทธิมนุษยชน นิติธรรม (The Worldbank Group, 2008 อ้างถึงในทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 88-89) และการมีคุณธรรม จริยธรรม

สำหรับความหมายของหลักคุณธรรมนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นการศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรมหรือการศึกษาควรมีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ถูกต้องหรือดี สมควรหรือไม่สมควร (ณัฐฐา วิจิณัยภาค, 2553: 38) ซึ่งสำนักงาน ก.พ. (2544: 16-17) กล่าวถึงความหมายของหลักคุณธรรมไว้ โดยขยายความจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งสรุปความได้ว่า หลักคุณธรรมหมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือเลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดี ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนในระดับองค์กรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม

ส่วนสถาบันพระปกเกล้า (2545) ได้นิยามความหมายของหลักคุณธรรมออกเป็น 2 ความหมาย คือ 1) ความหมายของวิชาชีพนิยมและการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม ซึ่งวิชาชีพนิยม (Professionalism) มาจากภาษาลาติน “Profiteria” ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือว่าองค์ความรู้ ความรอบรู้ และวิธีปฏิบัติของพวกตนมีคุณค่าต่อตนเองและต่อสังคม และพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตน ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ได้ชื่อว่าเป็นมืออาชีพ (Professional) ซึ่งมีความรอบรู้ (expertise) หรือปฏิเวทที่รู้แจ้งเกี่ยวกับวิชาชีพของตน ส่วนการกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ และ 2) ความหมายของจรรยาบรรณและการกระทำผิดจรรยาบรรณ จรรยาบรรณนั้นหมายถึง ศีลธรรมประจำวิชาชีพ (professional morality) ซึ่งมีความหมายแคบกว่าศีลธรรมของสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป (morality) ส่วนการกระทำผิดจรรยาบรรณนั้น การกระทำผิดจรรยาบรรณน่าจะกินความหมายมากกว่าแค่การกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพเท่านั้น อย่างไรก็ตามพฤติกรรมการณ์คอร์รัปชัน และการกระทำผิดวินัยน่าจะครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่กระทำผิดจรรยาบรรณด้วย แต่การกระทำผิดจรรยาบรรณอาจจะหรือไม่รวมถึงพฤติกรรมคอร์รัปชันและการกระทำผิดวินัย

คุณธรรมและจริยธรรม ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (ตามประกาศวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2552) ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด ดังนี้ (เมตต์ เมตต์การุณจิต, 2554: 74)

- 1) ปฏิบัติงานโดยมุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้เกิดผลดีที่สุุดจนเต็มกำลังความสามารถ
- 2) ใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้ด้วยความประหยัด คุ่มค่าไม่ฟุ่มเฟือย
- 3) ใช้ความรู้ ความสามารถและความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพโดยเคร่งครัด

สำหรับอาชีพครูนั้น สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพ พ.ศ.2550 ซึ่งได้แบ่งจรรยาบรรณวิชาชีพครูออกเป็น 5 ส่วน คือ จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ และจรรยาบรรณต่อสังคม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 จรรยาบรรณต่อตนเอง คือ ครูต้องมีวินัยในตนเอง พัฒนาตนเองด้านวิชาชีพ บุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิทยาการ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่เสมอ โดยต้องประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ประพฤติตนเหมาะสมกับสถานภาพและเป็นแบบอย่างที่ดี (2) ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตตามประเพณี และวัฒนธรรมไทย (3) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จอย่างมีคุณภาพ ตามเป้าหมายที่กำหนด (4) ศึกษาหาความรู้ วางแผนพัฒนาตนเอง พัฒนางาน และสะสมผลงานอย่างสม่ำเสมอ (5) คำนึงว่า แสวงหาและนำเทคนิคด้านวิชาชีพที่พัฒนาและก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับมาใช้แก่ศิษย์และผู้รับบริการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

- 2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) เกี่ยวข้องกับอบายมุขหรือสิ่งเสพติดจนขาดสติหรือแสดงกิริยาไม่สุภาพเป็นที่น่ารังเกียจในสังคม (2) ประพฤติผิดทางชู้สาวหรือมีพฤติกรรมล่วงละเมิดทางเพศ (3) ขาดความรับผิดชอบ ความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ จนเกิดความเสียหายในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (4) ไม่รับรู้หรือไม่แสวงหาความรู้ใหม่ๆ ในการจัดการเรียนรู้ และการปฏิบัติหน้าที่ (5) ขัดขวางการพัฒนาองค์กรจนเกิดความเสียหาย

ส่วนที่ 2 จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ คือ ครูต้องรัก ศรัทธา ซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อวิชาชีพ และเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ โดยต้องประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) แสดงความชื่นชมและศรัทธาในคุณค่าของวิชาชีพ (2) รักษาชื่อเสียงและปกป้องศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ (3) ยกย่องและเชิดชูเกียรติผู้มีผลงานในวิชาชีพให้สาธารณชนรับรู้ (4) อุทิศตนเพื่อความก้าวหน้าของวิชาชีพ (5) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ชื่อสัตย์สุจริตตามกฎหมาย ระเบียบ และแบบแผนของทางราชการ (6) เลือกใช้หลักวิชาที่ถูกต้อง สร้างสรรค์เทคนิค วิธีการใหม่ๆ เพื่อพัฒนาวิชาชีพ (7) ใช้องค์ความรู้หลากหลายในการปฏิบัติหน้าที่ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสมาชิกในองค์กร (8) เข้าร่วมกิจกรรมของวิชาชีพหรือองค์กรวิชาชีพอย่างสร้างสรรค์

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ไม่แสดงความภาคภูมิใจในการประกอบวิชาชีพ (2) ดุหมั่น เหยียดหยาม ให้ร้ายผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ ศาสตราจารย์ในวิชาชีพ หรือองค์กรวิชาชีพ (3) ประกอบการงานอื่นที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา (4) ไม่ชื่อสัตย์สุจริต ไม่รับผิดชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือแบบแผนของทางราชการจนก่อให้เกิดความเสียหาย (5) คัดลอกหรือนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน (6) ใช้หลักวิชาการที่ไม่ถูกต้องในการปฏิบัติวิชาชีพ ส่งผลให้ศิษย์หรือผู้รับบริการเกิดความเสียหาย (7) ใช้ความรู้ทางวิชาการ วิชาชีพ หรืออาศัยองค์การ วิชาชีพแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

ส่วนที่ 3 จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ คือ ครูต้องรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้ กำลังใจแก่ศิษย์ และผู้รับบริการตามบทบาทหน้าที่โดยเสมอหน้า ครูต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ ทักษะ และนิสัย ที่ถูกต้องดีงามแก่ศิษย์และผู้รับบริการตามบทบาทหน้าที่อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ ครูต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทั้งกาย วาจา และจิตใจ ครูต้องไม่กระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์และสังคมของศิษย์และผู้รับบริการ และครูต้องให้บริการด้วยความจริงใจและเสมอภาค โดยไม่เรียกรับหรือยอมรับผลประโยชน์จากการ ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยต้องประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือศิษย์และผู้รับบริการด้วยความเมตตากรุณาอย่างเต็มกำลังความสามารถและเสมอภาค (2) สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อ ปกป้องสิทธิเด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส (3) ตั้งใจ เสียสละ และอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ ศิษย์และผู้รับบริการได้รับการพัฒนาตามความสามารถ ความถนัด และความสนใจของแต่ละบุคคล (4) ส่งเสริมให้ศิษย์และผู้รับบริการสามารถแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเองจากสื่อ อุปกรณ์ และแหล่ง เรียนรู้อย่างหลากหลาย (5) ให้ศิษย์และผู้รับบริการ มีส่วนร่วมวางแผนการเรียนรู้ และเลือกวิธีการ ปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเอง (6) เสริมสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ศิษย์และผู้รับบริการด้วยการรับฟัง ความคิดเห็น ยกย่อง ชมเชย และให้กำลังใจอย่างกัลยาณมิตร

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ลงโทษศิษย์อย่างไม่เหมาะสม (2) ไม่ใส่ใจหรือไม่รับรู้ปัญหาของลูกศิษย์หรือผู้รับบริการ จนเกิดผลเสียหายต่อศิษย์หรือผู้รับบริการ (3) ดุหมั่นเหยียดหยามศิษย์หรือผู้รับบริการ (4) เปิดเผยความลับของศิษย์หรือผู้รับบริการ เป็นผลให้ได้รับความอับอายหรือเสื่อมเสียชื่อเสียง (5) จูงใจ โน้มน้าว ยุยงส่งเสริมให้ศิษย์หรือผู้รับบริการปฏิบัติขัดต่อศีลธรรมหรือกฎระเบียบ (6) ชักชวน ใ้ จ้าง วานศิษย์หรือผู้รับบริการให้จัดซื้อ จัดหาสิ่งเสพติด หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับอบายมุข (7) เรียกร้องผลตอบแทนจากศิษย์หรือผู้รับบริการในงานตามหน้าที่ที่ต้องให้บริการ

ส่วนที่ 4 จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ คือ ครูพึงช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน อย่างสร้างสรรค์ โดยยึดมั่นในระบบคุณธรรม สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ โดยพึงประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) เสียสละ เอื้ออาทร และให้ความช่วยเหลือผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (2) มีความรัก ความสามัคคี และร่วมใจกันผนึกกำลังในการพัฒนาการศึกษา

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ปิดบังข้อมูลข่าวสารในการปฏิบัติงาน จนทำให้เกิดความเสียหายต่องานหรือผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (2) ปฏิเสธความรับผิดชอบ โดยตำหนิ ให้อภัยผู้อื่นในความบกพร่องที่เกิดขึ้น (3) สร้างกลุ่มอิทธิพลภายในองค์กรหรือกลั่นแกล้งผู้ร่วมประกอบวิชาชีพให้เกิดความเสียหาย (4) เจตนาให้ข้อมูลเท็จทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรือเกิดความเสียหายต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (5) วิพากษ์ วิจารณ์ผู้ร่วมประกอบวิชาชีพในเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือแตกความสามัคคี

ส่วนที่ 5 จรรยาบรรณต่อสังคม คือ ครูพึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพึงประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ยึดมั่น สนับสนุน และส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) นำภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมมาเป็นปัจจัยในการจัดการศึกษาให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม (3) จัดกิจกรรมส่งเสริมให้ศิษย์เกิดการเรียนรู้และสามารถดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (4) เป็นผู้นำในการวางแผนและดำเนินการเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พัฒนาเศรษฐกิจ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และศิลปวัฒนธรรม

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ไม่ให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนที่จัดเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาทั้งทางตรงหรือทางอ้อม (2) ไม่แสดงความเป็นผู้นำในการอนุรักษ์หรือพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาหรือสิ่งแวดล้อม (3) ไม่ประพฤติตนเป็น

แบบอย่างที่ดีในการอนุรักษ์หรือพัฒนาสิ่งแวดล้อม (4) ปฏิบัติตนเป็นปฏิบัติต่อวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชนหรือสังคม

สำหรับจรรยาบรรณของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ครุสภา ได้ระบุจรรยาบรรณของวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาไว้เป็น 5 ส่วนคือ จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ และ จรรยาบรรณต่อสังคม โดยอาจกล่าวในรายละเอียดของแต่ละส่วนได้ ดังนี้

ส่วนที่ 1 จรรยาบรรณต่อตนเอง คือ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีวินัยในตนเอง พัฒนาตนเองด้านวิชาชีพ บุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิทยาการ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่เสมอ โดยต้องประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ประพฤติตนเหมาะสมกับสถานภาพและเป็นแบบอย่างที่ดี (2) ศึกษา ค้นคว้า ริเริ่มสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ (3) ส่งเสริมและพัฒนาครูในการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการจัดการเรียนรู้ (4) ส่งเสริมการปฏิบัติงาน โดยมีแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม และใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) เกี่ยวข้องกับอบายมุขหรือสิ่งเสพติดจนขาดสติหรือแสดงกิริยาไม่สุภาพเป็นที่น่ารังเกียจในสังคม (2) ประพฤติผิดทางชู้สาวหรือมีพฤติกรรมล่วงละเมิดทางเพศ (3) ไม่พัฒนาความรู้ในวิชาชีพเพื่อพัฒนาตนเองและองค์กร (4) ไม่ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อไปปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (5) ไม่มีแผนหรือไม่ปฏิบัติงานตามแผน ไม่มีการประเมินผลหรือไม่นำผลการประเมินมาจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

ส่วนที่ 2 จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องรัก ศรัทธา ซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อวิชาชีพ และเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ โดยต้องประพฤติปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) แสดงความชื่นชมและศรัทธาในคุณค่าของวิชาชีพ (2) รักษาชื่อเสียงและปกป้องศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ (3) ยกย่องเชิดชูเกียรติผู้มีผลงานในวิชาชีพให้สาธารณชนรับรู้ (4) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต ตามกฎ ระเบียบ และแบบแผนของทางราชการ (5) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น ตั้งใจ และใช้ความรู้ความสามารถในการพัฒนาครูและบุคลากร (6) สนับสนุนการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับ การพัฒนาครู การเรียนการสอน และการบริหารสถานศึกษา (7) ส่งเสริมให้ครูและบุคลากรได้ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย และนำเสนอผลงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ (8) เข้าร่วม ส่งเสริม และประชาสัมพันธ์กิจกรรมของวิชาชีพ หรือองค์กรวิชาชีพอย่างสร้างสรรค์

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) วิพากษ์หรือวิจารณ์องค์การหรือวิชาชีพ จนทำให้เกิดความเสียหาย (2) ดูหมิ่น เหยียดหยาม ให้อายผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ ศาสตร์ในวิชาชีพหรือองค์การวิชาชีพ (3) ประกอบการงานอื่นที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา (4) ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่รับผิดชอบหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือแบบแผนของทางราชการ จนก่อให้เกิดความเสียหาย (5) ละเลยเพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพที่ประพฤติปฏิบัติผิดจรรยาบรรณ (6) คัดลอกหรือนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน (7) บิดเบือนหลักวิชาการในการปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดความเสียหาย (8) ใช้ความรู้ทางวิชาการ วิชาชีพหรืออาศัยองค์การวิชาชีพ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

ส่วนที่ 3 จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ คือ ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริม ให้กำลังใจ แก่ศิษย์และผู้รับบริการตามบทบาทหน้าที่โดยเสมอหน้า ผู้บริหารต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้องดีงามแก่ศิษย์และผู้รับบริการตามบทบาทหน้าที่อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องไม่กระทำความผิดเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์และสังคมของศิษย์และผู้รับบริการ และผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้บริการด้วยความจริงใจและเสมอภาค โดยไม่เรียกหรือยอมรับผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยต้องประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ปฏิบัติงานหรือให้บริการอย่างมีคุณภาพ โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้รับบริการ (2) ส่งเสริมให้มีการดำเนินงานเพื่อปกป้องสิทธิเด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส (3) บริหารงานโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (4) รับฟังความคิดเห็นที่มีเหตุผลของศิษย์และผู้รับบริการ (5) ให้ครูและบุคลากร มีส่วนร่วมวางแผนปฏิบัติงานและเลือกวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเอง (6) เสริมสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ศิษย์และผู้รับบริการ ด้วยการรับฟังความคิดเห็น ยกย่อง ชมเชย และให้กำลังใจอย่างกัลยาณมิตร (7) ให้ศิษย์และผู้มารับบริการได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนวคิด หรือวิธีการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวิชาชีพ

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ปฏิบัติงานมุ่งประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง (2) เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้รับบริการในงานตามบทบาทหน้าที่

ส่วนที่ 4 จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาพึงช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันอย่างสร้างสรรค์ โดยยึดมั่นในระบบคุณธรรม สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ โดยพึงประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ริเริ่มสร้างสรรค์ในการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาทุกด้านต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (2) ส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิของผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (3) เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา (4) ใช้ระบบคุณธรรมในการพิจารณาผลงานของผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ

(5) มีความรัก ความสามัคคี และร่วมใจกัน ผนึกกำลังในการพัฒนาการศึกษา (6) ยอมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) นำเสนอแง่มุมทางลบต่อวิชาชีพ ข้อเสนอไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา (2) ปกปิดความรู้ ไม่ช่วยเหลือผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (3) แนะนำในทางไม่ถูกต้องต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพจนทำให้เกิดผลเสียต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (4) ไม่ให้ความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับผู้ประกอบวิชาชีพในเรื่องที่ตนมีความถนัดแม้ได้รับการร้องขอ (5) ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเองเป็นหลัก ไม่ตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ (6) ใช้อำนาจหน้าที่ปกป้องพวกพ้องของตนที่กระทำผิด โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยที่เกิดขึ้นกับผู้ร่วมประกอบวิชาชีพหรือองค์กร (7) ยอมรับและชมเชยการกระทำของผู้ร่วมประกอบวิชาชีพที่บกพร่องต่อหน้าที่หรือศีลธรรมอันดี (8) วิพากษ์ วิจารณ์ผู้ร่วมประกอบวิชาชีพในเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือแตกความสามัคคี

ส่วนที่ 5 จรรยาบรรณต่อสังคม คือ ผู้บริหารสถานศึกษา พึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม รักษาผลประโยชน์ของส่วนร่วมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพึงประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ยึดมั่น สนับสนุน และส่งเสริม การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือทางวิชาการหรือวิชาชีพแก่ชุมชน (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อให้ศิษย์และผู้รับบริการเกิดการเรียนรู้ และสามารถดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (4) เป็นผู้นำในการวางแผนและดำเนินการเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พัฒนาเศรษฐกิจ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และศิลปวัฒนธรรม

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ไม่ให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนการจัดกิจกรรมของชุมชนที่จัดเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาทังทางตรงหรือทางอ้อม (2) ไม่แสดงความเป็นผู้นำในการอนุรักษ์หรือพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาหรือสิ่งแวดล้อม (3) ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการอนุรักษ์หรือพัฒนาสิ่งแวดล้อม (4) ปฏิบัติตนเป็นปฏิปักษ์ต่อวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชนหรือสังคม

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ (2554) ได้กล่าวถึงปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ ว่าสาเหตุเกิดจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกของตัวข้าราชการเอง โดยแบ่งออกได้เป็น 6 ประการคือ 1) ไม่เชื่อในกฎแห่งกรรม เพราะเชื่อว่า ทำดีได้ดีมีที่ไหน ทำชั่วได้ดีมีถมไป หรือค่าของคนไม่ได้อยู่ที่ผลของงานแต่ค่าของคนอยู่ที่คนของใคร เป็นต้น 2) สำคัญผิดในตำแหน่งหน้าที่ คิดว่าเป็นผู้มีอำนาจบาปไม่มีใครกล้ามาตรวจสอบหรือทำอะไรได้ หรือคิดว่ามีคนที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงและมีอำนาจบาปมีใหญ่โตกว้างขวาง สามารถคุ้มครองป้องกันตนเองได้ 3) มีความต้องการในลาภยศ พร้อมทั้งจะทำทุกอย่าง

เพื่อให้ได้มาซึ่งลาภยศ 4) เป็นคนคดในข้ออในกระดุก ข้าราชการประเภทนี้จะมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรมที่ฝังลึกอยู่ในกมลสันดาน มองเห็นงานทุกอย่างเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์มิควรได้ใส่ตัวได้หมด โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นสิ่งผิดจริยธรรม 5) ยอมถูกอำนาจชั่วครอบงำ ข้าราชการประเภทนี้มักเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ยอมทำตัวเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์มิควรได้ให้กับนักการเมือง หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ไม่สุจริต และ 6) จำใจทำเพราะกลัวเสียผลประโยชน์ ข้าราชการประเภทนี้ไม่ถึงขนาดยอมเป็นเครื่องมือของอำนาจชั่ว แต่อาจจำใจทำเพราะกลัวว่าถ้าไม่ทำให้แล้วจะถูกกลั่นแกล้ง

ตัวชี้วัดด้านหลักคุณธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2552: 182-183) ได้จัดทำตัวชี้วัดด้านหลักคุณธรรมขึ้น โดยประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 องค์ประกอบ คือ 1) ปลอดจากการทุจริต 2) ปลอดจากการทำผิดวินัย 3) การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ และ 4) ความเป็นกลางของผู้บริหาร และมีองค์ประกอบย่อย 14 องค์ประกอบ ดังนี้ (ดูตารางที่ 2.10)

ตารางที่ 2.10 แสดงดัชนีชี้วัดด้านหลักคุณธรรม

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
E1 หน่วยงานปลอดการทุจริต	E101 ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกฎหมาย E102 ปฏิบัติงานต่ำกว่าหรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด E103 ปฏิบัติงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด E104 ปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีที่ผิดกฎหมาย
E2 หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย	E201 ด้านการทำงานในหน้าที่ E202 ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคล E203 ด้านพฤติกรรมส่วนตัว E204 ด้านการสนองต่อความต้องการของประชาชน E205 การลงโทษทางวินัย
E3 หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ	E301 ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ E302 ด้านปฏิสัมพันธ์ E303 ด้านการยึดมั่นคำสัญญา ธรรมเนียมระเบียบ ศาสนา E304 การทำงานตามขั้นตอน
E4 ความเป็นกลางของผู้บริหาร	E401 ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหารองค์การ

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: 182-183

การประยุกต์หลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

หลักคุณธรรมเมื่ออยู่ในบริบทของโรงเรียนจะหมายถึง ครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน คือมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม (บรรจง เจริญสุข, 2552: 40) ซึ่ง ถวิล อรัญเวศ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึง

การประยุกต์หลักคุณธรรมไปใช้ในการบริหารโรงเรียน ทั้งสี่ด้าน คือด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ดังนี้

งานวิชาการ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูผู้สอนได้นำหน่วยการเรียนรู้ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงลงสู่ห้องเรียน ส่งเสริมให้ผู้เรียนยึดมั่นในคุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ คือ ขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ มีวินัย สุภาพ สะอาด สามัคคี มีน้ำใจ การส่งเสริมให้ครูได้นำคำขวัญของนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

งานงบประมาณ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตาม ไม่ให้ครูและบุคลากรมีการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณ ใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงบประมาณ จัดสรรปัจจัยพื้นฐานให้แก่ นักเรียนอย่างเป็นธรรม จัดหาเงินทุนการศึกษาแก่นักเรียนเรียนดี ประพฤติดี เพื่อให้โอกาสทางการศึกษา เป็นต้น

งานบริหารงานบุคคล การส่งเสริมให้ครูและบุคลากรมีวินัย ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของไทย

งานบริหารทั่วไป เช่น การจัดกิจกรรมระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ยึดมั่นในประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และการห่างไกลยาเสพติด

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักคุณธรรมในโรงเรียนนั้นจะมีการศึกษาเกี่ยวกับระดับคุณธรรมในโรงเรียน ซึ่งเกือบทุกงานล้วนปรากฏว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก (วิรัตน์ รัตน์มณี, 2550; สามารถ อินตามูล, 2548; พระยุพธนา ชุตทองม้วน, 2550; ไพศาล ตั้งสมบุรณ์, 2548; สุจิตรา มีจำรัส, 2550) เว้นแต่งานของสุวรรณ ทองคำ (2545) ซึ่งมีระดับคุณธรรมอยู่ในระดับมากที่สุด หากพยายามประมวลข้อคำถามที่มักจะมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ เรื่องของการเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารให้แก่ผู้ตาม ไม่ว่าจะเป็แบบอย่างของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของโรงเรียน เป็นต้น และมีการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มครูเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยวิรัตน์ รัตน์มณี (2550) ซึ่งผลการศึกษาในด้านหลักคุณธรรมพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 โดยคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของบรรจง เจริญสุข (2552) ที่ได้ศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้เทคนิคเดลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา 24 คน ซึ่งผลการศึกษาได้แบ่งหลักคุณธรรมออกเป็นสี่ด้าน คือด้าน

วิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งหมดอาจกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

วิรัตน์ รัตนมณี (2550) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานเขตตรวจราชการที่ 3 สังกัด สพฐ.และ เปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยในส่วนของหลักคุณธรรมนั้น ในภาพรวมจากความคิดเห็นของผู้บริหารเป็นหลักที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเท่ากับหลักนิติธรรม (หลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.93) ซึ่งถือเป็นค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับหลักธรรมาภิบาลด้านอื่นๆ และในส่วนของความคิดเห็นของกลุ่มครูมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่สองรองจากหลักนิติธรรม (หลักนิติธรรมมีค่าเฉลี่ย = 3.77 ส่วนหลักคุณธรรมมีค่าเฉลี่ย = 3.74) และผลการศึกษาในส่วนของ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครู ด้วย t-test พบว่า มีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักคุณธรรมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 (ค่า $p = .039$) โดยค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู (ผู้บริหาร $\bar{X} = 3.93$ ส่วนครู $\bar{X} = 3.74$) โดยเมื่อพิจารณารายข้อคำถาม ที่มีความแตกต่างกันของค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ข้อแรก คือ ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารบริหารงานด้วยความเป็นกลาง ทั้งพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรโดยยึดหลักเกณฑ์ตามความรู้ความสามารถและความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง (มีนัยสำคัญที่ระดับ .01 โดยมีค่า $p=0.000$) รองลงมาคือข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารดำเนินการอย่างเหมาะสม กรณีที่บุคลากรประพฤติผิดระเบียบวินัย และไม่ปฏิบัติตามระเบียบแนวปฏิบัติของทางราชการ (มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยมีค่า $p=.001$) และข้อคำถามว่า ผู้บริหารปฏิบัติต่อบุคลากรโดยยึดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน (มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยมีค่า $p=.005$) ตามลำดับ

สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 209 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมผู้บริหารมีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในด้านหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.54$, S.D. = 1.11) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับสุดท้าย รองจากหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.03) หลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 3.67$, S.D. = 1.02) หลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 3.66$, S.D. = 1.08) หลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = 3.64$, S.D. = 1.06) และหลักนิติธรรม ($\bar{X} = 3.59$, S.D. = 1.01) โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักคุณธรรมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษาใช้วาจาสุภาพเหมาะสม และให้เกียรติบุคลากรทุกคน ($\bar{X} = 3.81$, S.D. = 0.94) ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

($\bar{X} = 3.75$, S.D. = 1.12) และ ผู้บริหารสถานศึกษามีความประพฤติดีงามตามหลักศีลธรรมจรรยา ($\bar{X} = 3.69$ และ S.D. = 1.06) ตามลำดับ

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีจำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าว จำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) โดยด้านหลักคุณธรรมมีค่าคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.24$) ซึ่งถือว่าอยู่อันดับที่ 1 จากทุกหลัก โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักคุณธรรมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา และตรงเวลา ($\bar{X} = 4.41$) ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความขยันหมั่นเพียร ($\bar{X} = 4.39$) และ มีความจริงใจต่อผู้ร่วมงาน ($\bar{X} = 3.33$) ตามลำดับ

พระยุพธนา ชุตทองม้วน (2550) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีคลินิกลานนา เชียงใหม่ โดยมีประชากรคือหัวหน้าสาขา จำนวน 10 คน และบุคลากรสายการสอนและส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ จำนวน 220 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 11 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการศึกษาในส่วนของหลักคุณธรรมพบว่าพฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนาเชียงใหม่ด้านหลักคุณธรรมมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.90$, $\sigma = 0.18$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับสุดท้าย รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.82$, S.D. = 0.89) หลักการมีส่วนร่วม ($\mu = 3.79$, $\sigma = 0.85$) หลักนิติธรรม ($\mu = 3.78$, $\sigma = 0.73$) หลักความโปร่งใส ($\mu = 3.77$, $\sigma = 0.79$) หลักความคุ้มค่า ($\mu = 3.77$, $\sigma = 0.81$) ตามลำดับ โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักคุณธรรมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ แก้ปัญหาในโรงเรียนด้วยวิธีประนีประนอม ($\mu = 4.51$, $\sigma = 0.03$) มีใจกว้างยอมรับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไป ($\mu = 4.44$, $\sigma = 0.01$) และ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ($\mu = 4.17$ และ $\sigma = 1.07$) ตามลำดับ

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร และศึกษาความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา และความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3-4

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร จำนวน 478 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักคุณธรรมพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู มีการปฏิบัติด้านหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.64$ และ $\sigma = 0.29$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่อันดับที่ 4 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.72$ และ $\sigma = 0.36$) หลักนิติธรรม ($\mu = 3.66$ และ $\sigma = 0.25$) และหลักความคุ้มค่า ($\mu = 3.65$ และ $\sigma = 0.31$) ส่วนระดับความคาดหวังต่อหลักคุณธรรมนั้นอยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.22$ และ $\sigma = 0.24$) ซึ่งถือว่าคาดหวังเป็นอันดับที่ 5 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\mu = 4.31$ และ $\sigma = 0.20$) หลักความรับผิดชอบ ($\mu = 4.30$ และ $\sigma = 0.28$) หลักนิติธรรม ($\mu = 4.29$ และ $\sigma = 0.25$) และหลักการมีส่วนร่วม ($\mu = 4.26$ และ $\sigma = 0.27$) และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านหลักคุณธรรมแล้วพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังต่อหลักคุณธรรมสูงกว่าการปฏิบัติจริง และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยสภาพการปฏิบัติจริงสูงสุดในด้านหลักคุณธรรม ได้แก่ ข้อคำถามที่ว่า บุคลากรในโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นความถูกต้อง ความดีงาม ($\mu = 3.81$ และ $\sigma = 0.24$) ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และข้อบังคับของโรงเรียน ($\mu = 3.74$ และ $\sigma = 0.34$) และ โรงเรียนมีเสถียรภาพและผู้บริหาร ครู บุคลากร อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ($\mu = 3.63$ และ $\sigma = 0.29$) ตามลำดับ

สุจิตรา มีจำรัส (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือโรงเรียนในอำเภอท่ามะกา จำนวน 48 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองรวมทั้งสิ้น 192 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการวิจัยในด้านหลักคุณธรรมพบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.04$, S.D. = 0.45) ซึ่งถือเป็นอันดับที่สองรองจากหลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.49) เพียงหลักเดียว และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักคุณธรรมสูงสุดคือ ผู้บริหารสนับสนุนให้บุคลากรในสถานศึกษามีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย ($\bar{X} = 4.13$, S.D. = 0.64) ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน และมีระเบียบวินัย ($\bar{X} = 4.12$, S.D. = 0.61) และผู้บริหารสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานอย่างขยัน อดทน ซื่อสัตย์ สุจริต ($\bar{X} = 4.05$, S.D. = 0.65) ตามลำดับ

บรรจง เจริญสุข (2552) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่จังหวัด นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต จำนวน 2,325 โรงเรียน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย

โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษากำหนด 24 คน เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการพัฒนาในรูปแบบในส่วนของหลักคุณธรรม ซึ่งแยกเป็นสี่ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ปรากฏดังนี้

รูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ในหลักคุณธรรม พบว่า มีการจัดให้มีระบบทดสอบทางการศึกษาด้วยวิธีการที่หลากหลายและโปร่งใส ให้ความยุติธรรมแก่ผู้เรียน และการส่งเสริมให้บุคลากรแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถานศึกษาร่วมกัน มีความเหมาะสมในระดับต้น รองลงมาคือส่งเสริมให้มีการสอดแทรกคุณธรรมในการจัดการเรียนรู้ทุกกลุ่มสาระ และมีการรณรงค์ให้บุคลากรและผู้เรียนปลอดจากอบายมุขและสารเสพติดอย่างจริงจัง

รูปแบบด้านการบริหารงบประมาณ ในหลักคุณธรรม พบว่า มีการสร้างวัฒนธรรมการทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดประโยชน์ส่วนรวม มีการปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรปฏิบัติตนให้ปลอดจากการคอร์รัปชัน และมีการจัดสรรงบประมาณตามข้อมูลความจำเป็นด้วยความเป็นธรรม มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีหลักการใช้งบประมาณโดยยึดประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก และมีกระบวนการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลในการจัดตั้งงบประมาณ

รูปแบบด้านการบริหารบุคคล ในหลักคุณธรรม พบว่า มีการใช้ระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจัง มีการจัดทำหลักฐานข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของบุคลากรในสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาคือ มีการจัดทำแผนบริหารบุคคลของสถานศึกษาอย่างชัดเจน และมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาความดีความชอบของสถานศึกษาตามเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนดอย่างชัดเจน

รูปแบบด้านการบริหารทั่วไป ในหลักคุณธรรม พบว่า มีการจัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง เน้นการปฏิบัติทำได้ รักการอ่าน เกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง มีการจัดระบบการให้บริการทางการศึกษาแก่นักเรียนและประชาชนอย่างทั่วถึง มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการห้ามลงโทษนักเรียนโดยการเขียนตีและการกระทำในสิ่งที่เกินกว่าเหตุ

2.3.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส ถือเป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งที่มีมีการนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่ง ความโปร่งใส โดยทั่วไปนั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525: 550) หมายถึงคุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุง่าย รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย (เมตต์ เมตต์การุณจิต, 2554: 86)

ในการบริหารงานภาครัฐ ความโปร่งใส หมายถึงการมีระบบกติกากฎและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา โดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม และสิ่งแวดล้อม สู่ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ ได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังรวมถึงความทันสมัยของข้อมูลและ ความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความ โปร่งใสของการบริหารประเทศ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544: 51; อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541: 7) ความโปร่งใสจะเป็นคำศัพท์ที่ใช้ในแง่บวก และให้ความหมายในเชิงสงบสุขซึ่งสถาบันที่ศึกษา เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมักนำเอาความคิดเรื่องความโปร่งใสมาใช้บ่งชี้ความด้อยประสิทธิภาพ ของระบบราชการ นอกจากนี้การไร้ความโปร่งใสนี้ยังสามารถลุกลามไปถึงการขาดธรรมาภิบาลในข้อ อื่นๆ ได้แก่ การไม่สามารถตรวจสอบได้ และการขาดความน่าเชื่อถือ (โกวิท พวงงาม, 2553: 87)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุถึงความโปร่งใสไว้ว่า หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (2544: 17-18) ได้ขยายความเพิ่มเติมออกเป็น 3 ระดับ คือ ในระดับประเทศ หมายถึง ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ ในระดับ ภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการ ตัดสินใจของนักลงทุน ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ ถูกต้อง และประชาชนตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ ส่วนในระดับองค์การนั้น ประชาชนรู้ขั้นตอนที่ จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติ ราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์การจะต้องมีความโปร่งใสในการ ตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือราย สัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์การได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์การ

พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ (2548: 176-177) ได้ระบุถึงองค์ประกอบของความโปร่งใส ว่าควรจะต้องประกอบไปด้วย 1) ต้องมีการให้หรือเปิดเผยข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ 2) ต้องเปิดเผยหรือให้รู้กระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการพิจารณา 3) ต้องเปิดเผยหรือบอกให้รู้ถึงความคิดของรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร 4) ต้องให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบได้ 5) ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารข้อเท็จจริงได้ 6) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 7) ความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนดำเนินการ

ตัวชี้วัดความโปร่งใส

สถาบันพระปกเกล้า (2552: 183-184) ได้จัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใสขึ้น โดยประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบหลักคือ 1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน 2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ 3) ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และ 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน โดยมีองค์ประกอบย่อย 21 องค์ประกอบ ดังตารางที่ 2.11



ตารางที่ 2.11 แสดงตัวชี้วัดความโปร่งใส

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
T1 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง	T 101 มีการใช้ระบบตรวจสอบภายใน T 102 มีความสามารถมองเห็นระบบงานถ้วนทั่ว T 103 มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม T 104 มีการใช้ระบบคุณธรรมกับบุคลากร T 105 มีการปรับปรุงกรรมการตรวจสอบให้เหมาะสมเสมอ T 106 มีระบบบัญชีที่เข้มแข็ง
T2 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คูปอง	T 201 มีค่าตอบแทนงานสำเร็จ T 202 มีค่าตอบแทนงานมีประสิทธิภาพ T 203 มีค่าตอบแทนความซื่อสัตย์ T 204 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอ
T3 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ	T 301 มีระบบตรวจสอบมีประสิทธิภาพ T 302 มีวิธีการลงโทษที่ยุติธรรม T 303 มีการลงโทษจริงจัง ตามกฎ T 304 มีระบบฟ้องร้องที่มีประสิทธิภาพ T 305 มีหัวหน้างานที่ลงโทษลูกน้องอย่างจริงจัง T 306 มีการปราบปรามผู้ส่อเค้าวทุจริต T 307 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
T4 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล	T 401 ประชาชนได้รับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ T 402 ประชาชน สื่อ มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง สัมปทาน T 403 ประชาชน สื่อ องค์กรพัฒนาเอกชนมีโอกาสดควบคุมฝ่ายบริหาร T 404 มีกลุ่มวิชาชีพภายนอกร่วมตรวจสอบ

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: 183-184

การประยุกต์หลักความโปร่งใสมาใช้ในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ความโปร่งใสเมื่อมาอยู่ในบริบทของโรงเรียนจึงน่าจะมีความหมาย ถึง การที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการให้บุคลากรภายใน นักเรียน และบุคคลและองค์การภายนอก เช่น ผู้ปกครอง นักเรียนและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา สามารถรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ มีความโปร่งใสในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย มีการกระจายข่าวเพื่อให้สมาชิกในองค์การได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์การด้วย ซึ่ง ถวิล อรัญเวศ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึงการประยุกต์หลักความโปร่งใสมาใช้ในการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ในด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ดังนี้

งานวิชาการ ส่งเสริมให้ครูได้วัดและประเมินผลการเรียนด้วยความโปร่งใส ไม่ให้มีการทุจริตในการสอบ คณะกรรมการบริหารหลักสูตรและวิชาการสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และส่งเสริมให้มีการใช้ระบบข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.2540 ในเรื่องการขอดูรายงานการวัดผลของผู้เรียน หรือคะแนนสอบทั้งภาคทฤษฎี และภาคความรู้

งานงบประมาณ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน มอบหมายให้มีผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุด้วยความโปร่งใส และก่อนดำเนินงานตามโครงการควรขออนุมัติงบประมาณต่อคณะกรรมการสถานศึกษา และเปิดเผยการใช้จ่ายงบประมาณให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบด้วย มีแผนการใช้จ่ายเงินตามแผนโครงการอย่างชัดเจน คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับรู้และอนุมัติงบประมาณ แผน งบประมาณมีความสัมพันธ์กับการใช้จ่ายจริง เปิดเผยงบประมาณให้ที่ประชุมผู้ปกครองทราบ เป็นต้น

งานบริหารงานบุคคล หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนด้วยความโปร่งใส ประเมินผลการปฏิบัติงานครูและบุคลากรระบบเปิด จัดทำคะแนนผลการปฏิบัติงานไว้ตรวจสอบ การดำเนินงานด้านต่างๆ ให้ครูได้รับทราบร่วมกัน จัดสรรทุนการศึกษา หรือบปัจจัยพื้นฐานให้กับนักเรียนอย่างโปร่งใส ครูและบุคลากรในโรงเรียนรับทราบงบประมาณร่วมกัน

งานบริหารทั่วไป หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การรับนักเรียนเข้าเรียนด้วยความโปร่งใส ไม่มีอามิสสินบน แจ้งงบประมาณแก่ผู้ปกครองทราบก่อนดำเนินการ จัดให้มีการประชุมผู้ปกครองนักเรียนแต่ละภาคเรียน เป็นต้น

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักความโปร่งใสในโรงเรียนนั้น ทุกงานล้วนปรากฏว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักความโปร่งใสอยู่ในระดับมาก (วิรัตน์ รัตนมณี, 2550; สามารถ อินตามูล, 2548; สุวรรณ ทองคำ, 2545; พระยัทธนา ชุตทองม้วน, 2550; ไพศาล ตั้งสมบุรณ์, 2548; สุจิตรา มีจำรัส, 2550) โดยข้อ

คำถามที่มักจะมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษาควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบการทำบัญชีทะเบียนและพัสดุให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงินและพัสดุให้เป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ และผู้บริหารสามารถอธิบายให้คณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครองรู้และเข้าใจเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินงาน โครงการ แผนงาน สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับอย่างไร่งใส ไม่ปิดบัง เป็นต้น และมีการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มครูเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยวิรัตน์ รัตนมณี (2550) ซึ่งผลการศึกษาในด้านหลักความโปร่งใสพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของบรรจง เจริญสุข (2552) ที่ได้ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้เทคนิคเดลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา 24 คน ซึ่งผลการศึกษาได้แบ่งหลักความโปร่งใสออกเป็นสี่ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งหมดอาจกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

วิรัตน์ รัตนมณี (2550) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตตรวจราชการที่ 3 สังกัด สพฐ.และ เปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา 75 คน และกลุ่มตัวอย่างครู 307 คน จาก 15 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ คือแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้ค่าสถิติ t-test ซึ่งวิรัตน์ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลออกเป็น 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

โดย ในส่วนของหลักความโปร่งใส นั้น ในภาพรวมจากความคิดเห็นของผู้บริหารเป็นหลักที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในอันดับที่ 4 (มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.83) ซึ่งรองจากหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า และในส่วนของความคิดเห็นของกลุ่มครูมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 5 (มีค่าเฉลี่ย = 3.58) ซึ่งมีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าเพียงหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น และผลการศึกษาในส่วนของเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครู ด้วย t-test พบว่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 (ค่า $p = .005$) โดยค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู (ผู้บริหาร $\bar{X} = 3.83$ ส่วนครู $\bar{X} = 3.58$) โดยเมื่อพิจารณารายชื่อคำถาม ที่มีความแตกต่างกันของค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ข้อแรก คือ ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารมีการบริหารงานด้วยความโปร่งใส สุจริต เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ ตรวจสอบการปฏิบัติงานได้

ทุกชั้นตอน และข้อความที่ว่า ผู้บริหารมีการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในสถานศึกษา ด้วยความเป็นธรรม สามารถตรวจสอบและอธิบายได้ (ทั้งสองข้อความมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 โดยมีค่า $p=0.000$) รองลงมาคือข้อความที่ว่า ผู้บริหารจัดให้มีการรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่างๆ ของสถานศึกษาต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ (มีนัยสำคัญทางสถิติ ระดับ .01 โดยมีค่า $p=.002$)

สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 209 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมผู้บริหารมีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านหลักความโปร่งใสอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.66$, S.D. = 1.08) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 3 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.03) และหลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 3.67$, S.D. = 1.02) โดยข้อความสามข้อแรกของหลักความโปร่งใสที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือผู้บริหารสถานศึกษามีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเบิกจ่ายถูกต้องตามระเบียบ ($\bar{X} = 3.82$, S.D. = 0.97) ผู้บริหารสถานศึกษาควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบการทำบัญชี ทะเบียนการเงินและพัสดุให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ($\bar{X} = 3.73$, S.D. = 0.97) และ ผู้บริหารสถานศึกษาควบคุมดูแลการปฏิบัติงานด้านการเงิน และพัสดุให้เป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ($\bar{X} = 3.72$ และ S.D. = 0.99) ตามลำดับ

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีจำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าว จำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) โดยด้านหลักความโปร่งใสมีค่าคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.03$) ซึ่งถือว่าอยู่อันดับที่ 3 รองจากหลักคุณธรรมและหลักการมีส่วนร่วม โดยข้อความสามข้อแรกของหลักความโปร่งใสที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือดำเนินงานต่างๆ อย่างเปิดเผยไม่ซ่อนเร้นปิดบังอำพราง ($\bar{X} = 4.22$) สื่อสารให้บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรู้และเข้าใจนโยบาย เป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานตรงกับสิ่งที่คาดหวังโดยการแจ้งให้ทราบถึงแผนงาน/โครงการ ระเบียบ หลักเกณฑ์ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่พึงจะได้รับอย่างทั่วถึง ($\bar{X} = 4.18$) และ ปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศให้มีความถูกต้องเป็นปัจจุบันและตรงกับความ เป็นจริง ($\bar{X} = 4.04$) ตามลำดับ

พระยุพธนา ชุตทองม้วน (2550) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ โดยมีประชากรคือหัวหน้าสาขา จำนวน 10 คน และบุคลากรสายการสอนและส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ จำนวน 220 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 11 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบ ประเมินค่า 5 ระดับ โดยผลการศึกษาในส่วนของหลักความโปร่งใสพบว่าพฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนาเชียงใหม่ด้านหลักความโปร่งใสมีค่า คະແນນເລີຍຢູ່ໃນລະດັບມາກ ($\mu = 3.77$, $\sigma = 0.79$) ຈຶ່ງເມື່ອເປີຍົບເທີຍບັກບັດ້ານອື່ນໆ ຕໍາະແນນເລີຍຢູ່ໃນອັນດັບທີ່ 4 ຮອຈາກລັກຄວາມຮັບຜິດຊອບ ($\mu = 3.82$, $\sigma = 0.89$) ລັກຄວາມມີສ່ວນຮ່ວມ ($\mu = 3.79$, $\sigma = 0.85$) ແລະລັກນິຕິຮຽມ ($\mu = 3.78$, $\sigma = 0.73$) ດ້ຍຂໍອໍາຄໍາຖາມສາມຂໍ້ແຮກຂອງ ລັກຄວາມໂປຣ່າໄສທີ່ມີຕໍາເລີຍສູງສຸດຄື ດໍາເນີນການຕຽວສອບການຈັດຂໍ້ຈັດຈັ້ງ ຄູກຕ້ອຕາມຮະເປີຍບໆ ($\mu = 4.04$, $\sigma = 0.12$) ຕຽວສອບການໃຊ້ຈ່າຍເງິນງບປຣະມາດຕາມແຜນປຸກັບຕິການຂອງຮ່ວງເຮີຍນ ($\mu = 3.98$, $\sigma = 0.96$) ແລະ ປຸກັບຕິງານດ້ວຍຄວາມສາມາດ ($\mu = 3.91$ ແລະ $\sigma = 0.97$) ຕາມລໍາດັບ

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหาร สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร และศึกษาความคาดหวังต่อการ ใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา และความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการ ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร จำนวน 478 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบ ประเมินค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักความโปร่งใสพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู มีการปฏิบัติด้าน หลักความโปร่งใสอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.57$ และ $\sigma = 0.28$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่อันดับสุดท้าย ส่วนระดับความคาดหวังต่อหลักความโปร่งใสนั้นอยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.21$ และ $\sigma = 0.27$) ซึ่งถือว่าคาดหวังเป็นอันดับสุดท้ายจาก 6 หลักเช่นเดียวกันกับการ ปฏิบัติจริง และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการ ใช้หลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านหลักความโปร่งใสแล้วพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความ คาดหวังต่อหลักความโปร่งใสสูงกว่าการปฏิบัติจริง และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ย สภาพการปฏิบัติจริงสูงสุดในด้านหลักความโปร่งใส ได้แก่ ข้อคำถามที่ว่า การทำกิจกรรมต่างๆ ส่วน ใหญ่ดำเนินการไปตามแผนปฏิบัติการประจำปี ($\mu = 3.85$ และ $\sigma = 0.29$) มีการแจ้งผลประโยชน์ที่ โรงเรียนได้รับให้บุคลากรในโรงเรียนทราบเป็นระยะๆ ($\mu = 3.67$ และ $\sigma = 0.31$) และ มีการ

ประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้บุคลากรทราบ ($\mu = 3.64$ และ $\sigma = 0.36$) ตามลำดับ

สุจิตรา มีจำรัส (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือโรงเรียนในอำเภอนาทมจำนวน 48 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองรวมทั้งสิ้น 192 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการวิจัยในด้านหลักความโปร่งใสพบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.00$, S.D. = 0.50) ซึ่งถือเป็นอันดับที่สามารถรองจากหลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.49) และหลักคุณธรรม ($\bar{X} = 4.04$, S.D. = 0.45) และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสสูงสุดคือ ผู้บริหารสามารถอธิบายให้คณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง รู้และเข้าใจเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินงาน โครงการ แผนงาน สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ อย่างโปร่งใสไม่ปิดบัง ($\bar{X} = 4.10$, S.D. = 0.67) ผู้บริหารคณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรู้สภาพการณ์และปัญหาของสถานศึกษาทุกเรื่องอย่างโปร่งใสไม่ปิดบัง ($\bar{X} = 4.08$, S.D. = 0.75) และผู้บริหารบริหารงานอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง เกิดความไว้วางใจ ($\bar{X} = 4.05$, S.D. = 0.73) ตามลำดับ

บรรจง เจริญสุข (2552) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่จังหวัด นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต จำนวน 2,325 โรงเรียน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษากว่า 24 คน เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการพัฒนารูปแบบในส่วนของหลักความโปร่งใส ซึ่งแยกเป็นสี่ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ปรากฏดังนี้

รูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ในหลักความโปร่งใส พบว่า มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการดำเนินงานด้านวิชาการที่ชัดเจน มีการจัดทำตัวชี้วัดผลผลิต และการประเมินผลผลิตตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาและมีการจัดทำข้อมูลแหล่งเรียนรู้ สิ่งแวดล้อมทางการศึกษา และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเผยแพร่และใช้ประกอบการเรียนการสอน มีความเหมาะสมเป็นลำดับต้น รองลงมาคือ มีการศึกษาศักยภาพชุมชนและแหล่งทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา

รูปแบบด้านการบริหารงบประมาณ ในหลักความโปร่งใส พบว่า มีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใสเปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนตลอดเวลา มีการจัดโครงสร้างระบบบริหารงบประมาณอย่างชัดเจนเปิดเผยได้ มีการเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ มีความเหมาะสมลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการจัดทำรายงานการเงินที่มีสาระ

ครบถ้วนตามข้อกำหนดของทางราชการ และมีการเปิดเผยรายได้ รายจ่าย ของสถานศึกษาทุกประเภทให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ

รูปแบบด้านการบริหารบุคคล ในหลักความโปร่งใส พบว่า มีการเปิดเผยผลการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกชั้นตอน มีการแจ้งหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาความดีความชอบให้ผู้เกี่ยวข้องทราบอย่างทั่วถึง มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาคือมีการเปิดเผยผลการประเมินการพัฒนาบุคลากรเป็นระยะ

รูปแบบด้านการบริหารทั่วไป ในหลักความโปร่งใส พบว่า มีการเปิดเผยขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในการรับนักเรียนทุกชั้นตอนอย่างตรงไปตรงมา มีการรายงานผลการดำเนินการประจำปีของสถานศึกษาเสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนมีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาคือ มีการแจ้งนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นที่รับทราบและเข้าใจตรงกัน

2.3.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วม (participation) ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย (อรทัย ก๊กผล, 2552: 3) โดยเป็นกรอบคิดของชาติตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบอบประชาธิปไตยที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างประชาชน นอกจากนั้นความเชื่อเรื่องการมีส่วนร่วมยังมีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่องความเป็นปัจเจกที่มีความสามารถและศักยภาพที่คิดเองเป็นในการแสดงความคิดเห็นของตนในชุมชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2553: 53) สังคม หรือชาติ ที่ต้นอาศัยอยู่ ซึ่งในทัศนะขององค์การระหว่างประเทศที่เป็นองค์การผู้บริจาค (donor) มองว่า การมีส่วนร่วมเป็นทั้งเป้าหมาย (end) ในตัวของมันเอง และยังเป็นวิธีการ (means) ในการนำไปสู่วัตถุประสงค์อื่นทางการเมืองและการบริหารอีกด้วย (Smith, 2007: 149) การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเป้าหมายนั้น เป็นการมองการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ซึ่ง UNDP ได้ควมรวมการมีส่วนร่วมไปกับความเสมอภาค (equality) และความเป็นตัวแทน (representation) จึงทำให้การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมาย แต่ในขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมยังถูกมองได้ว่าเป็นวิธีการในการเพิ่มประสิทธิภาพของการพัฒนาโครงการต่างๆ และเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนอีกด้วย

สำหรับการมีส่วนร่วมในมิติของการบริหารการปกครองที่ยึดหลักธรรมาภิบาลนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องที่จะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของชาติและของชุมชนซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของตน โดยการจัดให้มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง

กระจายไปยังทุกกลุ่มของผู้เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรม มีกระบวนการปรึกษาหารือ และนำความคิดเห็นที่ได้รับไปพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่างๆ ในลักษณะที่เปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมวางแผน และร่วมปฏิบัติ ตลอดจนสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบได้โดยตรง (สถาบันพระปกเกล้า, 2549: 107)

ในแง่ของความหมายของการมีส่วนร่วมนั้น มีนักวิชาการ และองค์การภาครัฐต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้ เช่น ญัฐฐา วินิจนัยภาค (2553: 43) ให้ความหมายของ กระบวนการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการสร้างหรือแสวงหาฉันทามติ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่รับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ไปจนกระทั่งเมื่อโครงการต่างๆ เกิดขึ้นก็มีบทบาทติดตาม

Creighton (เครตัน, 2551: 3) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (2549) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ ทรัพยากรในการบริหารที่เป็นส่วนหนึ่งของบุคคลในแต่ละระดับการปฏิบัติมีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการ การสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติในแต่ละส่วน ๆ อย่างเต็มความสามารถทั้งในทิศทางเพื่อการปฏิบัติด้านเดียว หรือการนำเสนอซึ่งความคิดเห็นในการดำเนินการตามกระบวนการนั้นอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2556) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ

อรทัย ก๊กผล (2552: 17-18) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในท้องถิ่น โดย กล่าวว่่าหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหาร และตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ

ส่วน อรพินท์ สฟโชคชัย (2552) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ก็คือ กระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ และภาคอื่น ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ธุรกิจเอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ให้ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ เพราะการพัฒนาที่ทรง

พลังและยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตย เกิดจากการพัฒนาที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา

ดังนั้นจึงอาจสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่า เป็นการ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมหรือองค์กร ได้เข้ามาร่วมรับทราบข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมหาแนวทางแก้ปัญหา และร่วมรับประโยชน์จากผลที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในทุกๆ กระบวนการหรือทุกๆ ขั้นตอนของการบริหารการปกครอง ทั้งนี้การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ผู้มีส่วนร่วมมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ

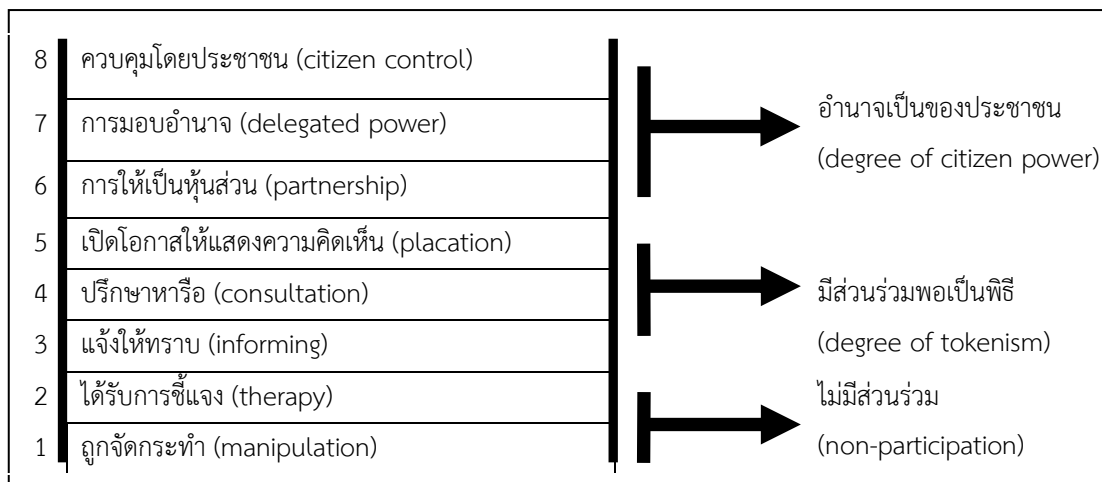
การจะเรียกได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น ความหมายของประชาชนต้องหมายรวมถึง ประชาชนทุกๆ คน โดยไม่แบ่งแยกกีดกัน หรือเลือกปฏิบัติให้มีส่วนร่วมได้เฉพาะบางหมู่บางพวก ไม่ว่าจะประกอบอาชีพใดๆ หรือมีฐานะเช่นใดก็ตาม กลุ่มคนต่างๆ เหล่านี้ต้องมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ประชาชนต้องรู้จักสิทธิ และการใช้สิทธิ ประชาชนต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง มีคุณธรรม (สถาบันพระปกเกล้า, 2544: 60)

ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม

สำหรับลำดับขั้นการมีส่วนร่วมนั้น อาจพิจารณาได้จาก บันไดของ Arnstein (Arnstein's Ladder) ซึ่ง Arnstein ได้เริ่มใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1969 โดยได้จำแนกความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมในระดับความสัมพันธ์ของการเข้าถึงอำนาจ (Collins and Ison, 2011) ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมนั้นแบ่งออกเป็น 8 ระดับ (หรือ 8 ขั้นบันได) โดยเรียงจากการมีส่วนร่วมต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้ดังนี้

- ขั้นที่ 1 การที่ประชาชนถูกจัดกระทำ (manipulation)
- ขั้นที่ 2 การที่ประชาชนได้รับการชี้แจง (therapy)
- ขั้นที่ 3 การแจ้งให้ทราบ (informing) ถึงข้อมูลข่าวสาร
- ขั้นที่ 4 การปรึกษาหารือ (consultation)
- ขั้นที่ 5 ขั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น (placation)
- ขั้นที่ 6 คือการให้เป็นหุ้นส่วน (partnership)
- ขั้นที่ 7 คือ การมอบอำนาจ (delegated power) หรือเป็นการใช้อำนาจผ่านตัวแทน
- ขั้นที่ 8 คือ ขั้นควบคุมโดยประชาชน (citizen control)

โดยบันไดขั้นที่ 1-2 ถือว่า อยู่ในระดับที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม (non-participation) ขั้นที่ 3-5 ถือว่า เป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับพอเป็นพิธี (degree of tokenism) และขั้นที่ 6-8 ถือว่า เป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับอำนาจเป็นของประชาชน (degree of citizen power) (ดูภาพที่ 2.6)



ภาพที่ 2.6 บันไดลำดับการมีส่วนร่วมของ Arnstein

แหล่งที่มา: ปรับจาก Collins and Ison (2011) และ Tritter and McCallum (2006: 157)

ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม

สถาบันพระปกเกล้า (2552: 185) ได้กำหนดตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม โดยประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก คือ 1) การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ และ 4) พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน และมี 17 องค์ประกอบย่อย ดังตารางที่ 2.12

ตารางที่ 2.12 แสดงตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
P1 หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน	P 101 การให้ข้อมูลแก่บุคคลภายนอกหน่วยงาน P 102 ประเภทกลุ่มผู้รับข้อมูล P 103 การใช้สื่อในการให้ข้อมูล P 104 ความถี่ในการให้ข้อมูล P 105 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล
P2 หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	P 201 มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนภายนอกหน่วยงาน P 202 กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานรับฟังความคิดเห็น P 203 ความเต็มใจในการรับฟังความคิดเห็น
	P 204 ความตั้งใจในการรับฟังความคิดเห็น P 205 การเห็นคุณค่าของการรับฟังความคิดเห็น P206 การทิ้งช่วงการตัดสินใจหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
P3 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชน	P 301 การมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ P 302 กระบวนการตัดสินใจ P 303 มิติของเวลากับการตัดสินใจ P 304 ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ P 305 กระบวนการใช้กรรมกรในการตัดสินใจ
P4 หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน	P 401 การพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: 185-186

การประยุกต์หลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้เข้ามามีบทบาทร่วมคิดร่วมวางแผนและร่วมทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพัน ผูกมัดและตกลงใจร่วมกันในการบริหารและพัฒนาโรงเรียน (วินัย ดิสงศ์ และคณะ, 2553: 12) ซึ่ง ถวิล อรัญเวศ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึงการประยุกต์นำเอาหลักการมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้

ในการบริหารงานโรงเรียนทั้งสี่ด้าน อันได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ดังนี้

งานวิชาการ ต้องส่งเสริมให้ครูทำงานแบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่การศึกษาสภาพปัญหาความต้องการ การศึกษาสภาพภายในและภายนอก การวางแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลการดำเนินการตามโครงการ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประสานความร่วมมือกับชุมชนในการใช้แหล่งเรียนรู้ เชิญวิทยากรท้องถิ่นมาให้ความรู้กับนักเรียน จัดตั้งเครือข่ายผู้ปกครองเพื่อพัฒนานักเรียน เป็นต้น

งานงบประมาณ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน มอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุเป็นคณะทำงานร่วมกันจัดทำบัญชีการเงิน รายรับรายจ่าย การดำเนินการเรื่องจำหน่ายพัสดุมีทีมงานรับผิดชอบ ระดมทรัพยากรจากชุมชนเพื่อพัฒนาการศึกษา ประสานความร่วมมือทางงบประมาณเพื่อการศึกษา ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเสนอความเห็นการใช้จ่ายเงิน ให้ครูและบุคลากรเสนอแนะการใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น

งานบริหารงานบุคคล หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาบริหารงานแบบประชาธิปไตย ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนให้ข้อเสนอแนะ เริ่มตั้งแต่คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง สถานักเรียน ให้ครูและบุคลากรร่วมประเมินผลงานซึ่งกันและกัน ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรได้ร่วมกำหนดนโยบาย เป็นต้น

งานบริหารทั่วไป หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนรับรู้ และตัดสินใจแก้ปัญหาร่วมกัน มีการทำงานเป็นทีม มีการจัดการร่วมกันและระหว่างวัด และโรงเรียน เป็นต้น

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักการมีส่วนร่วมในโรงเรียนนั้น ทุกงานล้วนปรากฏว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก (วิรัตน์ รัตนมณี, 2550; สามารถ อินตามูล, 2548; สุวรรณทองคำ, 2545; พระยุพธนา ชุตทองม้วน, 2550; ไพศาล ตั้งสมบูรณ์, 2548; สุจิตรา มีจำรัส, 2550) โดยข้อคำถามที่มักจะมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้บุคลากรได้ร่วมกันกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และนโยบายของสถานศึกษา และ ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้มีการทำงานเป็นทีม เป็นคณะกรรมการ เป็นต้น และมีการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มครูเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยวิรัตน์ รัตนมณี (2550) ซึ่งผลการศึกษาในด้านหลักการมีส่วนร่วมพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 โดยคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของบรรจง เจริญสุข (2552) ที่ได้ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้เทคนิคเดลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา 24 คน ซึ่งผลการศึกษาได้แบ่งหลักการมีส่วนร่วมออกเป็นสี่ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งหมดอาจกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

วิรัตน์ รัตนมณี (2550) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานเขตตรวจราชการที่ 3 สังกัด สพฐ.และ เปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา 75 คน และกลุ่มตัวอย่างครู 307 คน จาก 15 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ คือแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้ค่าสถิติ t-test ซึ่งวิรัตน์ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลออกเป็น 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

โดย ในส่วนของหลักการมีส่วนร่วมนั้น ในภาพรวมจากความคิดเห็นของผู้บริหารและครูเป็นหลักที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหลักอื่นๆ (มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.69 ในกลุ่มผู้บริหาร และ 3.48 ในกลุ่มครู) และผลการศึกษาในส่วนของ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครู ด้วย t-test พบว่า มีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 (ค่า $p = .027$) โดยค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้บริหารสูงกว่ากลุ่มครู (ผู้บริหาร $\bar{X} = 3.69$ ส่วนครู $\bar{X} = 3.48$) โดยเมื่อพิจารณารายชื่อคำถาม ที่มีความแตกต่างกันของค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ข้อแรก คือ ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากร นักเรียน ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการตัดสินใจในการบริหารงานของสถานศึกษาได้ตามความเหมาะสม และข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารสถานศึกษาตามความเหมาะสม (ทั้งสองข้อคำถามมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 โดยมีค่า $p=0.001$) รองลงมาคือข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากร นักเรียน ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ประเมินผลการบริหารงานของสถานศึกษาได้ตามความเหมาะสม (มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยมีค่า $p=.002$)

สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 209 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมผู้บริหารมีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในด้านหลักการมี

ส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.64$, S.D. = 1.06) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 4 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.03) หลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 3.67$, S.D. = 1.02) และหลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 3.66$, S.D. = 1.08) โดยข้อความสามข้อแรกของหลักการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้บุคลากรได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของสถานศึกษา ($\bar{X} = 3.90$, S.D. = 1.03) ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้บุคลากรมีการทำงานเป็นทีม ($\bar{X} = 3.86$, S.D. = 1.03) และ ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้บุคลากรมีการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 3.71$ และ S.D. = 1.05) ตามลำดับ

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีจำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าว จำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) โดยด้านหลักการมีส่วนร่วมมีค่าคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.18$) ซึ่งถือว่าอยู่อันดับที่ 2 รองจากหลักคุณธรรมเพียงหลักเดียว โดยข้อความสามข้อแรกของหลักการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ เปิดโอกาสให้บุคลากรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการศึกษา ($\bar{X} = 4.27$) เปิดโอกาสให้บุคลากรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานปรับปรุงและพัฒนางาน ($\bar{X} = 4.25$) และข้อความที่ว่า ส่งเสริมการทำงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมีค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับข้อความที่ว่า เปิดโอกาสให้บุคลากรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ($\bar{X} = 4.33$)

พระยุพธนา ชุตทองม้วน (2550) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีคลินิกลานนา เชียงใหม่ โดยมีประชากรคือหัวหน้าสาขา จำนวน 10 คน และบุคลากรสายการสอนและส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ จำนวน 220 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 11 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการศึกษาในส่วนของการมีส่วนร่วมพบว่าพฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนาเชียงใหม่ด้านหลักการมีส่วนร่วมมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.16$, $\sigma = 0.87$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 2 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.82$, $\sigma = 0.89$) เพียงหลักเดียว โดยข้อความสามข้อแรกของหลักการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานให้ชุมชนทราบอย่างต่อเนื่อง ($\mu = 4.76$, $\sigma = 0.78$) ให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน

($\mu = 4.49$, $\sigma = 0.01$) และ เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติ ($\mu = 4.40$ และ $\sigma = 0.09$) ตามลำดับ

ไพศาล ตั้งสมบุรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร และศึกษาความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา และความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร จำนวน 478 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการมีส่วนร่วมพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู มีการปฏิบัติด้านหลักการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.60$ และ $\sigma = 0.33$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่อันดับที่ 5 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.72$ และ $\sigma = 0.36$) หลักนิติธรรม ($\mu = 3.66$ และ $\sigma = 0.25$) หลักความคุ้มค่า ($\mu = 3.65$ และ $\sigma = 0.31$) และหลักคุณธรรม ($\mu = 3.64$ และ $\sigma = 0.29$) ส่วนระดับความคาดหวังต่อหลักการมีส่วนร่วมนั้นอยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.26$ และ $\sigma = 0.27$) ซึ่งถือว่าคาดหวังเป็นอันดับที่ 4 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\mu = 4.31$ และ $\sigma = 0.20$) หลักความรับผิดชอบ ($\mu = 4.30$ และ $\sigma = 0.28$) และหลักนิติธรรม ($\mu = 4.29$ และ $\sigma = 0.25$) และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านหลักการมีส่วนร่วมแล้วพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังต่อหลักการมีส่วนร่วมสูงกว่าการปฏิบัติจริง และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยสภาพการปฏิบัติจริงสูงสุดในด้านหลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ข้อคำถามที่ว่า บุคลากรมีโอกาสได้ร่วมปฏิบัติกิจกรรมในโรงเรียนอย่างทั่วถึง ($\mu = 3.90$ และ $\sigma = 0.31$) บุคลากรร่วมกันทำงานเป็นทีมและปฏิบัติงานร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความพร้อมเพรียง ($\mu = 3.64$ และ $\sigma = 0.38$) และบุคลากรมีความพึงพอใจการดำเนินการจัดกิจกรรมของโรงเรียน ($\mu = 3.56$ และ $\sigma = 0.39$) ตามลำดับ

สุจิตรา มีจำรัส (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือโรงเรียนในอำเภอท่ามะกา จำนวน 48 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองรวมทั้งสิ้น 192 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการวิจัยในด้านหลักการมีส่วนร่วมพบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.95$, S.D. = 0.51) ซึ่งถือเป็นอันดับที่สี่รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.49) และหลักคุณธรรม

(\bar{X} = 4.04, S.D. = 0.45) และหลักความโปร่งใส (\bar{X} = 4.00, S.D. = 0.50) และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วมสูงสุดคือ ผู้บริหารเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง พัฒนาคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษา ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากบุคคลทั้ง ภายในและภายนอกสถานศึกษา และข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารสนับสนุนให้บุคลากรในสถานศึกษามี ส่วนร่วมในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษา (มี \bar{X} = 3.98 ทั้งสามข้อ และมี S.D. = 0.69, 0.69 และ 0.71 ตามลำดับ)

บรรจง เจริญสุข (2552) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลัก ธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่จังหวัด นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต จำนวน 2,325 โรงเรียน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษานาน 24 คน เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการพัฒนารูปแบบในส่วนของหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งแยกเป็นสี่ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ปรากฏดังนี้

รูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ในหลักการมีส่วนร่วม พบว่า มีการดำเนินการประกัน คุณภาพภายในอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เกิดจากความ ต้องการและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนในการวางแผน กำหนดความต้องการและมีส่วนร่วมในการประเมินการนิเทศ ติดตามและประเมินผลระบบบริหารและ จัดการศึกษา มีความเหมาะสมในระดับต้น รองลงมา คือ มีการประเมินความพึงพอใจของนักเรียน และผู้ปกครองต่อหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ของสถานศึกษา

รูปแบบด้านการบริหารงบประมาณ ในหลักการมีส่วนร่วม พบว่า มีการกระจายอำนาจการ ปฏิบัติทางการเงินสู่ระดับการปฏิบัติให้มากขึ้น กำหนดให้บุคลากรที่รับผิดชอบสามารถรายงานผลการ ปฏิบัติในส่วนที่ตนรับผิดชอบได้ตลอดเวลาทุกคน มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณจากผู้มีส่วนได้เสีย มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่มีการจัดทำกรอบ งบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลางให้สอดคล้องกับนโยบายของสถานศึกษาและต้นสังกัด และมีการ จัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณร่วมกันในสถานศึกษา

รูปแบบด้านการบริหารงานบุคคล ในหลักการมีส่วนร่วม พบว่า มีการจัดช่องทางให้บุคลากร ได้เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา มีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ มีความเหมาะสม ในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการ ศึกษาของสถานศึกษา

รูปแบบด้านการบริหารทั่วไป ในหลักการมีส่วนร่วม พบว่า มีการติดต่อประสานงานกับผู้นำท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มีการส่งเสริมให้สถานศึกษาและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาประชาธิปไตยและวินัยนักเรียน มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการร่วมกันวางแผนการบริหารงานการศึกษาระหว่างสถานศึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและองค์กรอื่นๆ

2.3.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

คำว่า Accountability นั้น เป็นหลักการหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล แต่ คำๆ นี้ เมื่อแปลเป็นภาษาไทย มักแปลกันออกไปอย่างหลากหลาย เช่น แปลว่า ความรับผิดชอบ (เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542; สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549; ลิขิต อธิเวศิน, 2553: 385) ความสามารถรับผิดชอบได้ (อัมพร อารงลักษณ์, 2553: 30) สำนึกรับผิดชอบ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 98; ถวิลวดี บุรีกุล, 2547: 246; ญัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553: 101-104) จิตสำนึกความรับผิดชอบ (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548: 212-213) ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (ติน ประชัญพฤทธิ์, 2548: 4) ความตรวจสอบได้ (ม.ร.ว.พฤษทิสาน ชุมพล, 2550: 1-6) ภาระรับผิดชอบ(พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2552: 5; พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, 2553: 67) และ พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (อรพินท์ สพอโชคชัย, 2541: 7) เป็นต้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอใช้คำว่าความรับผิดชอบ เป็นคำแปลหลัก เพราะเห็นว่าแม้คำแปลนี้จะได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นการแปลออกมาได้อย่างไม่ค่อยตรง ความหมายเสียทีเดียวนัก แต่เป็นที่เข้าใจในหมู่นักวิชาการ และผู้ที่ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลเป็นจำนวนมากว่า หากกล่าวถึงคำว่า ความรับผิดชอบ ในหลักการของธรรมาภิบาลแล้ว จะแปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า accountability

ในส่วนของความหมายของความรับผิดชอบนั้น ติน ประชัญพฤทธิ์ (2548: 4) ได้อธิบายความหมายไว้ในแง่ของความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ โดยกล่าวว่า คือ “ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ความรับผิดชอบต่องานโดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง” ในขณะที่พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2552: 5) แปลว่า “ภาระรับผิดชอบ” โดยขยายความว่า “ภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป” ซึ่งคำว่าผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปนี้อาจต้องตีความว่า หมายถึง ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชาอย่างเดียว หรือน่าจะครอบคลุมถึง สาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องนั้นๆ ด้วย ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่าในสังคมประชาธิปไตยนั้น น่าจะหมายถึงกรณีที่สองมากกว่า

ส่วน Humanitarian Accountability Partnership หรือ HAP (2011) ได้นิยาม ความรับผิดชอบ (accountability) ว่าเป็น การใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ (responsible use of power) ซึ่งอำนาจนั้นมีค่าเท่ากับความสามารถในการตัดสินใจ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรที่มีอยู่ ทักษะ และความรู้ของผู้ปฏิบัติงานและการเข้าถึงการได้รับผลกระทบของชุมชน นอกจากนี้ยังมีสถาบันพระปกเกล้า (2544: 54) ซึ่งได้อธิบายว่าเป็น การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

จากที่กล่าวมาในแง่ความหมายของ ความรับผิดชอบนั้น อาจสรุปได้ว่า คือ การใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ มีความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป โดยรวมถึงรับผิดชอบต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย อีกทั้งยังต้องมีความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบและชี้แจงได้ในสิ่งที่ได้กระทำลงไป

การสรุปเช่นนี้ ของผู้วิจัย หากพิจารณาเปรียบเทียบกับคำอธิบายของ สถาบันพระปกเกล้า (2547: 102-105) และ ญัตติ วินิจฉัยภาค (2553: 47) ว่า ในแวดวงบริหารรัฐกิจ accountability สามารถแบ่งคำจำกัดความได้เป็น 2 แนวทาง คือ ความหมายแบบแคบหรือดั้งเดิม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ และความหมายในแบบกว้าง ซึ่งนอกจากความสามารถในการตอบคำถามได้แล้วยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อในงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังสาธารณะ นั้น จะพบว่านิยามดังกล่าวมีความหมายไปในลักษณะแบบกว้าง คือ นอกจากความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้แล้ว ยังต้องมีความรับผิดชอบต่อในงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งก็คือการใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ และมีความรับผิดชอบต่องานนั่นเอง

ม.ร.ว.พทุธิสาณ ชุมพล (2550: 2-5) กล่าวถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย ว่ามีการเรียกร้องให้มีความรับผิดชอบ และพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้มากกว่าในระบอบอื่น และมีการคิดค้นมิติของความตรวจสอบได้เป็น 3 มิติที่สัมพันธ์กันคือ ความตรวจสอบได้ทางกฎหมาย ความตรวจสอบได้ทางการเมือง และความตรวจสอบได้ทางการเงิน โดยอาจสรุปได้ดังนี้

1) ความตรวจสอบได้ทางกฎหมาย หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ถูกตรวจสอบว่าได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือความตรวจสอบได้ในมิตินี้เป็นไปตามหลักการของ การปกครองโดยหลักนิติธรรม ซึ่งยึดถือว่า บรรดาผู้ที่ออกกฎหมายและนโยบายย่อมต้องประพฤติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและกระทำการภายในขอบเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ให้ไว้

2) ความตรวจสอบได้ทางการเมือง หมายถึง การที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือสาธารณชน ในเรื่องที่ว่านโยบายของรัฐบาลมีเหตุมีผลหรือไม่ การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของนโยบายต่างๆ ตลอดจนวิธีการปฏิบัตินโยบายมีความเหมาะสมหรือไม่

3) ความตรวจสอบได้ทางการเงิน หมายถึง การที่รัฐบาลถูกตรวจสอบเรื่องการใช้เงินภาษีหรืองบประมาณแผ่นดินว่าได้ใช้เพื่อจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบด้วยแล้วเท่านั้น และในรูปการใช้เงินน้อยที่สุดแต่ได้ผลหรือไม่ประการใด

เส้นทางการตรวจสอบทั้งสามเส้นทางนี้ ต่างมีเพื่อสนองหลักการประชาธิปไตยที่ว่าประชาชนจะต้องควบคุมฝ่ายปกครองได้ (ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, 2550: 5)

ความรับผิดชอบตามความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544: 19-20) ได้ขยายความไปสู่สามระดับ คือ ระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจการใช้สิทธิ เสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นในระดับภาครัฐ ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละครั้งหนึ่ง การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐต้องชี้แจงต่อประชาชนได้ ส่วนในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบ

สำหรับตัวชี้วัดความรับผิดชอบนั้น ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดโดยสถาบันพระปกเกล้า (2552: 186-187) โดยประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 6 องค์ประกอบ คือ 1) หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 2) หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน 3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล 5) หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ 6) หน่วยงานมีแผนสำรอง และมีองค์ประกอบย่อย 15 องค์ประกอบ ดังตารางที่ 2.13

ตารางที่ 2.13 แสดงตัวชี้วัดความรับผิดชอบ

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
A1 หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน	A101 หน่วยงานมีการทำข้อตกลงสองฝ่าย
A2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน	A201 มินิโยบายและแผนที่ชัดเจน
A3 หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ	A301 การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร A302 การยอมรับการเปลี่ยนแปลง A303 ความร่วมมือและการทำงานเป็นทีม A304 การจัดการความขัดแย้ง A305 การสื่อสารภายใน A306 ความสนับสนุนภายใน A307 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ A308 การยอมรับความสามารถ A309 ความไว้วางใจ (หรือความศรัทธาเชื่อมั่น) A310 ขวัญกำลังใจ
A4 หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล	A401 การประเมินผลงาน
A5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน	A501 มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
A6 หน่วยงานมีแผนสำรอง	A601 การทำแผนสำรอง

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: 186-187

การประยุกต์หลักความรับผิดชอบมาใช้ในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับความรับผิดชอบในการบริหารงานโรงเรียนนั้นในเอกสาร Governance, Management, and Accountability in Secondary Education in Sub-Saharan Africa โดย

ธนาคารโลก (World Bank, 2008: 4) ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบทางการศึกษาว่าประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ มิติที่หนึ่ง เป็นความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเบื้องบนของตน และต้องสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา และสมาคมครูและผู้ปกครองอีกด้วย มิติที่สอง บุคลากรทางการศึกษาและผู้จัดการศึกษาต้องรับผิดชอบต่อนักเรียนซึ่งเข้ามาศึกษาในโรงเรียน และมิติที่สามคือ ระบบการศึกษาต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองและชุมชน เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมทางการศึกษา ดังนั้นกลุ่มบุคคลเหล่านี้ควรมีสืบทิรับทราบถึงการเรียนรู้ของนักเรียนที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีสิทธิมีเสียงในการจัดการโรงเรียนด้วย

ถวิล อรัญเวศ (ม.ป.ป.) กล่าวถึงการประยุกต์หลักความรับผิดชอบต่อหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานโรงเรียน โดยมองจากงานหลักสี่ด้านของโรงเรียน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ซึ่งสรุปได้ดังนี้

งานวิชาการ ส่งเสริมให้ครูทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อโดยเฉพาะการเรียนการสอน กิจกรรมสอนซ่อมเสริม การวัดผลประเมินผลด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม การเอาใจใส่ต่อนักเรียนที่ตนเองรับผิดชอบต่อสอน ส่งเสริมการจัดกระบวนการเรียนรู้ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่งเสริมให้ครูทำวิจัยในชั้นเรียนเพื่อพัฒนาผู้เรียน ส่งเสริมครูจัดกิจกรรมฝึกนักเรียนให้รับผิดชอบต่อตัวเอง เป็นต้น

งานงบประมาณ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบถ่วงดุล และการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อปฏิบัติงานการเงินในสถานศึกษา เป็นต้น

งานบริหารงานบุคคล หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษากระจายงานในความรับผิดชอบให้กับบุคลากร ได้ช่วยกันรับผิดชอบ และมอบงานให้ทำตามความรู้ความสามารถ ความถนัดและประสบการณ์ในการทำงาน ส่งเสริมครูและบุคลากรยึดมั่นในจรรยาบรรณวิชาชีพ

งานบริหารทั่วไป หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบกัน เป็นหุ้นส่วนของปัญญา และร่วมกันแก้ไขปัญหาก็ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จัดให้ครู บุคลากรรับผิดชอบต่อเป็นที่ปรึกษาคุ้มหมู่บ้าน จัดให้ครูบุคลากรรับผิดชอบต่ออยู่เวรยามสถานที่ราชการ

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อหลักธรรมาภิบาล

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักความรับผิดชอบต่อโรงเรียนนั้น ทุกงานล้วนปรากฏว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักความรับผิดชอบต่ออยู่ในระดับมาก (วิรัตน์ รัตนมณี, 2550; สามารถ อินตามูล, 2548; สุวรรณทองคำ, 2545; พระยุพธนา ชุตทองม้วน, 2550; ไพศาล ตั้งสมบุรณ์, 2548; สุจิตรา มีจำรัส, 2550) โดยข้อคำถามที่มักจะมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารมีความตระหนักและสำนึกในหน้าที่ที่มีต่อโรงเรียน

และสังคม มีความสำนึกในการทำงานให้ประสบความสำเร็จโดยไม่ละทิ้งงาน และผู้บริหารกล้าที่จะรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำของตนเอง เป็นต้น และมีการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มครูเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยวิรัตน์ รัตนมณี (2550) ซึ่งผลการศึกษาในด้านหลักความรับผิดชอบพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของบรรจง เจริญสุข (2552) ที่ได้ศึกษาการพัฒนาแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้เทคนิคเดลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา 24 คน ซึ่งผลการศึกษาได้แบ่งหลักความรับผิดชอบออกเป็นสี่ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งหมดอาจกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

วิรัตน์ รัตนมณี (2550) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตตรวจราชการที่ 3 สังกัด สพฐ.และ เปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา 75 คน และกลุ่มตัวอย่างครู 307 คน จาก 15 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ คือแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้ค่าสถิติ t-test ซึ่งวิรัตน์ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลออกเป็น 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

โดย ในส่วนของหลักความรับผิดชอบนั้น ในภาพรวมจากความเห็นของผู้บริหารเป็นหลักที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในอันดับที่ 5 (มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.75) ซึ่งสูงกว่าหลักการมีส่วนร่วมเพียงหลักเดียว และในส่วนของความคิดเห็นของกลุ่มครูมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 4 (มีค่าเฉลี่ย = 3.71) ซึ่งมีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า และผลการศึกษาในส่วนของเปรียบเทียบความเห็นของผู้บริหารและครู ด้วย t-test พบว่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบไม่แตกต่างกัน ทั้งในภาพรวมและรายข้อ

สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 209 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมผู้บริหารมีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านหลักความรับผิดชอบอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.67$, S.D. = 1.02) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 2 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.03) เพียงหลักเดียว โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักความรับผิดชอบที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษากำหนด

วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายของสถานศึกษาอย่างชัดเจน ($\bar{X} = 3.95$, S.D. = 0.91) ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมสนับสนุนให้ครูจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ($\bar{X} = 3.91$, S.D. = 0.96) และ ผู้บริหารสถานศึกษามีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของสถานศึกษาครบถ้วนตรงตามภารกิจทั้ง 4 งาน ($\bar{X} = 3.89$ และ S.D. = 1.00) ตามลำดับ

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีจำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าว จำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) โดยด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) ซึ่งถือว่าอยู่อันดับสุดท้ายจาก 6 หลัก โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักความรับผิดชอบที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ มีความมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จโดยไม่ทอดทิ้งหรือละทิ้งหน้าที่ ($\bar{X} = 4.32$) ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ถูกต้อง ครบถ้วน และทันกำหนดเวลา ($\bar{X} = 4.24$) และ ยอมรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำ ทั้งผลดีและผลเสียและสามารถอธิบายเหตุผลในการกระทำนั้นได้ ($\bar{X} = 4.15$) ตามลำดับ

พระยุกฤษณา ชุตทองม้วน (2550) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีคลินิกลานนา เชียงใหม่ โดยมีประชากรคือหัวหน้าสาขา จำนวน 10 คน และบุคลากรสายการสอนและส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ จำนวน 220 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 11 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการศึกษาในส่วนของหลักความรับผิดชอบพบว่าพฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนาเชียงใหม่ด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.82$, $\sigma = 0.89$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 1 จาก 6 หลัก โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักความรับผิดชอบที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ส่งเสริมครูจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับหลักสูตร ($\mu = 3.90$, $\sigma = 0.99$) ให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่ประสบปัญหา ($\mu = 3.89$, $\sigma = 0.95$) และ พัฒนางานของโรงเรียนสามารถปฏิบัติให้เกิดผลงานประจักษ์ต่อสังคม ($\mu = 3.87$ และ $\sigma = 0.85$) ตามลำดับ

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร และศึกษาความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา และความแตกต่างระหว่างการใช้ปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการ

ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทสาคร จำนวน 478 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทสาครตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู มีการปฏิบัติด้านหลักความรับผิดชอบอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.72$ และ $\sigma = 0.36$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่อันดับที่ 1 จากทั้ง 6 หลัก ส่วนระดับความคาดหวังต่อหลักความรับผิดชอบนั้นอยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.30$ และ $\sigma = 0.28$) ซึ่งถือว่าคาดหวังเป็นอันดับที่ 2 รองจากหลักความคุ้มค่า ($\mu = 4.31$ และ $\sigma = 0.20$) เพียงหลักเดียวเท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านหลักความรับผิดชอบแล้ว พบว่าไม่แตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังต่อหลักความรับผิดชอบสูงกว่าการปฏิบัติจริง และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยสภาพการปฏิบัติจริงสูงสุดในด้านหลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีความตระหนักและสำนึกในหน้าที่ที่มีต่อโรงเรียนและสังคม ($\mu = 3.91$ และ $\sigma = 0.32$) ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน ($\mu = 3.84$ และ $\sigma = 0.37$) และ บุคลากรในโรงเรียนตระหนักในสิทธิหน้าที่และปฏิบัติงานเสร็จตามเวลาที่กำหนด ($\mu = 3.74$ และ $\sigma = 0.35$) ตามลำดับ

สุจิตรา มีจำรัส (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือโรงเรียนในอำเภอท่ามะกา จำนวน 48 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองรวมทั้งสิ้น 192 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการวิจัยในด้านหลักความรับผิดชอบพบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.49) ซึ่งถือเป็นอันดับที่หนึ่งจากหกหลัก และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบสูงสุดคือ ผู้บริหารมีความสำนึกในการทำงานให้ประสบความสำเร็จโดยไม่ละทิ้งงาน ($\bar{X} = 4.16$, S.D. = 0.57) ผู้บริหารกล้าที่จะรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำของตนเอง ($\bar{X} = 4.13$, S.D. = 0.68) และผู้บริหารมีความตระหนักในหน้าที่ที่มีต่อสถานศึกษา ($\bar{X} = 4.09$, S.D. = 0.68) ตามลำดับ

บรรจง เจริญสุข (2552) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่จังหวัด นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต จำนวน 2,325 โรงเรียน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษากว่า 24 คน เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์

ผลการพัฒนารูปแบบในส่วนของความรับผิดชอบ ซึ่งแยกเป็นสี่ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ปรากฏดังนี้

รูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ในหลักความรับผิดชอบ พบว่า มีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นหลัก มีการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ครูในการปฏิบัติการเรียนการสอนให้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และมีการนำแหล่งเรียนรู้และทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอน มีความเหมาะสมในระดับต้น รองลงมาคือ ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนโดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียนมากกว่าเนื้อหาสาระและมีการกำหนดเป้าหมายผลผลิตนักเรียนในแต่ละระดับชั้นอย่างชัดเจน

รูปแบบด้านการบริหารงบประมาณ ในหลักความรับผิดชอบ พบว่า มีการมอบหมายแต่งตั้งคณะบุคคลผู้รับผิดชอบด้านการเงินและงบประมาณอย่างชัดเจน และมีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่การเงินเพื่อให้สามารถดำเนินการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เป็นอำนาจตามกฎหมายของสถานศึกษามีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ การกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารงบประมาณ

รูปแบบด้านการบริหารบุคคล ในหลักความรับผิดชอบ พบว่า จัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทุกตำแหน่ง เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มีการประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีความเหมาะสมในระดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ

รูปแบบด้านการบริหารทั่วไป ในหลักความรับผิดชอบ พบว่า มีการวางแผนและมอบหมายผู้รับผิดชอบการดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง มีการตั้งคณะทำงานตรวจสอบและจัดทำบัญชีระบบข้อเด็กอายุถึงเกณฑ์ศึกษาภาคบังคับ เพื่อเตรียมการรับนักเรียนในเขตบริการอย่างทั่วถึง มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่มีการจัดทำฐานข้อมูลของสถานศึกษาเพื่อใช้บริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับระบบฐานข้อมูลของเขตพื้นที่การศึกษาและมีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในการติดตาม ช่วยเหลือนักเรียนที่มีปัญหาในการเข้าเรียน

2.3.6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หลักความคุ้มค่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ ซึ่ง กระแสการปฏิรูประบบราชการโดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้ดำเนินมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปรัฐบาลไปสู่การลดต้นทุนและลดขนาด

ภาครัฐ อีกทั้งเน้นการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ (McNabb, 2009: 3-4) แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่างค์การภาครัฐนั้นขาดความสามารถเพียงพอที่จะรับมือกับความท้าทายและโอกาสที่จะก้าวเข้ามาในศตวรรษที่ 21 ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูป (Denhardt and Denhardt, 2009: 367) โดยการมุ่งเน้นไปที่ค่านิยมแห่งการมีประสิทธิภาพและภาวะความเป็นผู้ประกอบการของ (Koven, 2009: 148)

ความคุ้มค่า (value for money) โดยทั่วไป หมายถึง อรรถประโยชน์ ที่ได้จากการซื้อ หรือจากผลรวมของเงินที่จ่ายไป โดยความคุ้มค่านี้ไม่ได้เป็นการพิจารณาเฉพาะการซื้อในราคาต่ำสุด (ประหยัด) แต่ยังหมายความรวมถึงการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดที่จะได้รับจากการซื้อนั้นๆ อีกด้วย (Business Dictionary.com, 2011) ส่วนความคุ้มค่าในภาครัฐนั้น จะหมายถึง กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สถาบันพระปกเกล้า, 2544: 58) โดยการสร้างความคุ้มค่าในการบริหารราชการ นั้นอาจมีแนวทางในการดำเนินการเช่น การจัดทำบัญชีลดต้นทุน การจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม และมีการประเมินความคุ้มค่า (เมตต์ เมตต์การุณจิต, 2554: 78)

ความคุ้มค่า นั้น สาระหลักสำคัญจะครอบคลุม 3 ประเด็น คือ 1) การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร ซึ่งหมายถึง การนำทรัพยากรในประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ อยางไรจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่ หรือเกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปในการนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ 2) การประหยัด ซึ่งนอกจากจะหมายถึงการใช้จ่ายเงินที่ต่ำที่สุดแล้ว ยังหมายรวมถึง การทำให้มูลค่าของการผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิต หรือการทำให้เกิดประโยชน์ และ 3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึงศักยภาพในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและศักยภาพในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (ณัฐธา วิจินัยภาค, 2553: 50)

หลักความคุ้มค่านี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุไว้ว่าหมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงคให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544: 20) ได้นำมาขยายความเพิ่มเติมลงไปในระดับต่างๆ คือ ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำและบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป ในระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีการทำรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจ

อย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ ส่วนในระดับองค์กรนั้น ผู้บริหารต้อง ทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชน หรือภาค ประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนา ความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ตัวชี้วัดความคุ้มค่า

สำหรับตัวชี้วัดความคุ้มค่า นั้น ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดโดยสถาบันพระปกเกล้า (2552: 187-188) โดยประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 องค์ประกอบ คือ 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 3) มีศักยภาพในการแข่งขัน โดยมี 12 องค์ประกอบย่อย ดังตารางที่ 2.14

ตารางที่ 2.14 แสดงตัวชี้วัดความคุ้มค่า

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
V1 หน่วยงานมีการประหยัด	V101 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม V102 ไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ V102 หน่วยงานมีผลผลิตหรือบริการที่ได้มาตรฐาน V104 หน่วยงานมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน V105 หน่วยงานมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
V2 หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	V201 หน่วยงานใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ V202 หน่วยงานมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล V203 หน่วยงานมีการให้ผลตอบแทนตามผลงาน
V3 หน่วยงานมีศักยภาพในการแข่งขัน	V301 หน่วยงานมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย V302 หน่วยงานมีการเน้นผลงานด้านการบริการ V303 หน่วยงานมีการประเมินผลการทำงาน V304 ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2552: 187-188

การประยุกต์หลักความคุ้มค่ามาใช้ในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ถวิล อรัญเวศ (ม.ป.ป.) กล่าวถึงการประยุกต์หลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานโรงเรียน โดยมองจากงานหลักสี่ด้านของโรงเรียน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ซึ่งสรุปได้ดังนี้

งานวิชาการ ผู้บริหารส่งเสริมให้ครูทำการสอนโดยใช้สื่อประกอบการสอนเพื่อจะทำให้นักเรียนสามารถเข้าใจบทเรียนได้ง่ายขึ้น ส่งเสริมให้นักเรียนได้เรียนจากแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะการใช้ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้คุ้มกับงบประมาณที่ได้ลงทุนไป

งานงบประมาณ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการตามโครงการต่างๆ เพื่อจะได้ทราบว่ามีความคุ้มค่าคุ้มทุนหรือไม่ และรายการใดมีการประหยัดงบประมาณ หรือใช้งบประมาณน้อยแต่ได้ผลเกินความคาดหมาย

งานบริหารงานบุคคล หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษากระจายงานในความรับผิดชอบให้กับบุคลากรได้ช่วยกันรับผิดชอบ และมอบหมายให้บุคลากรได้ช่วยกันประหยัดพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นการประหยัดน้ำ ประหยัดไฟฟ้า ประหยัดวัสดุ เป็นต้น

งานบริหารทั่วไป หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทำงานธุรการขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ช่วยกันรับผิดชอบดูแลอาคารสถานที่และช่วยกันรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินราชการ เป็นต้น

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่าในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักความคุ้มค่าในโรงเรียนนั้น ทุกงานล้วนปรากฏว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับมาก (วิรัตน์ รัตนมณี, 2550; สามารถ อินตามูล, 2548; สุวรรณ ทองคำ, 2545; พระยุพธนา ชุตทองม้วน, 2550; ไพศาล ตั้งสมบุญ, 2548; สุกิตรา มีจำรัส, 2550) โดยข้อคำถามที่มักจะมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ใช้อาคารสถานที่รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ของสถานศึกษาในการจัดกิจกรรมต่างๆ ผู้บริหารสนับสนุนให้ร่วมกันประหยัดพลังงานเพื่อรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น และมีการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มครูเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยวิรัตน์ รัตนมณี (2550) ซึ่งผลการศึกษาด้านหลักความคุ้มค่าพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของบรรจง เจริญสุข (2552) ที่ได้ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้เทคนิคเดลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา 24 คน ซึ่งผลการศึกษาได้แบ่ง

หลักความคุ้มค่าออกเป็นสี่ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาของงานวิจัยทั้งหมดอาจกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

วิรัตน์ รัตนมณี (2550) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตตรวจราชการที่ 3 สังกัด สพฐ.และ เปรียบเทียบการบริหารงานสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา 75 คน และกลุ่มตัวอย่างครู 307 คน จาก 15 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ คือแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้ค่าสถิติ t-test ซึ่งวิรัตน์ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลออกเป็น 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

โดยในส่วนของหลักความคุ้มค่า นั้น ในภาพรวมจากความเห็นของผู้บริหารและครูเป็นหลักที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในอันดับที่ 3 (มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.88 จากคะแนนเฉลี่ยความเห็นของผู้บริหาร และ 3.73 จากคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของครู) ซึ่งรองจากหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม และผลการศึกษาในส่วนของเปรียบเทียบความเห็นของผู้บริหารและครู ด้วย t-test พบว่า ในภาพรวมด้านความคุ้มค่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักความคุ้มค่าไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณารายข้อคำถาม มีบางข้อคำถามซึ่งพบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยผู้บริหารและครู ซึ่งข้อที่มีความแตกต่างกันของค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ข้อแรก คือ ข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารมีการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจนของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาเกิดการพัฒนา และข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารมีระบบตรวจสอบภายใน มีการจัดทำรายงานการเงิน และเผยแพร่แก่สาธารณชนได้รับทราบทุกปี (ทั้งสองข้อคำถามมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 โดยมีค่า $p=0.007$) รองลงมาคือข้อคำถามที่ว่า ผู้บริหารมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ (มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยมีค่า $p=.009$)

สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยเก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน 209 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมผู้บริหารมีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.03) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับสูงสุด โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักความคุ้มค่าที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษาเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ใช้อาคารสถานที่รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ของสถานศึกษาในการจัดกิจกรรมต่างๆ ($\bar{X} = 3.92$, S.D. = 1.01) ผู้บริหารสถานศึกษามีการรณรงค์ให้บุคลากรใช้ไฟฟ้าอย่าง

ประหยัด ($\bar{X} = 3.87$, S.D. = 0.93) และ ผู้บริหารสถานศึกษามีการรณรงค์ให้บุคลากร ครู นักเรียน และชุมชนร่วมกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ($\bar{X} = 3.78$ และ S.D. = 0.99) ตามลำดับ

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีจำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าว จำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ($\bar{X} = 4.07$) โดยด้านหลักความคุ้มค่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.02$) ซึ่งถือว่าอยู่อันดับที่ 5 รองจากหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักความคุ้มค่าที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ ($\bar{X} = 4.34$) ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูผู้สอนจัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุผลสูงสุด ($\bar{X} = 4.26$) และ ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรให้สามารถพัฒนาตนเองและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง ($\bar{X} = 4.24$) ตามลำดับ

พระยุทธินา ชุตทองม้วน (2550) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ โดยมีประชากรคือหัวหน้าสาขา จำนวน 10 คน และบุคลากรสายการสอนและส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนา เชียงใหม่ จำนวน 220 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 11 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ โดยผลการศึกษาในส่วนของหลักความคุ้มค่าพบว่าพฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลีเทคนิคลานนาเชียงใหม่ด้านหลักความคุ้มค่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.83$, $\sigma = 0.95$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในอันดับที่ 4 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.82$, S.D. = 0.89) หลักการมีส่วนร่วม ($\mu = 3.79$, $\sigma = 0.85$) และหลักนิติธรรม ($\mu = 3.78$, $\sigma = 0.73$) โดยข้อคำถามสามข้อแรกของหลักความคุ้มค่าที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ดูแลให้มีการเลือกใช้อาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียนให้เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนอย่างเหมาะสม ($\mu = 3.97$, $\sigma = 0.90$) ส่งเสริมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด ($\mu = 3.95$, $\sigma = 0.93$) และ นำผลการประเมินไปใช้ในการนิเทศปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ($\mu = 3.91$ และ $\sigma = 0.97$) ตามลำดับ

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร และศึกษาความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา และความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการ

ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร จำนวน 478 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความคุ้มค่าพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู มีการปฏิบัติด้านหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับมาก ($\mu = 3.65$ และ $\sigma = 0.31$) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่อันดับที่ 3 รองจากหลักความรับผิดชอบ ($\mu = 3.72$ และ $\sigma = 0.36$) และหลักนิติธรรม ($\mu = 3.66$ และ $\sigma = 0.25$) ส่วนระดับความคาดหวังต่อหลักความคุ้มค่านี้อยู่ในระดับมาก ($\mu = 4.31$ และ $\sigma = 0.20$) ซึ่งถือว่าคาดหวังเป็นอันดับที่ 1 จากทั้ง 6 หลัก และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านหลักความคุ้มค่าแล้วพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังต่อหลักการความคุ้มค่าสูงกว่าการปฏิบัติจริง และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยสภาพการปฏิบัติจริงสูงสุดในด้านหลักการความคุ้มค่า ได้แก่ ข้อคำถามที่ว่า บุคลากรในโรงเรียนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานตามความรู้ความสามารถของตนเอง ($\mu = 3.78$ และ $\sigma = 0.32$) มีการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ($\mu = 3.72$ และ $\sigma = 0.38$) และ มีการให้บริการหลัก แหล่งเรียนรู้ อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ แก่บุคลากรภายในและภายนอกโรงเรียน กับข้อคำถามที่ว่ามีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร และการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ($\mu = 3.69$, $\sigma = 0.34$ และ $\sigma = 0.31$ ตามลำดับ)

สุจิตรา มีจำรัส (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือโรงเรียนในอำเภอดำรงวิทยะกา จำนวน 48 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองรวมทั้งสิ้น 192 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ ผลการวิจัยในด้านหลักความคุ้มค่าพบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.91$, S.D. = 0.47) ซึ่งถือเป็นอันดับที่ห้ารองจากหลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.49) และหลักคุณธรรม ($\bar{X} = 4.04$, S.D. = 0.45) หลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 4.00$, S.D. = 0.50) และหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = 3.95$, S.D. = 0.51) และเมื่อพิจารณาข้อคำถามสามข้อแรกที่มีค่าเฉลี่ยการบริหารงานตามหลักความคุ้มค่าสูงสุดคือ ผู้บริหารมีการจัดการและวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.66) ผู้บริหารสนับสนุนให้ร่วมกันประหยัดพลังงานเพื่อรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ($\bar{X} = 3.98$, S.D. = 0.65) และผู้บริหารสนับสนุนให้

บุคลากรในสถานศึกษาจัดบริการให้นักเรียนหรือผู้เข้ามาติดต่อราชการได้รับความสะดวก รวดเร็ว ภายในเวลาที่กำหนด ($\bar{X} = 3.90$, S.D. = 0.74) ตามลำดับ

บรรจง เจริญสุข (2552) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ได้แก่จังหวัด นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา และภูเก็ต จำนวน 2,325 โรงเรียน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษากำหนดจำนวน 24 คน เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการพัฒนารูปแบบในส่วนของหลักความคุ้มค่า ซึ่งแยกเป็นสี่ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ปรากฏดังนี้

รูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ในหลักความคุ้มค่า พบว่า มีการนำแนวเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา จัดให้มีการจัดทำมาตรฐานการศึกษาและตัวบ่งชี้ของสถานศึกษาและการสนับสนุนให้มีการจัดการเรียนรู้ให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ มีความเหมาะสมในระดับต้น รองลงมาคือ มีการนำผลการนิเทศ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานไปวางแผนพัฒนาสถานศึกษาเป็นรายภาคเรียน และจัดให้มีคณะกรรมการดำเนินการประเมินโครงการทางวิชาการและนำผลการประเมินมาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

รูปแบบด้านการบริหารงบประมาณ ในหลักความคุ้มค่า พบว่า มีการจัดทำแผนบริหารงบประมาณของสถานศึกษาแบบเน้นผลงาน มีการประเมินผลการดำเนินงานด้านงบประมาณเป็นประจำทุกปี และมีการจัดทำระบบการตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณของสถานศึกษาที่มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีการพัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการปฏิบัติงานด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็นออกเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติด้านการเงิน

รูปแบบด้านการบริหารบุคคล ในหลักความคุ้มค่า พบว่า มีการนำผลการประเมินตัวผู้เรียนมาใช้ในการพัฒนา การปฏิบัติงานของครู และมีการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของสถานศึกษา มีความเหมาะสมในระดับต้น รองลงมาได้แก่ การมีการวิเคราะห์ผลด้านนักเรียนและชุมชนเพื่อกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกและบรรจุครู

รูปแบบด้านการบริหารทั่วไป ในหลักความคุ้มค่า พบว่า มีการดำเนินงานธุรการตามระบบที่กำหนดไว้ โดยยึดหลักความถูกต้อง รวดเร็ว ประหยัด และคุ้มค่า มีการวางแผน ออกแบบระบบงานธุรการ ลดขั้นตอนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพโดยนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสม มีความเหมาะสมในลำดับต้น รองลงมาได้แก่ มีแผนการใช้ประโยชน์อาคารสถานที่อย่างชัดเจน เป็นระบบโดยเน้นความคุ้มค่า และมีการติดตามประเมินผลและปรับปรุงการจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ

2.3.7 หลักความมั่นคง (Security)

ในเรื่องของความมั่นคงนั้น หากพิจารณาจากลำดับขั้นความต้องการของ Maslow (2005: 167-178) ซึ่งแบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ชั้น จากลำดับต่ำสุดไปหาสูงสุด คือ ความต้องการทางกายภาพ (Physiological needs) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety and Security needs) ความต้องการความรัก (The love needs) ความต้องการได้รับการยกย่อง (The esteem needs) และความต้องการประจักษ์ในตน (the need for self-actualization) แล้ว จะเห็นได้ว่าความต้องการความมั่นคงปลอดภัยนั้น เป็นความต้องการในระดับล่างของมนุษย์เรา ซึ่ง วันชัย มีชาติ (2548: 76) ได้ขยายความในแง่ของการต้องการความมั่นคงปลอดภัยว่า ความต้องการในขั้นนี้บุคคลจะต้องการมีเสถียรภาพ มีความมั่นคง และปลอดภัยในชีวิต ปลอดภัยจากอันตรายต่างๆ ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งในกรณีขององค์กรนั้น เราอาจพิจารณาจากสภาพความปลอดภัยในการทำงาน สิทธิประโยชน์ตอบแทนจากการทำงาน การเพิ่มเงินเดือน และความมั่นคงในงาน (Job security) ซึ่งเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อสมาชิกในองค์กร

ความต้องการความมั่นคง หรือตรงกับภาษาอังกฤษว่า security needs นั้น ดิน ปรัชญ พทฺธี (2548: 357) ได้ให้ความหมายว่า “ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามนี้จะเห็นได้ว่า มีคำสองคำซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของความต้องการความมั่นคง นั่นก็คือ ความต้องการความมั่นคงในชีวิต และความต้องการความมั่นคงในทรัพย์สิน ซึ่งในกรณีของการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน ซึ่งถือว่าเป็นองค์การประเภทหนึ่งแล้ว หากต้องการวัดความมั่นคงของสมาชิกในองค์กร ประเด็นที่ควรครอบคลุมถึงก็ควรครอบคลุมถึงทั้งสองประเด็น คือ ทั้งความมั่นคงในงาน และ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อีกด้วย

จากการศึกษาจากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ไม่พบว่ามีกรกล่าวถึงหลักความมั่นคง แม้กระทั่งงานวิจัยต่างๆ หลักนี้ก็ไม่ได้เป็นที่กล่าวถึงเท่าไรนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเท่าที่สืบค้นพบว่างานวิจัยทุกชิ้น ล้วนแต่กล่าวถึง 6 หลัก อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักการธรรมาภิบาลของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 แต่หลักความมั่นคงนั้น สาเหตุที่ผู้วิจัยมองว่าน่าจะมีความสำคัญและนำมาใช้เป็นหลักในการศึกษาธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วยหลักหนึ่ง เพราะเหตุผลสองประการดังได้กล่าวไปแล้ว คือ ประการแรก ในระดับสถาบันอุดมศึกษา มีการศึกษาพบว่า หลักการนี้เป็นหลักที่มีความจำเป็นสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยเอกชน (งานของศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, 2551) และประการที่สอง จากการที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสไปเก็บข้อมูลเบื้องต้นจากโรงเรียนจำนวน 3 แห่ง อันประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน 2 คน

ครูประจำการ 4 คน ครูผู้ช่วย 1 คน (ครูผู้ช่วยหลังจากผ่านการประเมินจะได้เลื่อนเป็นครูประจำการ) และครูอัตราจ้าง 4 คน จากโรงเรียน 3 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนในจังหวัดกรุงเทพมหานคร 2 แห่ง และโรงเรียนในจังหวัดราชบุรี 1 แห่ง ผลการศึกษาก็พบว่า ครูส่วนใหญ่เห็นว่าหลักความมั่นคงนี้ เป็นหลักที่มีความสำคัญน่าจะเอามาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย เพราะความมั่นคงนั้น นอกจากจะหมายถึงความมั่นคงในงานแล้ว ยังต้องหมายรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังจากการให้สัมภาษณ์ของครูผู้ช่วยในโรงเรียนจังหวัดราชบุรี ท่านหนึ่งถึงปัญหาความมั่นคง ดังนี้

“... เมื่อครูมีความไม่มั่นคงในฐานะทางการเงินแล้ว ครูก็ย่อมรู้สึกได้ว่าตนเองไม่มีความมั่นคงในงานที่ทำด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากครูอัตราจ้าง ครูกลุ่มเหล่านี้หากไม่ได้รับความมั่นคงในฐานะทางการเงินแล้ว ย่อมมีความวิตกเป็นอย่างมากต่ออนาคตทางการเงินของตนเอง เพราะไม่ได้รับสวัสดิการเทียบเท่ากับข้าราชการครู อีกทั้งครูกลุ่มนี้ยังไม่ได้ได้รับความมั่นคงในงานที่ทำด้วย เพราะว่าโดยส่วนใหญ่นั้นจะเป็นการต่อสัญญาปีต่อปี ยิ่งไปกว่านั้น บางโรงเรียนก็ไม่ต่อสัญญาให้ทั้งๆ ที่ครูกลุ่มนี้ไม่ได้มีความผิดอะไรเลย เพียงแต่ไม่มีงบประมาณที่จะจัดสรรเพื่อเป็นค่าตอบแทนของครูกลุ่มนี้นั่นเอง และที่แย่ที่สุด คือ การสร้างสภาวะการณ์ต่างๆ เพื่อให้ครูอัตราจ้างคนเก่าออกจากงาน เพราะว่าต้องการดึงลูก หลานของข้าราชการครูในสถานศึกษามาทำงานแทน...” (ครูผู้ช่วย โรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2553)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากคำให้สัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ครูกล่าวมา มีทั้งปัญหาเรื่องของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือเรื่องของเงินเดือน และสวัสดิการ ที่หากไม่พอเพียงแล้วจะส่งผลกระทบต่อการวิตกในอนาคตทางการเงิน และยังมีประเด็นความไม่มั่นคงทางการทำงานด้วย ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ ที่ครูมองว่า จะมีผลต่อความทุ่มเทในการทำงานด้วย

ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น สุจิตรารัตน์ มธวรรตน์ (2556: 59-61) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อันได้แก่ตัวครู ผู้ผลิตครู ผู้รับและใช้บริการการศึกษาจากครู จำนวน 30 คน ถึงปัญหาเรื่องค่าตอบแทนของครูที่ไม่สมดุลกับการดำรงชีวิต โดย ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า อัตราเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือนของครู ส่งผลกระทบต่อปัญหาภาวะวิกฤติวิชาชีพครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำอัตราเงินเดือนไปเปรียบเทียบกับวิชาชีพอื่นๆ เช่น วิชาชีพแพทย์ ฯลฯ โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 73 มีความเห็นว่า อัตราเงินเดือนและระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนรวมทั้งข้อเปรียบเทียบกับวิชาชีพชั้นนำ มีผลกระทบต่อวิชาชีพครูและมีถึงร้อยละ 53 จากผู้ตอบแบบสอบถามที่มีความเห็นว่า รายได้ครูต่ำและขาดความเป็นธรรม

หลักความมั่นคง ในกรณีของมหาวิทยาลัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ได้ ระบุไว้ว่า คือ การสร้างความสุข สนุกกับการทำงานของบุคลากรจะทำให้คณะวิทยาการจัดการมีความมั่นคงและอยู่รอดได้ในระยะยาว คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ที่มีความพึงพอใจในงาน รายได้และสวัสดิการที่มั่นคงของบุคลากร ส่งผลทำให้เกิดความกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีขวัญและกำลังใจมีการอุทิศร่างกายและแรงใจในการทำงาน ส่งผลต่อความสำเร็จของงานให้เป็นไปได้ตามเป้าหมาย บุคลากรผู้ปฏิบัติงานต้องทราบความก้าวหน้าและอนาคตที่มั่นคง ส่งเสริมให้คณาจารย์เพิ่มพูนวิทยฐานะ ตำแหน่งทางวิชาการและวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ โดยใช้จุดแข็งของผู้ที่ประสบความสำเร็จมาก่อนเข้ามาทำการกระตุ้น และหนุนเสริมให้ได้ค่าตอบแทนมีเงินเดือนประจำตำแหน่งตามระเบียบอย่างเสมอภาคกัน และมีค่าตอบแทนทางวิชาการ ส่งเสริมให้คณาจารย์ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น ศึกษาดูงานในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการวิชาชีพและนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อความมั่นคงและลดอัตราการลาออกจากงาน ด้วยการมีสัญญาจ้างอย่างต่อเนื่อง และมีการประเมินผลงานเป็นระยะๆ อันดับแรก คือ การประเมินตนเอง รองลงมา คือ การประเมินโดยผู้บริหารระดับคณะฯ และลำดับสุดท้าย การประเมินโดยผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อให้บุคลากรมั่นใจในสถานภาพของตนเอง

นอกจากนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็เป็นอีกมหาวิทยาลัยหนึ่งที่ได้นำหลักความมั่นคง มาเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นเสาหลักของแผ่นดิน ในปี 2555-2559 โดยได้ขยายความ ความมั่นคงไว้ว่า เป็นมหาวิทยาลัยที่มีการบริหารทรัพยากรทั้งทางกายภาพ การเงินและทรัพยากรสิ่งของอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พัฒนาความสัมพันธ์ สร้างความผูกพัน และมีการนำศักยภาพของศิษย์เก่ามาร่วมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความมั่นคง ยั่งยืน เป็นเลิศทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง” (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555)

ส่วนในกรณีของประถมศึกษายังไม่พบว่ามีผู้นำหลักความมั่นคงมาใช้เป็นหลักในการศึกษา ธรรมาภิบาลในโรงเรียน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหลักความมั่นคง ซึ่งมีความหมายรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การทำงาน อันจะส่งผลต่อความมั่นคงขององค์กรนั้น ควรจะนำมาใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ถึงสภาพธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วยหลักหนึ่ง อย่างไรก็ตามหลักนี้คงต้องรอการนำไปทดสอบจากการสัมภาษณ์กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในโรงเรียน รวมถึงผู้บริหารและบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนอีก แล้วจึงนำมาสู่ข้อสรุปต่อไปได้

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับหลักความมั่นคงในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักความมั่นคงนั้น ในระดับประถมศึกษายังไม่มีการศึกษาในหลักนี้ แต่ในกรณีของมหาวิทยาลัยมีการนำหลักความมั่นคงมาใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล โดย ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551: ง) ได้ศึกษาถึงการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และพัฒนาและนำเสนอการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในภาคกลาง จำนวน 14 มหาวิทยาลัย ผู้ให้ข้อมูลในแต่ละมหาวิทยาลัย ได้แก่ ผู้บริหารคณะวิชา 20 คน และอาจารย์ประจำคณะวิชา 20 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 475 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ จำนวน 66 ข้อ ผลการวิจัยพบว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ คือ 1) หลักความรับผิดชอบ 2) หลักนิติธรรมและความเสมอภาค 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความคุ้มค่า 5) หลักความมั่นคง 6) หลักความมีส่วนร่วม 7) หลักคุณธรรม และ 8) หลักการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยการสัมมนาอิงผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 8 องค์ประกอบมีความเหมาะสม เป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์สอดคล้องกับขอบข่ายการวิจัย

ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในส่วนของหลักความมั่นคงที่ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551: 122-125) ได้สรุปจากการวิเคราะห์เอกสารและความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น พบว่าองค์ประกอบหลักความมั่นคง จะมีสาระสำคัญที่นำมาใช้คือ 1) มีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรม 2) มีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม 3) กระบวนการในการตัดสินใจในหน่วยงานได้ไข่มติเสียงส่วนใหญ่ 4) บุคลากรมีความมั่นใจและปลอดภัยเมื่อขอคำปรึกษาหารือในปัญหาต่างๆ 5) มีการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นระบบ 6) ผลตอบแทนได้รับเหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงาน 7) มีการทบทวนภารกิจและโครงสร้างของหน่วยงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

2.3.8 หลักเป้าหมายสอดคล้อง (relevance) ต่อสังคม

หลักความสอดคล้อง หรือตรงกับภาษาอังกฤษว่า relevance นั้น ดิน ปรัชญพฤทธิ (2548: 341) ได้แปลไว้ว่า “ตรงกับ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับ” โดยที่ เกษม วัฒนชัย (2546: 25-26) ถือเป็นบุคคลเดียวที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีเป้าหมายสอดคล้อง (relevance) ต่อสังคม โดยนำมาเป็นหลักของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในข้อแรก ว่าเป้าหมายต้องสอดคล้องต่อความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน โดยได้ยกตัวอย่างว่า ต้องตั้งคำถามต่อกิจกรรมต่างๆ ที่กระทำในโรงเรียนว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ต่อสังคม หรือต่อโรงเรียนหรือไม่ หากไม่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

สังคม หรือต่อโรงเรียนแล้วก็ควรเลิกทำ ดังตัวอย่างเช่น การจัดงานวันเกิดของผู้บริหารหรือวันเกิด ส.ส. แล้วชวนนักเรียนไปพ็อนรำที่บ้านเจ้าของวันเกิด ซึ่งต้องตั้งคำถามว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการ เรียนของผู้เรียนหรือไม่ ถ้าไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนก็ควรเลิกทำ โดยเกษม ได้ขยายความเพิ่มว่า หลักธรรมาภิบาล คือต้องทำในสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์ของโรงเรียน ประโยชน์ของชุมชน ของ สังคม และของประเทศ ฉะนั้นหากโรงเรียนจะมีกิจกรรมอะไรก็ตามต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ โรงเรียน คือต้องเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียนและต้องเป็นประโยชน์ต่อชุมชน (เกษม วัฒนชัย, 2546: 26)

แม้การศึกษาธรรมาภิบาลในโรงเรียนโดยใช้หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมจะเป็นเพียง นักวิชาการเพียงท่านเดียวที่กล่าวถึง แต่หลักการดังกล่าวนั้นก็ถือว่าเป็นหลักการสำคัญและควรที่จะ นำมาศึกษา เพราะจะช่วยตอบโจทย์ปัญหาในการบริหารงานโรงเรียนมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ ของการจัดการศึกษาคือผู้เรียนมีคุณภาพได้ดียิ่งขึ้น ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี ธรรมาภิบาลในการบริหารงานโรงเรียนโดยมองอย่างเป็นระบบ (ในส่วนของหัวข้อธรรมาภิบาลกับการ นำมาใช้ในโรงเรียน) ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (inputs) อันได้แก่ ครู หลักสูตร ผู้เรียน ผู้บริหาร บุคลากร งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ฯลฯ ปัจจัยกระบวนการ (process) ทั้งกระบวนการจัดการ เรียนการสอน กระบวนการบริหาร และบทบาทของโรงเรียนและชุมชน ซึ่งทั้งสามส่วนนี้นำไปสู่ ผลผลิต (outputs) คือนักเรียนมีคุณภาพ เป็นคนดี คนเก่ง คนมีความสุข ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลักของ การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน และการนำธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในโรงเรียนยังต้องมุ่งตอบโจทย์ การแก้ไขปัญหาภายในองค์กรซึ่งเป็นเป้าหมายรองอีกด้วย ดังนั้นกิจกรรมใดๆ ที่จะเกิดขึ้นในทุกๆ ส่วนของระบบหากคำตอบต่อคำถามที่ว่ามีความสอดคล้อง (relevance) หรือเป้าหมายของการ กระทำหรือกิจกรรมนั้นๆ มีความสอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ของการจัดการเรียนการสอนในระบบ โรงเรียน หรือเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนมีคุณภาพ (ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการ จัดการศึกษา) หรือจะช่วยแก้ไขปัญหาภายในองค์กร หรือช่วยก่อให้เกิดประโยชน์ต่อโรงเรียน สังคม ชุมชน หรือประเทศชาติ หรือไม่ หากกิจกรรมหรือการกระทำนั้นๆ ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ก็ถือว่าไม่ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาลในหลักนี้

ทั้งนี้หากนำเอาหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมมาประกอบการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นใน โรงเรียนโดยมองอย่างเป็นระบบดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะพบว่า หลายๆ ปัญหานั้นจะถือว่าเข้าข่ายผิด ต่อหลักนี้ ดังเช่น ปัญหาในส่วนของครูที่ต้องคร่ำเคร่งทำแฟ้มเอกสารเพื่อการเลื่อนวิทยฐานะของตน จนไม่มีเวลาสอนนักเรียน (สุดา ภัทษา, 2554) หรือปัญหาครูมุ่งสอนพิเศษเป็นหลักกระทั่งเกิดการไม่ สอนผู้เรียนอย่างเต็มที่ในชั่วโมงสอนของตน (เสมาศิการ, 2554) หรือในส่วนของหลักสูตรที่ไม่ สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของนักเรียนในแต่ละกลุ่ม (กลีน สระทองเนียม, 2556) หลักสูตร ของโรงเรียนที่ขาดความสัมพันธ์กับหลักสูตรแกนกลาง หลักสูตรไม่ตอบสนองความต้องการของ

ผู้เรียน (ปิยนุช เปี่ยมวิริยะวงศ์, 2556: 41) ตัวผู้เรียนเองที่มุ่งกวาดวิชาและท่องจำเพื่อสอบแข่งขันมากกว่าเพื่อเรียนรู้ (วิทยากร เชียงกุล, 2553: 36) หรือในส่วนของผู้บริหารก็ดังเช่นการที่ผู้บริหารไม่ค่อยอยู่โรงเรียนเพราะต้องไปคอยต้อนรับผู้ใหญ่ เพื่อให้ผู้ใหญ่ได้เห็นหน้าเพราะเกรงว่าถ้าผู้ใหญ่ไม่เห็นหน้าจะไม่ได้ย้ายหรือไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง (เกษม วัฒนชัย, 2546: 26) ในกระบวนการจัดการเรียนการสอนก็ได้แก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่เน้นแต่สอนวิชาแต่ไม่ได้เน้นสอนศิษย์ และขาดการเสริมสร้างแรงบันดาลใจ (วิจารณ์ พานิช, 2556) เป็นต้น เพราะปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะเกิดการตั้งคำถามได้ว่าจะช่วยนำไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ของการจัดการเรียนการสอน หรือการบริหารที่ต้องการพัฒนาให้ผู้เรียนมีคุณภาพ คือเป็นผู้เรียนที่เป็นทั้งคนดี คนเก่ง และคนมีความสุขได้จริงหรือ หรือจะช่วยตอบโจทย์การแก้ปัญหาภายในองค์กร หรือเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียน หรือต่อสังคมหรือไม่ ซึ่งจะพบได้ว่าปัญหาดังได้ยกตัวอย่างไปนั้นล้วนแล้วแต่ไม่ได้มุ่งไปสู่เป้าหมายเหล่านั้น จึงนำเข้าช่วยผิติดต่อหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

แม้แนวคิดของ เกษม วัฒนชัย (2546) ที่มองว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนควรประกอบไปด้วยหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคิด เพราะไม่ใช่งานวิจัยหรือยังไม่มีการวิจัยใดๆ ได้นำมาศึกษาว่าหลักการนี้จะมีประโยชน์หรือเหมาะสมที่จะเป็นกรอบของการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนหรือไม่ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าหลักการนี้ควรนำไปใช้ศึกษาถึงความเหมาะสมของการนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้เกิดประโยชน์และช่วยแก้ปัญหาภายในโรงเรียนได้หลายประการ

2.4 ตัวแปรที่นำมาศึกษาความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียน

การศึกษาตัวแปรที่น่าจะมีความสัมพันธ์กับการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้น เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุม หลังจากที่ได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้สามารถแบ่งกลุ่มตัวแปรออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ตัวแปรสภาพภายในโรงเรียน กับตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งอาจกล่าวได้ดังนี้

2.4.1 ตัวแปรสภาพภายในโรงเรียน

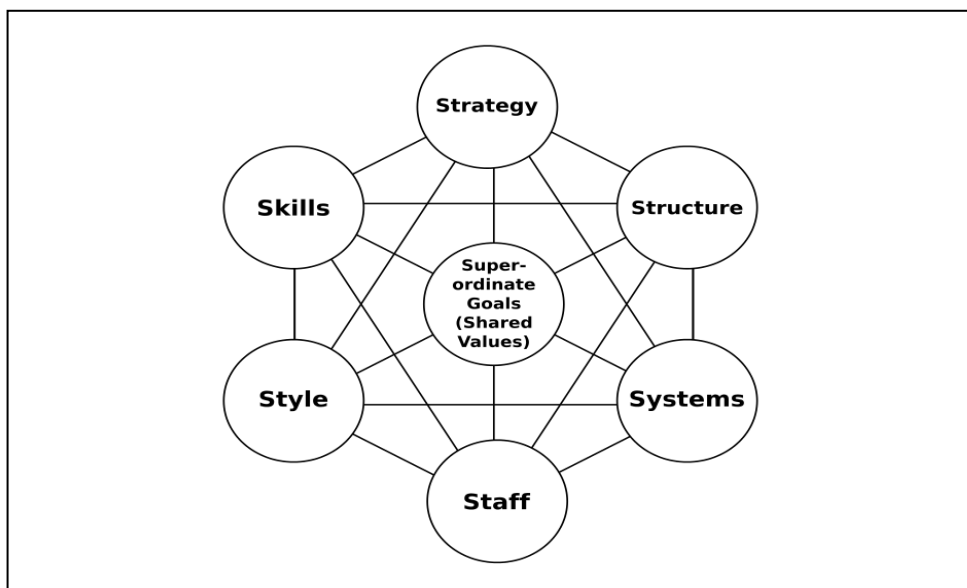
สำหรับตัวแปรสภาพภายในโรงเรียนนั้น จากที่ได้ทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มักมีการกล่าวถึงปัจจัยทางการบริหาร 7S ของ McKinsey ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำมาศึกษา แต่เนื่องด้วยมีบางตัวแปรที่น่าสนใจแต่ไม่ได้อยู่ในขอบข่ายของ 7S ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้เพิ่มตัวแปรดังกล่าวด้วยอันได้แก่ ตัวแปรขนาดของโรงเรียน สถานที่ตั้งของโรงเรียน และรายได้ของโรงเรียน ซึ่งจะได้กล่าวตามลำดับ ดังนี้

2.4.1.1 ปัจจัยทางการบริหารตามแนวคิด 7S ของ McKinsey

ตัวแบบ 7S นี้ถูกพัฒนาขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 โดย Robert Waterman, Tom Peters และ Julien Philips ซึ่งทำงานให้กับบริษัท McKinsey (Lindsay Sherwin, 2009) กล่าวคือ ในช่วงต้นปี ค.ศ.1977 เป็นช่วงเวลาที่ธุรกิจส่วนใหญ่ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาการจัดการที่มีประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์ โครงสร้าง และ ประสิทธิภาพของการจัดการ (Peters, and Waterman, 1982: 3) บริษัท McKinsey ซึ่งเป็นที่ปรึกษาธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรจะทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล และ กิจการธุรกิจต่างๆ ควรมีกลยุทธ์อย่างไรและควรจัดโครงสร้างองค์การแบบไหน จึงจะทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ (วีรชัย ตันติวีระวิทยา, 2528: 11) บริษัท McKinsey จึงได้จัดตั้งกลุ่มทำวิจัยขึ้นมาเพื่อค้นหาตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กัน 2 ตัวแปร คือ กลยุทธ์ กับรูปแบบของโครงสร้างองค์การและการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จของการบริหารจัดการธุรกิจ ซึ่งนักวิจัยได้ระดมนักธุรกิจ ที่ปรึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักหนังสือพิมพ์ธุรกิจ เพื่อเสนอรายชื่อบริษัทที่มีการบริหารงานดีเด่นจำนวน 62 บริษัท โดยมีเกณฑ์ความโดดเด่น 6 ด้าน คือ (1) การเจริญเติบโตของสินทรัพย์รวมในช่วงปี ค.ศ.1961-1980 (2) การเจริญเติบโตของทุนสะสมในช่วงปี ค.ศ.1961-1982 (3) มูลค่าตลาดและมูลค่าตามบัญชีในช่วงปี ค.ศ.1961-1982 (4) ผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นโดยเฉลี่ยในช่วงปี ค.ศ.1961-1980 (5) ผลตอบแทนต่อยอดขายโดยเฉลี่ยในช่วงปี ค.ศ.1961-1982 (6) ผลตอบแทนเฉลี่ยจากยอดขายในช่วงปี ค.ศ.1961-1980 (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 614) ซึ่งแม้ว่าตามปกติแล้วจะไม่มีหลักการตัวแบบเดียวที่สามารถปรับใช้ได้ทั้งหมด (no one size fits all) ที่จะเป็นหลักประกันได้ถึงความสำเร็จของธุรกิจ แต่ในแง่ทางเทคนิค และทางทฤษฎีแล้ว ปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางธุรกิจได้นั้น นักวิจัยได้พบปัจจัยสำคัญ 7 ประการ (Tom Peters, 2011) คือ โครงสร้าง (structure) กลยุทธ์ (strategy) คนหรือพนักงาน (people) สไตล์การบริหาร (management style) ระบบและวิธีการ (systems and procedures) ค่านิยมร่วม (guiding concepts and shared values) และ ทักษะการบริหาร (skills) (วีรชัย ตันติวีระวิทยา, 1528: 13) ซึ่งปัจจัยสำคัญทั้ง 7 ประการดังกล่าวนี้จะช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์การ (Tom Peters, 2011)

ต่อมาบริษัท McKinsey ได้ปรับปรุงคำจำกัดความของตัวแปรทั้งเจ็ดใหม่ให้มีความถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น (วีรชัย ตันติวีระวิทยา, 2528: 13) โดยเปลี่ยนเป็น กลยุทธ์ (strategy) โครงสร้าง (structure) ระบบการบริหารงาน (systems) สไตล์ (style) บุคลากร (staff) ทักษะการบริหาร (skills) และค่านิยมร่วม (shared values) ซึ่งส่วนที่ถือว่าเป็นฮาร์ดแวร์ขององค์การนั้น คือ กลยุทธ์ กับโครงสร้าง ส่วนที่เป็น ซอฟต์แวร์ขององค์การ คือ สไตล์ ระบบ บุคลากร ทักษะ และค่านิยมร่วม

(Peters and Waterman, 1982: 10-11) โดยที่ปัจจัยทั้ง 7 ประการดังกล่าว ต่างมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน (ปกรณ ปรียากร, 2548: 167) และการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จจึงต้องใช้ทั้งฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ควบคู่กัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 616) ซึ่งอาจขยายความปัจจัยดังกล่าว ทั้ง 7 ประการ ได้ดังนี้



ภาพที่ 2.7 แนวคิด 7S ของ McKinsey

แหล่งที่มา: วิกิพีเดีย (2550)

กลยุทธ์ (strategy) คือ แผนสำหรับการจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลนขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Lindsay Sherwin, 2009; Rasiel, and Friga, 2012) หรืออาจกล่าวได้ว่า กลยุทธ์เป็นชุดของกิจกรรมต่างๆ อันมุ่งจะรักษาความได้เปรียบอย่างถาวรในการแข่งขัน (ปกรณ ปรียากร, 2548: 168)

โครงสร้าง (structure) ส่วนนี้จะช่วยชี้ให้เห็นว่าองค์กรถูกจัด (organized) อย่างไร ซึ่งจะรวมถึงความสัมพันธ์ของ บทบาท (roles) ความรับผิดชอบ (responsibilities) และภาระรับผิดชอบ (accountability) (Seattlepi, 2011) และรวมถึงขนาดของการควบคุม การรวมอำนาจและกระจายอำนาจของผู้บริหาร การแบ่งโครงสร้างงานตามหน้าที่ ตามผลิตภัณฑ์ ตามลูกค้า ตามภูมิภาคได้อย่างเหมาะสม (เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2548: 294-295) ซึ่งในปัจจุบันนักวิชาการส่วนมากเห็นว่า

โครงสร้างองค์การประกอบด้วย 3 ส่วน¹ คือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ (พิทยา บวรวัฒนา, 2546: 89)

ระบบ (systems) คือ ขั้นตอน (procedures) กระบวนการ (processes) และกิจวัตร (routines) ซึ่งเป็นลักษณะที่ทำให้ทราบว่าจะงานสำคัญจะสำเร็จได้อย่างไร ทั้งระบบทางการเงิน ระบบการว่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ระบบสารสนเทศ (Lindsay Sherwin, 2009; Rasiel and Friga, 2012)

สไตล์ (style) เป็นรูปแบบของการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่กำหนดขึ้นภายในองค์การ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 618) หรือเป็นวิธีการที่ผู้นำประพฤติเพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายขององค์การ (Lindsay Sherwin, 2009; Rasiel and Friga, 2012) ซึ่งแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้นำถือเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์การ เพราะ ความเป็นผู้นำขององค์การจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์การด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น (ประชา ตันเสนีย์, 2552; อำนาจ วัดจินดา, 2553)

บุคลากร (staff) คือ จำนวนและประเภทของบุคลากรภายในองค์การ (Lindsay Sherwin, 2009; Rasiel and Friga, 2012) โดย หมายถึงพนักงานขององค์การ และความสามารถของพนักงานเหล่านั้นในวงกว้าง (London Management Centre, 2008) กล่าวคือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากรที่มีความสามารถ การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การหมุนเวียนกันทำงาน และการเห็นคุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (วรรษยา ศิริวัฒน์, 2554: 162)

ทักษะ (skills) คือคุณลักษณะที่สะท้อนศักยภาพอันสำคัญของกิจการหนึ่งๆ (ปกรณ์ ปรียากร, 2548: 169) ทักษะนี้ถือเป็นความสามารถในการทำงานขององค์การ เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การ (seattlepi, 2011)

¹ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้ 3 มิติหลักของการจัดแบ่งโครงสร้างองค์การ คือ ความสลับซับซ้อน (Complexity) ความเป็นทางการ (Formalization) และ การรวมอำนาจ (Centralization) เพื่อการจัดแบ่งโครงสร้างองค์การ ซึ่งหากโรงเรียนใดมีความสลับซับซ้อนสูง ความเป็นทางการสูง และ มีการรวมอำนาจสูง จะมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์การแบบเครื่องจักร (mechanistic structures) ตามแนวคิดของ Burns&Stalker จึงขออนุญาตว่าเป็นโครงสร้างแบบเครื่องจักร ส่วนองค์การที่มีความซับซ้อนต่ำ ความเป็นทางการต่ำ และการรวมอำนาจต่ำจะมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต (organic structure) จึงขออนุญาตว่าองค์การแบบมีชีวิต (ศึกษารายละเอียดได้ใน พิทยา บวรวัฒนา, 2546: 116-117; Robbins, 1990: 210-211)

ค่านิยมร่วม (shared values) เป็นค่านิยมที่กำหนดร่วมกันโดยสมาชิกขององค์การ ซึ่งอาจเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะนำมาใช้เพื่อให้ทุกคนบรรลุผลสำเร็จร่วมกัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 618) ค่านิยมร่วมนี้อาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์การ เพราะรากฐานของวัฒนธรรมองค์การก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์การ (ประชา ต้นเสณีย์, 2552; อำนาจ วัดจินดา, 2553) ปัจจัยค่านิยมร่วมนี้จากภาพที่ 2.7 จะอยู่ตรงกลาง นั้นแสดงว่ามีความสำคัญอย่างมาก เท่ากับเป็นเป้าหมายสำคัญที่องค์การต้องการที่จะบรรลุ (เอกชัย บุญยาภิธาน, 2553: 85)

ทั้งนี้มีการวิจัยของ รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551) ซึ่งศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี โดยศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ทฤษฎีปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7S ของ McKinsey ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารจำนวน 6 คน และแจกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ 22 คน ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยการบริหารทั้ง 7 ด้านล้วนแต่มีความสำคัญต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยแยก เป็นผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผลจากการแจกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ดังนี้

ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารพบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญกับปัจจัยการบริหารทั้ง 7 ด้านว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารขององค์การในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 83.8 โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านผู้นำว่าเอื้อต่อความสำเร็จขององค์การมากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 89.3 ส่วนผลจากการแจกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่พบว่า เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7S ว่าเป็นปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์การในภาพรวมในระดับมากเช่นกัน โดยคิดเป็นร้อยละ 91.7 ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยด้านทักษะการบริหารมีความสำคัญที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารองค์การมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 96.0 รองลงมาคือปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านกลยุทธ์ และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์การ

จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาของ รุ่งนภา ตาอินทร์ นั้นชี้ให้เห็นได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7S นั้นเอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์การให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตามงานวิจัยดังกล่าว เป็นการศึกษาในองค์การที่ต่างประเภทกัน กล่าวคือ เป็นการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งยังขาดการหาความสัมพันธ์เชิงสถิติ ดังนั้นการนำปัจจัยทางการบริหารทั้งเจ็ด ตามแนวคิด 7S ของ McKinsey มาใช้ในการศึกษาว่าจะส่งผลต่อการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนหรือไม่นั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

2.4.1.2 ขนาดของโรงเรียน

ปัจจัยขนาดของโรงเรียนก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ควรนำมาศึกษาว่ามีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนหรือไม่ เพราะดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ถึงการศึกษาของ Lee and Burkam

(2003: 253-393) ซึ่งพบความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของโรงเรียนกับการลาออกกลางคันของนักเรียน โดยพบว่าในโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 1,500 คน จะมีอัตราการลาออกกลางคันของนักเรียนที่ต่ำกว่าโรงเรียนที่มีนักเรียนมากกว่า 1,000 คน จากผลการวิจัยของโรงเรียนในต่างประเทศนั้น ทำให้ภาพที่เกิดขึ้นคือ ในโรงเรียนขนาดเล็กน่าจะมีข้อดีคือความอบอุ่นใกล้ชิดในความสัมพันธ์ของครูกับนักเรียน และหากจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของโรงเรียนกับระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนแล้ว ก็อาจมองได้ว่า โรงเรียนขนาดเล็กน่าจะมีโอกาสเกิดธรรมาภิบาลได้สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสังคมไทยซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีโรงเรียนเป็นจำนวนมากที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กกระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ โรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้มีปัญหาที่เกิดขึ้นภายในโรงเรียนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะสภาวะการขาดแคลนครูผู้สอน และการขาดงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ อันเนื่องมาจากการมีงบประมาณที่จำกัด โดย สุรศักดิ์ ปาเฮ (2553: 5-7) ได้กล่าวถึงบทสรุปจากการวิจัย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ โดยสรุปถึงปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็ก อันได้แก่ 1) ด้านวิชาการ ในโรงเรียนขนาดเล็กจะประสบกับปัญหาการขาดแคลนสื่อ วัสดุอุปกรณ์ การเรียนการสอน ขาดแคลนหนังสือเรียนหนังสืออ่านประกอบ นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ นักเรียนมีพื้นฐานแตกต่างกัน และนักเรียนมักขาดเรียนบ่อย เป็นต้น 2) ด้านบุคลากร มีครูสอนไม่ครบชั้นเรียน ครูขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน มีการย้ายของบุคลากรบ่อยทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ขาดผู้บริหารที่จะบริหารโรงเรียนเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นต้น 3) ด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ อันได้แก่ การมีอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม มีอาคารเรียนไม่เพียงกับความต้องการ ขาดห้องปฏิบัติการสถานที่ออกกำลังกายสำหรับเด็ก ขาดวัสดุ ครุภัณฑ์ที่จำเป็น เป็นต้น และ 4) ด้านการบริหารจัดการ ได้แก่การมีจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนน้อยเกินไปไม่เพียงพอหรือคุ้มค่าต่อการจัดกิจกรรมเด็กในเขตบริการ ชุมชนและผู้ปกครองมักมีฐานะยากจนทำให้ไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนได้มากเท่าที่ควร และมีอัตราการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรวัยเรียนที่ย้ายไปรับจ้างต่างพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของครูและโรงเรียน เป็นต้น นี่จึงอาจเป็นจุดตั้งต้นที่ทำให้สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันจะมีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันหรือไม่

ในกรณีของโรงเรียนไทยนั้นได้มีการศึกษา ถึงความสัมพันธ์ของขนาดโรงเรียนกับระดับธรรมาภิบาลโดยตรงของ สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยขนาดของโรงเรียนกับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 100 โรงเรียน โดยมีครูและผู้บริหารในโรงเรียนดังกล่าวจำนวน 423 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ประเมินค่า 5 ระดับ ด้วยคำถามจำนวน 50 รายการ จาก 6 หลักของธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาด้วยการทดสอบด้วยไคสแควร์ (χ^2 -test) ของสุวรรณ ทองคำ (2550: 170-176) พบว่า ขนาดของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลใน 6 รายการ (จาก 50 รายการ คำถาม) โดยเป็นรายการที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.01 จำนวน 2 รายการ คือ ในหลักคุณธรรม อันได้แก่ การให้ขวัญและกำลังใจและการดูแลเอาใจใส่ในด้านสวัสดิการต่างๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และในหลักความคุ้มค่า อันได้แก่ การควบคุมกำกับบุคลากรให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด และมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 จำนวน 4 รายการ คือ ในหลักความโปร่งใส อันได้แก่ การปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศให้มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบันและตรงกับความเป็นจริง การจัดให้มีกลไกตรวจสอบผลการดำเนินงานในทุกขั้นตอน ในหลักความรับผิดชอบ อันได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์การบริหารงานโดยระบุมารกิจและวัตถุประสงค์ชัดเจน และ ในหลักความคุ้มค่าอันได้แก่ มีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างรัดกุม นอกนั้นในรายการคำถามอื่นๆ ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์

จากตัวอย่างงานวิจัยของสุวรรณ ทองคำ แม้จะพบว่ามีเพียง 6 รายการคำถาม จาก 50 รายการ ที่พบความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของโรงเรียนกับระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียน แต่ก็ยังเป็นเพียงหนึ่งงานวิจัย ดังนั้นเพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุมจึงนำปัจจัยขนาดของโรงเรียนมาใช้ในการหาความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย

2.4.1.3 สถานที่ตั้งของโรงเรียน

ในเรื่องสถานที่ตั้งของโรงเรียนนั้น จะหมายถึงโรงเรียนตั้งอยู่ในเมืองหลวง (กรุงเทพมหานคร) หรือต่างจังหวัด หรือในเขตเมืองหรือชนบท ซึ่งสถานที่ตั้งนี้เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ น่าสนใจ เพราะจากแนวคิดเรื่องความเป็นเมืองหรือชนบทนั้น นักวิชาการหลายท่านมักอธิบายความแตกต่างของโรงเรียนในสังคมเมืองกับสังคมชนบทว่า ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนขนาดเล็ก สมาชิกของสังคมมักจะอยู่ในชนชั้นทางสังคม (social class) ที่ใกล้เคียงกัน มักจะรู้จักกัน มีความผูกพันกัน แต่โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีสมาชิกของสังคมเป็นจำนวนมากผู้คนในสังคมมักจะไม่ค่อยคบค้าสมาคมกับคนอื่น (Levine, and Havighurst, 1989: 2) ซึ่งการที่ผู้คนในชุมชนมีความรู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีมากกว่าสังคมหรือชุมชนที่มีขนาดใหญ่ หรือในเมืองหลวง โดยนัยนี้ มิติหนึ่งของธรรมาภิบาลโดยเฉพาะในเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบทหรือนอกเขตพื้นที่เมืองก็น่าจะสูงตามไปด้วย แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับเป็นที่น่าสังเกตว่า จากรายชื่อสถานศึกษาที่ได้รับรางวัลสถานศึกษาที่มีการบริหารจัดการดีเด่น ปีงบประมาณ 2553-2554 (โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา) โดยมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับรางวัล 9 แห่ง อันประกอบด้วย 1) รางวัลการบริหารจัดการดีเด่น จำแนกเป็น ระดับก่อนประถมศึกษา

โรงเรียนที่ได้รับรางวัลได้แก่ โรงเรียนอนุบาลอุตรดิตถ์ อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ และโรงเรียนเมืองนครราชสีมา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนที่ได้รับรางวัลได้แก่ โรงเรียนสตรีวิทยา เขตพระนคร โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย เขตพระนคร และโรงเรียนสามเสนวิทยาลัย เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนที่ได้รับรางวัลได้แก่โรงเรียนพรหมมานุสรณ์ อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี 2) รางวัลการบริหารจัดการดีมาก ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา โรงเรียนที่ได้รับรางวัลได้แก่ โรงเรียนวัดบางตลาด (ยอดสวัสดีประชาสรรค์) อำเภอคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา และ โรงเรียนวัดกลาง (ธรรมวิธานราษฎร์วิทยา) อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนที่ได้รับรางวัลได้แก่โรงเรียนสตรียะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

จะเห็นได้ว่าจากรายชื่อโรงเรียนทั้ง 9 แห่งนั้น เป็นโรงเรียนที่อยู่ในจังหวัดกรุงเทพฯ ถึง 3 แห่ง อันได้แก่ โรงเรียนสตรีวิทยา โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย และโรงเรียนสามเสนวิทยาลัย ส่วนโรงเรียนอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในจังหวัดกรุงเทพฯ อีก 6 แห่งที่ได้รับรางวัลก็มีถึง 4 แห่งที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง อันได้แก่ โรงเรียนอนุบาลอุตรดิตถ์ (จังหวัดอุตรดิตถ์) โรงเรียนเมืองนครราชสีมา (จังหวัดนครราชสีมา) โรงเรียนพรหมมานุสรณ์ (จังหวัดเพชรบุรี) และโรงเรียนสตรียะลา (จังหวัดยะลา) มีเพียงโรงเรียน 2 แห่งเท่านั้นคือ โรงเรียนวัดบางตลาด (ยอดสวัสดีประชาสรรค์) ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา และ โรงเรียนวัดกลาง (ธรรมวิธานราษฎร์วิทยา) ตั้งอยู่ที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ

ดังนั้นปัจจัยเรื่องสถานที่ตั้งของโรงเรียนก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจในการนำมาศึกษาถึงความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนเช่นกัน

2.4.1.4 รายได้ของโรงเรียน

สำหรับรายได้ของโรงเรียนนั้น เนื่องจากโรงเรียนแต่ละแห่งมีรายได้ที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือ โรงเรียนบางแห่งมีงบประมาณมาก แต่โรงเรียนบางแห่งกลับมีงบประมาณน้อย ซึ่งการได้รับงบประมาณมากหรือน้อยนั้นสัมพันธ์กับปริมาณนักเรียนของแต่ละโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนส่วนใหญ่ต้องแสวงหางบประมาณเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น โรงเรียนไหนมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการระดมทรัพยากรจากภายนอกได้มาก ก็จะทำให้มีงบประมาณหรือรายได้มาใช้ในการบริหารงานโรงเรียนได้มาก ดังนั้นจึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ในโรงเรียนที่มีรายได้มากกับโรงเรียนที่มีรายได้น้อยก็อาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนได้เช่นกัน ซึ่งในเรื่องของรายได้ของสถานศึกษานั้นเป็นประเด็นสำคัญยิ่งในการศึกษา ที่ควรนำมาใช้ศึกษาถึงธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่จะเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการที่สถานศึกษามีรายได้จำนวนมาก อาจส่งผลต่อฐานะความเป็นอยู่ที่ดีของบุคลากร

ภายในโรงเรียน ซึ่งเมื่อบุคลากรภายในโรงเรียนมีความเป็นอยู่ที่ดีแล้ว ระดับธรรมาภิบาลก็น่าจะสูงขึ้น การทุจริตอันจะนำไปสู่การขาดธรรมาภิบาลภายในโรงเรียนก็จะเกิดขึ้น เพราะมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งของการทุจริตก็คือ การที่บุคลากรในโรงเรียนได้รับค่าตอบแทน/เงินเดือน ไม่พอกับการครองชีพ และมีปัญหาทางเศรษฐกิจหรืออบายมุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2555)

2.4.2 สภาพแวดล้อมภายนอก

สภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน ได้แก่ สิ่งที่อยู่ภายนอกโรงเรียนและมีผลกระทบต่อการทำงานของโรงเรียน ซึ่งโดยทั่วไปนั้น สภาพแวดล้อมภายนอกอาจจำแนกได้เป็น สภาพแวดล้อมทั่วไป (general environment) และสภาพแวดล้อมเฉพาะหรือสภาพแวดล้อมของงาน (specific or task environment) (วันชัย มีชาติ, 2549: 75-85) แต่เท่าที่ผู้วิจัยได้สืบค้นไม่พบการศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กรโดยใช้ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกมาศึกษา และเนื่องจากมีตัวแปรที่จะต้องทำการศึกษาค่อนข้างมากอยู่แล้ว ดังนั้น จึงขอเลือกศึกษาเฉพาะบางตัวแปร โดยเน้นไปที่ตัวแปรสภาพแวดล้อมทั่วไป

สภาพแวดล้อมทั่วไป นั้น Stephen P. Robbins (1990: 206) มองว่า หมายรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่าง เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สภาพทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางสังคม โครงสร้างทางกฎหมาย สถานการณ์ทางระบบนิเวศวิทยา และสภาพวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ในที่นี้จะขอเลือกนำมาศึกษาถึงเฉพาะ 4 ตัวหลักๆ อันได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและวัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งมักเป็น 4 ตัวแปรหลัก ที่นักวิชาการมักกล่าวถึงเมื่อมีการกล่าวถึงสภาพแวดล้อมทั่วไป ดังนี้

2.4.2.1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจขององค์กรโดยทั่วไปจะหมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่องค์กรตั้งอยู่ สภาพเศรษฐกิจของแต่ละสังคมในแต่ละช่วงเวลาจะเปลี่ยนแปลงไป (วันชัย มีชาติ, 2549: 76) หากประชาชนในภาพรวมมีฐานะทางเศรษฐกิจดี ก็ย่อมส่งผลดีต่อองค์กร เช่น หากเป็นองค์กรภาครัฐก็จะได้รับผลคือสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น หากเป็นองค์กรภาคเอกชนก็จะมีผู้บริโภคที่มีกำลังในการซื้อสินค้าหรือบริการมากขึ้น และในส่วนขององค์กรประเภทโรงเรียนนั้น หากโรงเรียนตั้งอยู่ในประเทศที่มีเศรษฐกิจดีก็น่าจะได้รับประโยชน์คือทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเพียงพอในการให้การสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการศึกษาต่างๆ และการที่ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็ทำให้มีเวลาและมีเงินในการใส่ใจดูแลบุตรหลานของตนให้ได้รับการพัฒนาเติบโตเป็นคนมีคุณภาพได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามเท่าที่ผู้วิจัยพยายามสืบค้น ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจกับการเกิดธรรมาภิบาล ดังนั้นปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าสนใจในการศึกษา แต่เนื่องจากโรงเรียนทั้งหมดตั้งอยู่ภายในประเทศเดียวกัน คือ ประเทศไทย ดังนั้น การวัดความแตกต่างของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของโรงเรียนหากจะมองเป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระดับชาติ จึงอาจได้ผลการศึกษาที่ไม่แตกต่างกัน ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่การวัดฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมหรือชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ซึ่งคิดว่าจะเหมาะสมกว่าการศึกษาฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในระดับชาติ

2.4.2.2 สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม

ตั้งแต่มนุษย์เริ่มเข้ามาอาศัยอยู่ในกลุ่ม พวกเขาเริ่มพัฒนาแนวทางของพฤติกรรมเพื่อปฏิบัติตาม ซึ่งจะทำให้กลุ่มสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนั้นการทำให้สมาชิกใหม่ยอมรับแบบแผนของพฤติกรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็น (Salamatullah, 1979: 194) วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดสิ่งที่เราทำ และกำหนดว่าเราควรทำมันอย่างไร (โกล์ฟ, 2555: 27) สำหรับสังคมและวัฒนธรรมไทยก็มีแบบแผนของวัฒนธรรมไทย ซึ่ง เมื่อพิจารณาสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย กับ การเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนแล้วนั้น จะพบว่า ปัจจัยวัฒนธรรมหลายๆ อย่างของไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นวัฒนธรรมที่มีปัญหา หรืออาจไม่สอดคล้องหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาไทย หรือการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียน เช่น Gerald D. Groves (โกล์ฟ, 2555: 27-28) ได้วิจารณ์วัฒนธรรมไทยในการจัดการศึกษาไทยว่า ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ในโลกได้เริ่มมองภาพการจัดการศึกษาของตนไปในมุมกว้างถึงระดับภูมิภาคและระดับโลก แต่ประเทศไทยกลับยังมุ่งเน้นยึดติดที่วัฒนธรรมไทยเช่นเดิม ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้วสิ่งที่ประเทศไทยต้องทำก็คือการประเมินมรดกทางวัฒนธรรมที่เราได้สืบทอดต่อๆ กันมาแล้วพิจารณาว่าวัฒนธรรมดีควรรักษาไว้ หรือวัฒนธรรมใดที่ควรนำมาปรับปรุง เพราะทุกๆ วัฒนธรรมล้วนมีสองด้าน คือด้านที่สนับสนุนและด้านที่ถดถอย โดย Groves ได้ ยกตัวอย่างวัฒนธรรมไทยที่ทำให้การศึกษาไทยล้าหลัง คือ วัฒนธรรมความเกรงใจของคนไทย กล่าวคือ คนไทยมักจะยอมรับสถานการณ์ใดๆ ก็ตามที่จะไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือไม่สบายใจแก่คนอื่น ดังเช่นการที่นักเรียนเกรงใจไม่กล้าถามครูเพราะกลัวครูจะมองว่าไม่สุภาพที่ไปทำทนายครู ทำให้การศึกษาไทยขาดการโต้ตอบ การตั้งคำถาม ถกเถียง และเผชิญกับปัญหาใดๆ ที่สำคัญต่อการเรียนรู้

ส่วนโกวิทย์ พวงงาม (2556: 328-329) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมซีโงง ของคนไทย โดยได้อ้างคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ที่ได้กล่าวว่าคนไทยมีพฤติกรรมซีโงง โดย โกวิทย์ ได้ ขยายความคำว่าซีโงงว่าหมายถึง คนไทยที่ไม่ซื่อสัตย์ สุจริต มีนิสัยซีโงง มีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ให้กับ

ตัวเองและพวกพ้อง (โกวิท พวงงาม, 2556: 328) ซึ่งการกล่าวถึงพฤติกรรมชี้โก่งโดยโกวิทนั้นค่อนข้างสอดคล้องกับผลการสำรวจทัศนคติของคนไทยที่ยอมรับการโกง โดยเอแบคโพล เมื่อ พ.ศ. 2556 ซึ่งได้เก็บตัวอย่างจากประชาชน อายุ 18 ปีขึ้นไป ใน 17 จังหวัดของประเทศ รวมทั้งสิ้น 2,107 ตัวอย่าง โดยผลการสำรวจพบว่า มีประชาชนมากถึงร้อยละ 65 ที่ยอมรับรัฐบาลที่ทุจริต คอร์รัปชัน แต่ขอให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนอยู่ดีกินดี (โกงไม่เป็นไรขอให้ตัวเองได้ผลประโยชน์ด้วย) (มติชนออนไลน์, 2556)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของชนิดา จิตตรุทธะ (2556: 29-33) ซึ่งได้ทำการวิจัยเชิงสำรวจการรับรู้ทางวัฒนธรรมของประชาชนเกี่ยวกับมิติทางวัฒนธรรมเรื่องระยะห่างของอำนาจที่ส่งผลถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ทั้งการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึกเฉพาะราย การศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์จำนวน 1,640 ชุดไปยังประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในสังคมไทยจำนวน 13 กลุ่ม และการสัมภาษณ์ประชากรในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางสังคมทั้ง 13 กลุ่มรวม 73 ราย โดยผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าวัฒนธรรมทางสังคมของไทยเป็น วัฒนธรรมแบบปรีะมิต หรือวัฒนธรรมอำนาจนิยม โดยเมื่อตรวจสอบการรับรู้ถึงระยะห่างของอำนาจ ซึ่งหมายถึงระดับการรับรู้ของประชาชนไทยที่มีต่อความแตกต่างของอำนาจทั้ง 3 ระดับคือ ระดับบรรทัดฐานหรือความสัมพันธ์ทางสังคมทั่วไป ระดับองค์การหรือสถานที่ทำงาน และระดับสังคมการเมืองหรือในระดับรัฐ โดยที่ในระดับสังคมทั่วไป ประชาชนทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าวัฒนธรรมทางสังคมไทยมีลักษณะของการพึ่งพิงกัน มีลักษณะของการเชื่อฟัง และนำไปสู่ความเกรงกลัว โดยเฉพาะการเกรงกลัวผู้มีอำนาจเหนือกว่า ซึ่งประชาชนทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าวัฒนธรรมในระบอบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุใหญ่ที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิดและสนับสนุนวัฒนธรรมอำนาจนิยม สำหรับระดับองค์การนั้น ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าวัฒนธรรมของสังคมไทยมีลักษณะเป็นแบบลำดับชั้นหรือวัฒนธรรมแบบปรีะมิต ซึ่งมีลักษณะสืบทอดมาจากมิติสังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ ได้แก่ค่านิยมที่ว่าข้าราชการเป็นเจ้าคนนายคน และเป็นสังคมของเจ้าขุนมูลนาย ข้าราชการหรือพนักงานชั้นผู้น้อยต้องเชื่อฟังเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชา การบริหารมักอยู่ในรูปของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่โครงสร้างระดับบนของหน่วยงาน มีลักษณะของการยึดติดตัวบุคคลมากกว่าหลักการ และสำหรับระดับสังคมการเมืองหรือระดับรัฐนั้น ประชาชนทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าวัฒนธรรมทางสังคมของไทยมีลักษณะของวัฒนธรรมแบบชาตินิยมของผู้นำ ชนชั้นนำเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่มีการกำหนดคนตาย การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการเมืองไทยเป็นระบบเครือข่ายผลประโยชน์ทางการเมืองที่ใช้เงินเป็นส่วนใหญ่

จะเห็นได้ว่า ทั้งวัฒนธรรมการเกรงใจ การโกง และยอมรับการโกงได้ ซึ่งได้กล่าวโดยนักวิชาการและผลการสำรวจของเอแบคโพลล์นั้น รวมถึงวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม ล้วนเป็นตัวอย่างของวัฒนธรรมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียน กล่าวคือ หากเกิดวัฒนธรรมการเกรงใจ หรือวัฒนธรรมอำนาจนิยม ก็จะทำให้ไม่เกิดการตั้งคำถาม ถกเถียง หรือตรวจสอบ หรือ การมีวัฒนธรรมการยอมรับการโกงได้ หรือแม้กระทั่งตนเองเป็นผู้โกงเสียเองแล้วธรรมาภิบาลในโรงเรียนย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะนั่นหมายถึงการขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรม ขาดความรับผิดชอบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาค่านิยมของสังคมไทยโดยรวม ส่วนการศึกษาสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมขององค์การประเภทโรงเรียนซึ่งทุกๆ โรงเรียนต่างตั้งอยู่ในบริบทสังคมไทยก็น่าจะมีค่านิยมที่ไม่แตกต่างกันมาก อีกทั้งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งความสนใจศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารและครูในโรงเรียนเท่านั้น ดังนั้นการจะให้ผู้บริหารหรือครูผู้สอนเป็นผู้ประเมินวัฒนธรรมสังคมของชุมชนรอบๆ โรงเรียนจึงอาจได้ผลการวัดที่ไม่เที่ยงตรงกับความเป็นจริงนัก ซึ่งนอกจากการพิจารณาสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมจากความเชื่อ ค่านิยมต่างๆ ของคนในสังคมแล้ว ยังอาจพิจารณาได้จาก อัตราการรู้หนังสือ ระดับการศึกษา การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัย (ปกรณัม ปรียากรณ์, 2548: 100) จำนวนประชากร โครงสร้างประชากร ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อองค์การทั้งสิ้น (วันชัย มีชาติ, 2549: 78) ซึ่งสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะนำมาศึกษาคือระดับการศึกษา และ อาชีพของคนส่วนใหญ่ในชุมชนรอบๆ โรงเรียน เพราะเป็นตัวแปรที่ผู้บริหารและครูสามารถประเมินได้จากสิ่งที่ตนเองเห็นได้ในเชิงประจักษ์ และทั้งเรื่องตัวแปรระดับการศึกษาของคนในชุมชน กับ อาชีพของคนในชุมชนนั้น ก็มีการตั้งข้อสงสัยได้ว่า ในชุมชนที่มีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยต่ำ น่าจะมีระดับของการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนต่ำกว่าโรงเรียนที่มีชุมชนที่มีระดับการศึกษาสูง เพราะคนในชุมชนที่มีการศึกษาสูง น่าจะมีความรู้ มีความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานต่างๆ ของโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เป็นต้น แต่สิ่งเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการพิสูจน์ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้นี้ด้วย

สำหรับอาชีพของคนในชุมชนก็เช่นเดียวกัน ยังไม่พบว่ามีการหาความสัมพันธ์กับการเกิดธรรมาภิบาล เท่าที่พบ เป็นงานวิจัยในบทความของ ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ (2556: 168) ซึ่งได้กล่าวถึงงานวิจัยอย่างไม่เป็นทางการของลูกศิษย์ในชั้นเรียน ซึ่งศึกษาโรงเรียนป้อมนาคราชสวาท ยายนต์ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2554 โดยจำแนกข้อมูลพื้นฐานของบิดามารดาของนักเรียนตามระดับชั้น พบว่า ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ผู้ปกครองส่วนใหญ่จะมีภูมิลำเนาอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 43 กรุงเทพฯและปริมณฑล ร้อยละ 47 สำหรับอาชีพผู้ปกครอง มีอาชีพรับจ้าง ร้อยละ 90.5 และรับราชการ ร้อยละ 9.5 ส่วน

ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ระดับการศึกษาของผู้ปกครองส่วนใหญ่จบในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 สูงสุดถึงร้อยละ 40.10 และมีอาชีพรับจ้างร้อยละ 85.10 และรับราชการร้อยละ 14.90 ซึ่งจากข้อมูลตัวอย่างดังกล่าว ไพฑูรย์ สรุปว่า โรงเรียนนอกเมืองมีโอกาสที่เด็กจะได้รับการศึกษาสูงน้อยกว่า และพบว่าบิดามารดาที่มีอาชีพรับจ้าง เกษตรกรหรือกรรมกรเป็นส่วนใหญ่ทำให้เสียเปรียบทางสังคมมากกว่าคนที่อยู่ในเมือง

อย่างไรก็ตามงานวิจัย และการสรุปดังกล่าว ของไพฑูรย์ เป็นเพียงการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของอาชีพกับโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียน แต่ยังไม่ได้หาความสัมพันธ์กับการเกิดธรรมาภิบาล ดังนั้นตัวแปรนี้จึงเป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่นำมาทดสอบเช่นเดียวกัน

2.4.2.3 สภาพแวดล้อมทางการเมือง

ดังได้กล่าวไปแล้วว่า สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ผลกระทบจากระบบการเมือง รวมถึงแนวนโยบายต่างๆ ของรัฐที่มีต่อองค์การ (วันชัย มีชาติ, 2549: 77) ซึ่งสภาพแวดล้อมทางการเมืองจะส่งผลต่อโรงเรียนทั้งในแง่ของนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของภาครัฐบาล ที่น่าจะมีผลทั้งเชิงบวกและลบ (ปกรณั ปรียากร, 2548: 100) ต่อการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียน

วิทยากร เชียงกูล (2556) กล่าวถึงสาเหตุที่การศึกษาไทยล้าหลังกว่าประเทศอื่นๆ ว่ามีสาเหตุใหญ่มาจากระบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง ที่ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์เพื่อส่วนรวม ขาดความรู้ความสามารถ และ มีการทุจริต แสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งหากเป็นดังที่วิทยากร เชียงกูล กล่าวจริง ก็ถือได้ว่าเป็นผลเสียของการเมืองและนโยบายที่เกิดผลเสียต่อการศึกษาไทยและหลายๆ เรื่องก็ขัดต่อการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียน เช่น การบริหารที่รวมศูนย์ การเกิดการมีส่วนร่วมจึงเป็นไปได้ยาก หรือการมีการทุจริต แสวงหาผลประโยชน์โดยเริ่มจากส่วนกลางเสียแล้ว การจะให้โรงเรียนในหน่วยล่างมีความโปร่งใสก็อาจเป็นไปได้ยาก

ผลการสำรวจความคิดเห็นครูทั่วประเทศ 1,004 คน ต่อการเมืองไทย โดย สวนดุสิต โพล ซึ่งนำโดย สุขุม เฉลยทรัพย์ (2556) พบว่า สิ่งที่ครูหนักใจกับการเมืองไทย ณ วันนี้ อันดับหนึ่งคือ การโกงกิน ทุจริต คอร์รัปชัน (47.06%) อันดับสองคือ ทั้งการเมืองและนักการเมืองเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้คนไทยแตกแยก ขาดความสามัคคี (32.51%) และอันดับสาม คือ นักการเมืองมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมทั้งทำทางและการพูดเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีต่อเด็ก (20.43%)

ส่วน ความพึงพอใจของครูต่อการเมืองไทย ณ วันนี้ อันดับหนึ่งคือ ให้โอกาสและสนับสนุนการศึกษามากขึ้น มีนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา (40.39%) อันดับสองคือ รัฐบาลให้ความช่วยเหลือและให้ความสำคัญกับเรื่องชีวิตละความเป็นอยู่ของประชาชนระดับรากหญ้ามากขึ้น

(31.05%) และอันดับสาม คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง/รับฟังมากขึ้น (28.56%)

จากที่กล่าวมา ทั้งงานเขียนของวิทยากร เชียงกูล และของ สวนดุสิตโพล นั้น ก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้การเมืองนอกจากในระดับชาติแล้ว ยังอาจหมายถึงความรวมถึงการเมืองระดับท้องถิ่นได้อีกด้วย ซึ่งมักมีปรากฏว่าการเมืองท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน เช่น การฝากครูอัตราจ้างเข้าทำงาน หรือฝากนักเรียน เป็นต้น

นอกจากนี้ การเมืองท้องถิ่นยังอาจส่งผลดีหรือผลเสียต่อการบริหารงานโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลได้อีกด้วย เช่น หากนักการเมืองท้องถิ่นช่วยสนับสนุนงบประมาณทางด้านการศึกษา ก็จะทำให้โรงเรียนมีงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารโรงเรียนได้เพิ่มขึ้น หรือหากการเมืองท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน เช่น การฝากบุตรหลาน หรือคนของตนเข้าทำงานในโรงเรียน ก็ย่อมขัดต่อหลักการของธรรมาภิบาลในโรงเรียนอย่างเห็นได้ชัด

ดังนั้นปัจจัยเรื่องของการเมือง จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่น่าทำการศึกษาว่าจะเอื้อหรือส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนหรือไม่

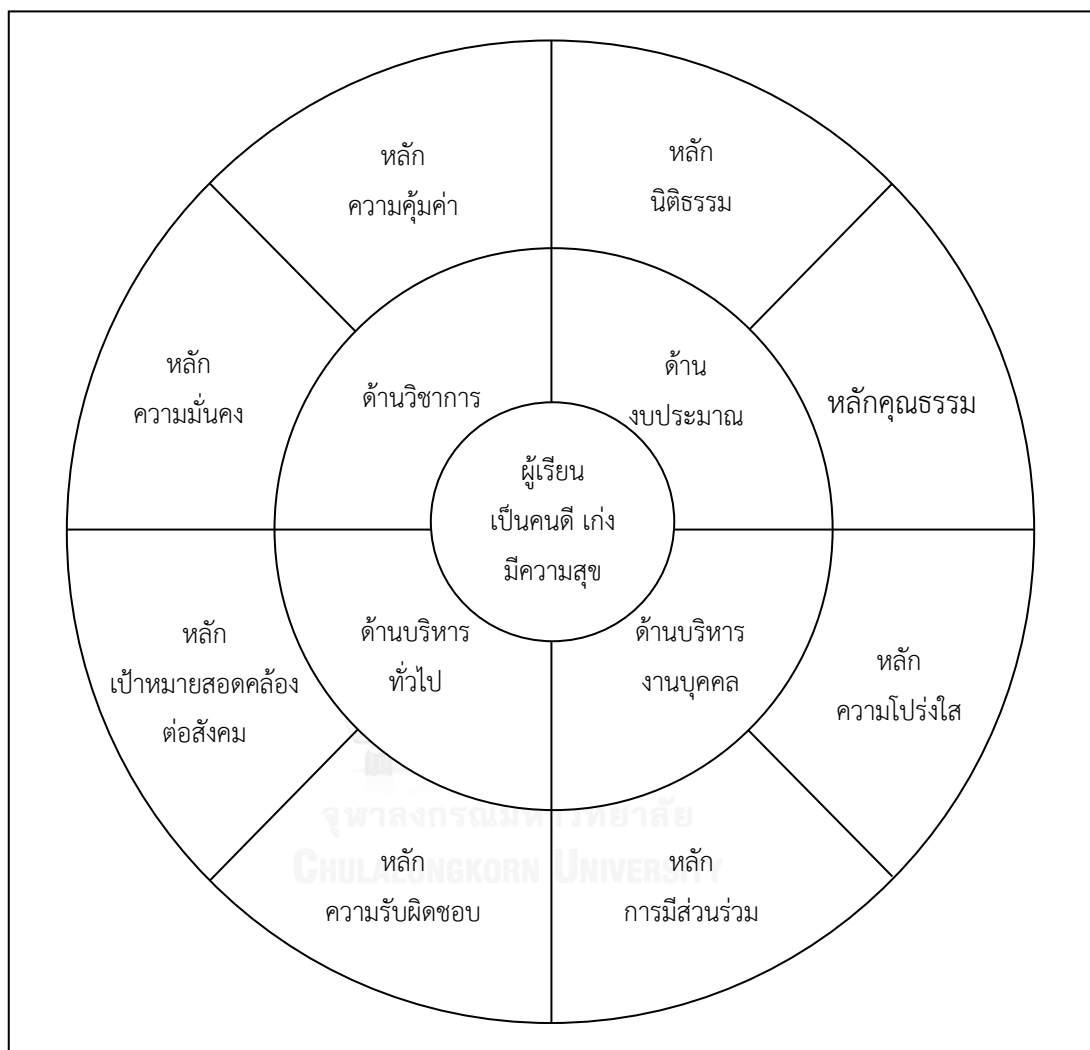
2.4.2.4 สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี

สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ซึ่งได้แก่ ระดับของความรู้ ความก้าวหน้าทางวิทยาการที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสังคมและระดับโลกซึ่งเกี่ยวข้องและส่งผลต่อการดำเนินกิจการขององค์กร (วันชัย มีชาติ, 2549: 77) ซึ่งพัฒนาการของเทคโนโลยีทางการศึกษาจะช่วยทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงความรู้ได้มากขึ้น และง่ายขึ้น นอกจากนี้การมีเทคโนโลยีก้าวหน้าย่อมทำให้คนสามารถเข้าถึงความรู้ หรือสามารถสอดส่องตรวจสอบการทำงาน ต่างๆ ได้ง่ายขึ้น แต่ทั้งนี้ยังไม่พบว่ามีการศึกษาความสัมพันธ์ของเทคโนโลยี ต่อ การเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียน ดังนั้นในประเด็นการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีของโรงเรียนจึงเป็นสิ่งที่น่านำมาลองหาความสัมพันธ์กับการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย เช่นเดียวกับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกอื่นๆ

2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากที่ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยคร่าวๆ ถึงองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลในโรงเรียนว่าประกอบไปด้วย 8 หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม (ดังภาพที่ 2.8) ซึ่งหลักทั้ง 8 ประการ

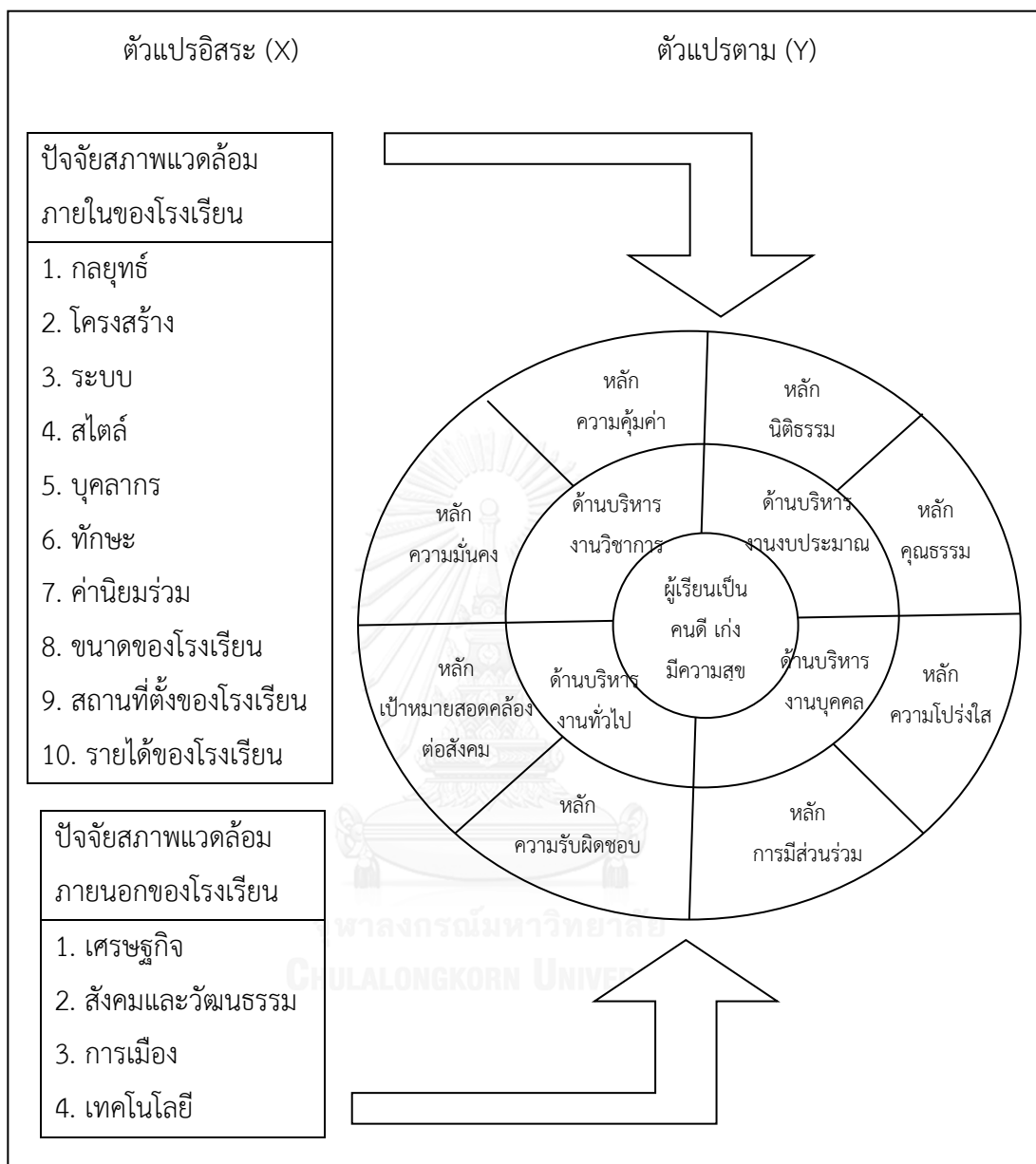
นี้จะไปบูรณาการอยู่ในการบริหารงานทั้ง 4 ส่วนหลักของโรงเรียน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป และเมื่อการบริหารงานโรงเรียนมีธรรมาภิบาลแล้ว ผลลัพธ์สุดท้ายจะทำให้ผู้เรียน เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข แต่อย่างไรก็ตามหลัก 8 ประการนี้จะต้องถูกนำไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมต่อไป



ภาพที่ 2.8 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล 8 หลักกับการบริหารงานโรงเรียน

นอกจากนี้ในส่วนของการทดสอบตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้น ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาปัจจัยภายในองค์กร โดยศึกษาใช้กรอบองค์ประกอบจาก 7S ของ McKinsey และเพิ่มเติมการศึกษาถึงปัจจัยทางกายภาพของโรงเรียน สภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน ดังภาพที่

กรอบแนวคิดธรรมภิบาลในโรงเรียน



ภาพที่ 2.9 กรอบแนวคิดธรรมภิบาลในโรงเรียน

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง ธรรมนูญในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาองค์ประกอบธรรมนูญที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียน 2) ศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมนูญ และ 3) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมนูญของโรงเรียน โดยมีสมมติฐานวิจัย คือ 1) ธรรมนูญภายในโรงเรียนมีองค์ประกอบที่ชัดเจน 2) โรงเรียนมีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมนูญ และ 3) ระดับธรรมนูญของโรงเรียนขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน

3.1 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน ระหว่างระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยอาจกล่าวเป็นขั้นตอนการวิจัยได้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมนูญในโรงเรียน เพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบธรรมนูญคร่าวๆ ก่อนเก็บข้อมูลเพิ่มเติม และเพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับตัวแปรที่ส่งผลต่อระดับธรรมนูญของโรงเรียน

ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินการวิจัย คือ เป็นการลงพื้นที่เก็บข้อมูลเบื้องต้นโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นรายบุคคลจากบุคคลสี่กลุ่ม (จำนวน 56 คน) คือ 1) บุคลากรในหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนหรือหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินธรรมนูญในโรงเรียน (จำนวน 9 คน) 2) ผู้บริหารโรงเรียน อันได้แก่ผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน (จำนวน 19 คน) 3) ครูผู้สอน (จำนวน 17 คน) และ 4) นักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องธรรมนูญในโรงเรียน (จำนวน 11 คน) ซึ่ง การสัมภาษณ์บุคคลทั้งสี่กลุ่มจะทำให้ได้มุมมองที่หลากหลาย เพื่อนำมากำหนดองค์ประกอบธรรมนูญในโรงเรียนและตัวชี้วัดธรรมนูญในโรงเรียน และการสัมภาษณ์ดังกล่าวยังจะได้ทราบปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมนูญในโรงเรียนอีกด้วย หลังจากนั้นจึงนำผลการสัมภาษณ์มาพิจารณาประกอบกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ทบทวนมาเพื่อนำไปสู่การสร้างแบบสอบถาม และนำแบบสอบถามไปให้ รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา (อาจารย์ที่ปรึกษา) ช่วยชี้แนะ และนำไปปรับปรุงแก้ไข หลังจากนั้นจึงนำแบบสอบถาม มาให้กรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน อันได้แก่ ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู (ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์) ผศ.ดร.ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี ผศ.ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ และ ผศ.ดร.ณัฐฐา วินิจฉัยภาค ช่วยหาความเที่ยงตรง (Validity) โดยให้

กรรมการทุกท่านแสดงความคิดเห็นเพื่อหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Congruence) เมื่อได้แก้ไขปรับปรุงแบบสอบถามตามข้อเสนอแนะเสร็จแล้ว จึงนำแบบสอบถามไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณาอีกรอบ พร้อมทั้งนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุง แล้วจึงนำแบบสอบถามไปหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยให้ครูและผู้บริหาร (ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง) จำนวน 62 คน ซึ่งเป็นครู และผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดราชบุรี อันได้แก่ โรงเรียนบ้านจอมบึง จำนวน 25 คน โรงเรียนบ้านลำพระ จำนวน 17 คน โรงเรียนบ้านท่ามะขาม จำนวน 4 คน โรงเรียนอนุบาลปากท่อ จำนวน 4 คน โรงเรียนบ้านหุบพริก จำนวน 5 คน และเป็นครูผู้สอนที่มาศึกษาต่อปริญญาโท สาขาหลักสูตรและการสอน คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จำนวน 7 คน ช่วยตอบ แล้วนำไปหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม โดยได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเท่ากับ .981 แต่เนื่องจากมีบางข้อคำถามที่มีค่าความเชื่อมั่นต่ำกว่า .7 จึงให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยปรับปรุงข้อคำถาม แล้วนำข้อคำถามดังกล่าวไปทดลองทำเทคนิคการคิดออกเสียง (think aloud) จากครู 3 ท่าน ในจังหวัดราชบุรี แล้วจึงนำข้อคำถามเหล่านั้นไปหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม จากครูผู้สอน 68 คน (ประกอบด้วย ครูโรงเรียนที่ปึงกรวิทยาพัฒนา (วัดโบสถ์) จังหวัดกรุงเทพมหานคร 1 คน ครูโรงเรียนในจังหวัดราชบุรี 35 คน และครูที่มาศึกษาต่อปริญญาโท หลักสูตรบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี 32 คน) ซึ่งผลการหาความเชื่อมั่น ได้ค่าความเชื่อมั่นของข้อคำถามเกิน .7 ทุกข้อคำถาม หลังจากนั้นจึงนำผลที่ได้ทั้งหมดไปขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาแล้วจึงสร้างเป็นแบบสอบถามฉบับที่ใช้เก็บข้อมูลจริงเพื่อนำไปเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างจริง แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) ซึ่งจะนำมาสู่การตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ครบทั้ง 3 ข้อ

ขั้นตอนที่ 3 รายงานผลการวิจัย หลังจากนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูล และนำมาวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการศึกษา แล้ว จึงมาถึงขั้นตอนการจัดทำรายงานผลการวิจัยเพื่อนำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาและคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง แล้วนำไปปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องตามที่อาจารย์ที่ปรึกษาและคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์เสนอแนะ แล้วจึงจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์

3.2 ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มี 2 กลุ่ม คือ ประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์ และประชากรที่ใช้ในการแจกแบบสอบถาม

3.2.1 ประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์ มีประชากรที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียน ผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัด

ผู้บริหารโรงเรียน และครู โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคล รวมทั้งสิ้น 56 คน ซึ่งจำแนกเป็นรายกลุ่มได้ ดังนี้

3.2.1.1 นักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลในโรงเรียน จำนวน 11 ท่าน

3.2.1.2 ผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัด หรือหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินธรรมาภิบาลในโรงเรียน จำนวน 9 ท่าน

3.2.1.3 ผู้บริหารโรงเรียน อันได้แก่ ผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการ จำนวน 19 ท่าน

3.2.1.4 ครูผู้สอน จำนวน 17 ท่าน

ตารางที่ 3.1 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

ประเภทผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	จำนวน (คน)	รวม
นักวิชาการ	ศาสตราจารย์	3	11
	รองศาสตราจารย์	4	
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์	3	
	อาจารย์	1	
หน่วยงานต้นสังกัด	ผู้อำนวยการสำนัก	3	9
	ผู้อำนวยการเขต	4	
	รองผู้อำนวยการเขต	2	
ผู้บริหารโรงเรียน	ผู้อำนวยการ	14	19
	รองผู้อำนวยการ	5	
ครู	ครูผู้สอน	17	17
รวม		56	56

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลใน 4 กลุ่มนี้ น่าจะทำให้เกิดมุมมองที่แตกต่างหลากหลายอย่างรอบด้าน ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) เพื่อให้ข้อมูลมีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ (สุภางค์ จันทวานิช, 2550: Creighton-129) โดยเป็นความแตกต่างของแหล่งบุคคลผู้ให้ข้อมูล กล่าวคือ เป็นมุมมองทั้งจากผู้มีส่วนในการประเมิน หรือเป็นหน่วยงานที่อยู่เบื้องบนของการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล มุมมองจากผู้บริหารงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสัมผัสกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลภายในโรงเรียนเอง และ

สุดท้ายเป็นมุมมองจากนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านธรรมาภิบาลภายในโรงเรียน ซึ่งถือว่าเป็นมุมมองจากบุคคลภายนอก

2. ประชากรที่ใช้ในการแจกแบบสอบถาม นั้น ประชากรที่ใช้ในการศึกษาได้แก่โรงเรียนของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 31,193 แห่ง โดยหาคำนวณหาขนาดตัวอย่างจากสูตรของ Taro Yamane (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2546: 140-142) ด้วยสูตร โดย คำนวณจากระดับความคลาดเคลื่อนที่ .05 แล้วจะได้ขนาดตัวอย่างเท่ากับ โรงเรียนจำนวน 395 แห่ง ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

เมื่อ n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N = ขนาดของประชากรที่ใช้ในการวิจัย

e = ค่าเปอร์เซ็นต์ความคลาดเคลื่อนจากการสุ่มตัวอย่าง โดยกำหนดระดับความคลาดเคลื่อนที่ .05

$$n = \frac{31,193}{1 + 31,193 (.05)^2}$$

$$n = 394.95 \text{ หรือ } 395 \text{ แห่ง}$$

เนื่องจากหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในครั้งนี้เป็นโรงเรียน ซึ่งมีอยู่กระจายตามจังหวัดต่างๆ เป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงวางแผนการเก็บข้อมูลโรงเรียนโดยใช้ 1) การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ 2) การไปส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์จากเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ และ 3) การไปติดต่อโรงเรียนโดยตรงด้วยตนเอง ดังนั้นผู้วิจัยจึงตระหนักดีว่าโอกาสที่จะได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาไม่ครบนั้นมีสูง จึงได้เพิ่มแบบสอบถามอีกประมาณ 1 ใน 3 ของขนาดตัวอย่างเพื่อป้องกันปัญหาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะเก็บข้อมูลได้ไม่ครบถ้วนตามที่ต้องการ

(สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2546: 159) ซึ่งจะได้ขนาดตัวอย่างเท่ากับ 532 แห่ง โดยมีผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้บริหารโรงเรียน และครูในโรงเรียน โรงเรียนละ 2 คน รวมแบบสอบถามทั้งสิ้น 1,064 ฉบับ

การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเริ่มตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2557 ถึง 21 พฤษภาคม 2557 ซึ่งได้รับแบบสอบถามกลับจากโรงเรียน 477 แห่ง² (ไม่นับโรงเรียนที่ตอบกลับแต่เป็นแบบสอบถามที่ไม่สามารถนำมาประมวลผลได้ ซึ่งมีอยู่ 15 แห่ง) จำนวนแบบสอบถาม 947 ฉบับ (ผู้บริหาร 474 ฉบับ ครูผู้สอน 473 ฉบับ) คิดเป็นร้อยละ 89 ของแบบสอบถามที่ส่งไป โดยสามารถแสดงผลการตอบแบบสอบถามกลับเป็นรายจังหวัด ได้ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 จำนวนตัวอย่างที่เก็บได้จริง

ภาค	จังหวัด	ระดับการจัดการศึกษา			
		ประถมศึกษา		มัธยมศึกษา	
		จำนวนที่ ต้องการ (โรงเรียน)	จำนวนที่ ได้รับจริง (โรงเรียน)	จำนวนที่ ต้องการ (โรงเรียน)	จำนวนที่ ได้รับจริง (โรงเรียน)
กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร	37	25	39	38 (ผอ.36 ครู 38)
กลาง	นนทบุรี	32	27 (ผอ.27 ครู 26)	3	3
	ลพบุรี	38	37 (ผอ.36 ครู 37)	3	3
เหนือ	แพร่	35	28	3	3
	ลำพูน	35	32 (ผอ.32 ครู 31)	3	3
ตะวันออกเฉียงเหนือ	บุรีรัมย์	35	33 (ผอ.33 ครู 32)	3	3
	มหาสารคาม	35	27	3	3

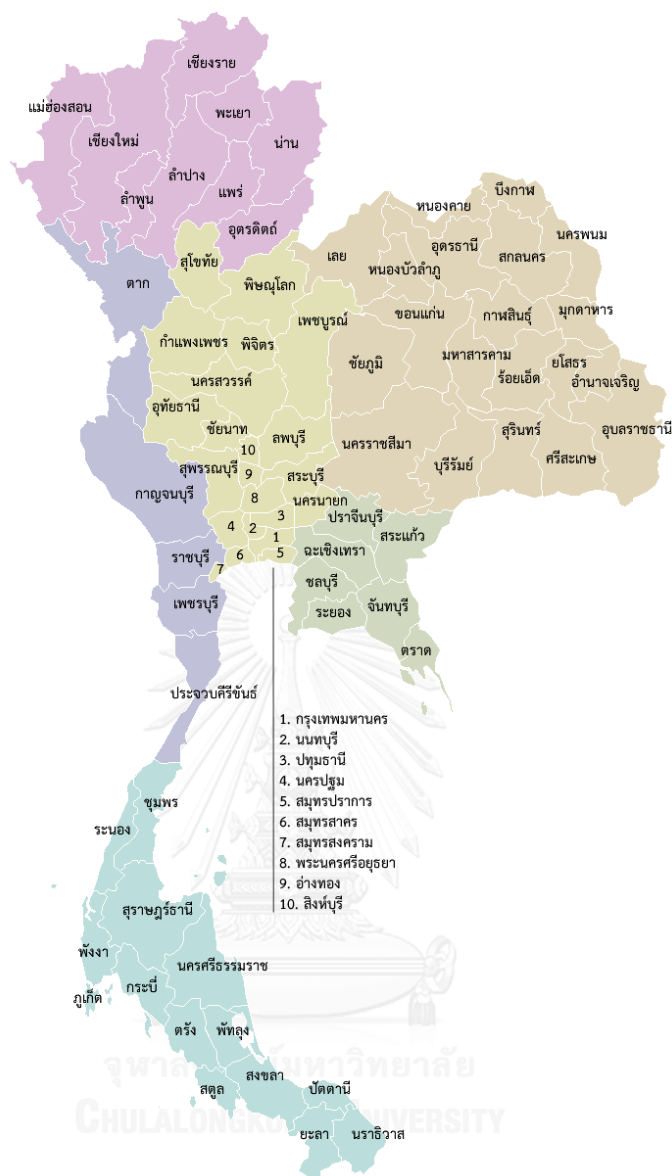
² เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามในจำนวนที่ต้องการ ผู้วิจัยได้พยายามใช้หลากหลายวิธีการ ทั้งการส่งไปรษณีย์ (โดยแนบซองเปล่าติดแสตมป์ พร้อมปากกาสำหรับตอบ) การเดินทางไปขอความอนุเคราะห์จากเขตพื้นที่การศึกษา ไปติดต่อสถานศึกษานั้นๆ ด้วยตนเอง ติดต่อผ่านครูในโรงเรียนนั้นๆ ทำหนังสือติดตามแบบสอบถามด้วยตนเองโดยอ้างถึงหนังสือที่ทางคณะกรรมการฯ ให้ออกให้ โทรติดตามแบบสอบถาม ขอความช่วยเหลือจากเครือข่ายเพื่อน รวมถึงการไปลงเรียนปริญญาโททางด้านบริหารการศึกษา เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนมากขึ้นอีกทั้งยังเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในการเก็บแบบสอบถามอีกด้วย

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ภาค	จังหวัด	ระดับการจัดการศึกษา			
		ประถมศึกษา		มัธยมศึกษา	
		จำนวนที่ ต้องการ (โรงเรียน)	จำนวนที่ ได้รับจริง (โรงเรียน)	จำนวนที่ ต้องการ (โรงเรียน)	จำนวนที่ ได้รับจริง (โรงเรียน)
ตะวันออก	ชลบุรี	35	35	3	3
	ปราจีนบุรี	35	31 (ผอ.31 ครู30)	3	3
ตะวันตก	ราชบุรี	35	35	3	3
	ประจวบคีรีขันธ์	35	29	3	1
ใต้	นครศรีธรรมราช	35	35	3	3
	ชุมพร	35	31	3	3
รวม		457	405 (ผอ.404 ครู401)	75	72 (ผอ. 70 ครู 72)

สำหรับการสุ่มตัวอย่างนั้น ใช้สุ่มตัวอย่างด้วยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistage sampling) โดยอาจกล่าวเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 แบ่งโรงเรียนออกเป็นกลุ่มตามภูมิภาค โดยใช้เกณฑ์ด้านภูมิศาสตร์ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2550) ซึ่งแบ่งจังหวัดออกเป็น 6 กลุ่มคือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีโรงเรียนอยู่ในสังกัดเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย จึงแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นอีกหนึ่งกลุ่ม ทำให้แบ่งเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ โรงเรียนในภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพฯ) ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 3.1 การแบ่งภาคของประเทศไทยตามภูมิศาสตร์

ที่มา: วิกีพีเดีย

ขั้นตอนที่ 2 สุ่มจังหวัดที่เป็นตัวแทนของโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค โดยจับสลากมาภูมิภาคละ 2 จังหวัด ดังนี้

- กรุงเทพมหานคร (มี 1 จังหวัด)
- ภาคเหนือ มี 9 จังหวัด (ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน อุตรดิตถ์ พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน) จับสลากมา 2 จังหวัด ได้แก่ แพร่ และ ลำพูน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 20 จังหวัด (ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ

สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อ่างนาจเจริญ อุตรธานี อุบลราชธานี) จับสลากมา 2 จังหวัด ได้แก่ บุรีรัมย์ และ มหาสารคาม

- ภาคกลาง มี 21 จังหวัด (ได้แก่ กำแพงเพชร ชัยนาท นครนายก นครปฐม นครสวรรค์ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุโขทัย สุพรรณบุรี อ่างทอง อุทัยธานี) จับสลากมา 2 จังหวัด ได้แก่ ลพบุรี และนนทบุรี
- ภาคตะวันออก มี 7 จังหวัด (ได้แก่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว) จับสลากมา 2 จังหวัด ได้แก่ ปราจีนบุรี และชลบุรี
- ภาคตะวันตก มี 5 จังหวัด (ได้แก่ กาญจนบุรี ตาก ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี) จับสลากมา 2 จังหวัด ได้แก่ ราชบุรี และประจวบคีรีขันธ์
- ภาคใต้มี 14 จังหวัด (ได้แก่ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี) จับสลากมา 2 จังหวัด ได้แก่ ชุมพร และนครศรีธรรมราช

ขั้นตอนที่ 3 แบ่งกลุ่มโรงเรียนจากที่จำแนกตามภูมิภาคในขั้นตอนที่ 2 ออกเป็นโรงเรียนในระดับประถมศึกษา (สพป.) และโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา (สพม.)

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อแบ่งโรงเรียนออกเป็นสังกัดสพป.และสพม.จากขั้นตอนที่ 3 แล้ว จึงทำการสุ่มโรงเรียนในจังหวัดนั้นๆ ตามสัดส่วนของประชากร ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีการจับสลากรายชื่อโรงเรียน เพื่อเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา โดยมีจำนวนโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 532 แห่ง

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อได้รายชื่อโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเรียบร้อยแล้ว จึงให้ผู้บริหารและครูในโรงเรียนนั้นๆ เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม โรงเรียนละ 2 คน (ผู้บริหาร 1 คน ครู 1 คน) รวมผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 1,064 คน

3.3 ตัวแปรและนิยามศัพท์ปฏิบัติการ

3.3.1 ตัวแปร ตัวแปรประกอบด้วยตัวแปรต้น และตัวแปรตาม ดังนี้

3.3.1.1 ตัวแปรต้นที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 2 กลุ่ม คือ

1) สภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน ประกอบด้วย ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านทักษะ ปัจจัยด้านสไตล์ ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียน และ ปัจจัยด้านรายได้ของโรงเรียน

2) สภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน ประกอบด้วย เศรษฐกิจของชุมชน สังคมและวัฒนธรรม การเมือง และเทคโนโลยี

3.3.1.2 ตัวแปรตามที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 8 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

3.3.2 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

3.3.2.1 เพศ หมายถึง เพศของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ เพศชาย และเพศหญิง

3.3.2.2 อายุ หมายถึง อายุของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ อายุน้อยกว่า 30 ปี อายุ 30-39 ปี อายุ 40-49 ปี และ อายุ 50 ปีขึ้นไป

3.3.2.3 วุฒิการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก และอื่นๆ

3.3.2.4 ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่ที่กลุ่มตัวอย่างดำรงอยู่ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการ และ ครูผู้สอน

3.3.2.5 ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ประสบการณ์ในการทำงานทั้งหมดของกลุ่มตัวอย่าง โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม คือ น้อยกว่า 10 ปี 11-20 ปี 21-30 ปี และ 31 ปีขึ้นไป

3.3.2.6 สถานที่ตั้งของโรงเรียน หมายถึง สถานที่ที่โรงเรียนของกลุ่มตัวอย่างตั้งอยู่ ว่าตั้งอยู่ที่ใด โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่ม คือ ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง นอกเขตอำเภอเมือง และในกรุงเทพมหานคร

3.3.2.7 สังกัดของโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนที่กลุ่มตัวอย่างทำงานอยู่ขึ้นอยู่กั สังกัดใด โดยจำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

3.3.2.8 ขนาดของโรงเรียน หมายถึง จำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เรียนอยู่ในเวลานั้น

3.3.2.9 รายรับส่วนใหญ่ของโรงเรียน หมายถึง เงินที่ทางโรงเรียนได้รับนั้นส่วนใหญ่ ได้รับมาจากแหล่งใด โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่ม คือ มาจากงบประมาณจากส่วนกลาง มาจากการสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ หรือ อื่นๆ

3.3.2.10 ฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนส่วนใหญ่ หมายถึง ฐานะของคนส่วนใหญ่ของชุมชน โดยจำแนกเป็น 5 กลุ่ม คือ ฐานะดี ฐานะปานกลาง ฐานะยากจน หลากหลายฐานะ และอื่นๆ

3.3.2.11 ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง หมายถึง ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง ส่วนใหญ่ของนักเรียนในโรงเรียน ซึ่งจำแนกเป็น 5 กลุ่ม คือ ไม่ได้รับการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย และ อื่นๆ

3.3.2.12 อาชีพของคนในชุมชน หมายถึง อาชีพที่คนในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ประกอบอยู่ ซึ่งจำแนกได้เป็น 8 กลุ่ม คือ เกษตรกรรม พาณิชยกรรม/ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว งานอิสระ ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน/ลูกจ้างโรงงาน กรรมกรรับจ้างทั่วไป และ อื่นๆ

3.3.2.13 การได้รับความช่วยเหลือ/สนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง โรงเรียนได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อย เพียงใด โดยจำแนกเป็น 5 กลุ่ม คือ ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนเป็นอย่างมาก ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมาก ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง ท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน และ ท้องถิ่นไม่ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน

3.3.2.14 การแทรกแซงการทำงานของโรงเรียนจากผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัด หรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น หมายถึง ในการทำงานของโรงเรียนนั้นถูกแทรกแซงจากผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่นเพียงใด โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม คือ ไม่มี มีบ้างแต่ไม่บ่อย มีบ่อย และ มีบ่อยมาก

3.3.2.15 ระดับการใช้เทคโนโลยีของครูและนักเรียนในโรงเรียน จำแนกเป็น 5 กลุ่ม คือ มากอย่างยิ่ง มาก ปานกลาง น้อย และน้อยอย่างยิ่ง

3.3.2.16 หลักนิติธรรมในโรงเรียน หมายถึง 1) การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา 2) ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎระเบียบเป็นอย่างดี 3) กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ 4) โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ 5) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี 6) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม 7) การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และ 8) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎ ระเบียบ ของโรงเรียน

3.3.2.17 หลักคุณธรรมในโรงเรียน หมายถึง 1) บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี 2) บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ 3) บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ 4) บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ 5) บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน 6) ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน 7) ครู มีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า 8) บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ 9) การบริหารงานในโรงเรียนยึดมั่นในระบบคุณธรรม

10) ผู้บริหารและครูในโรงเรียนทุกคนมีความสามัคคีในหมู่คณะ และ 11) ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหาร

3.3.2.18 หลักความโปร่งใส หมายถึง 1) โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 2) ระบบงานของโรงเรียนมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง 3) ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน 4) มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม 5) การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้ 6) มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า 7) มีการปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศภายในโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน 8) มีประกาศขั้นตอนการให้บริการด้านต่างๆ ให้นักเรียน ผู้ปกครอง หรือผู้มาติดต่อขอรับบริการได้ทราบในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน และ 9) มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของโรงเรียนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ

3.3.2.19 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน 2) โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ 3) มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน 4) ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม 5) โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา 6) มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน 7) โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา 8) โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น 9) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน และ 10) โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

3.3.2.20 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง 1) โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษา 2) โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก 3) บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน 4) บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน 5) โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง 6) ผู้บริหารของโรงเรียนมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย 7) โรงเรียนมีการเสริมสร้าง ปณิธานจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นในตัวผู้เรียน 8) โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน 9) โรงเรียนมีการกำกับ ดูแล การนิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง และ 10) โรงเรียนมีมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่มีความ

3.3.2.21 หลักความคุ้มค่า หมายถึง 1) บุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลาราชการ 2) บุคลากรปฏิบัติงานเต็มความสามารถ 3) ครูผู้สอนมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่ 4) ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ 5) ภายในโรงเรียนปลอดจากการขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์ 6) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ 7) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 8) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด 9) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด 10) โรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และ 11) โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน

3.3.2.22 หลักความมั่นคง หมายถึง 1) บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ 2) บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ 3) โรงเรียนมีบุคลากรที่เพียงพอ 4) บุคลากรของโรงเรียนมีความสุข สนุกสนานในการทำงาน 5) โรงเรียนมีอัตราการย้ายหรือลาออกของบุคลากรที่ต่ำ 6) ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน 7) บุคลากรในโรงเรียนปลอดจากความรู้สึกเหลื่อมล้ำทางสถานภาพ 8) บุคลากรมีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรม และ 9) โรงเรียนมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม

3.3.2.23 หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม หมายถึง 1) หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคน ดี เก่ง และมีความสุข ได้จริง 2) หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ 3) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน 4) กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม 5) โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ 6) โรงเรียน และชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน และ 7) การวัดประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง

3.3.2.24 ปัจจัยด้านโครงสร้าง หมายถึง โครงสร้างของโรงเรียน โดยพิจารณาจาก 1) ภายในโรงเรียนมีระดับสายการบังคับบัญชาดีมาก 2) โรงเรียนใช้ กฎ ระเบียบ แบบแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และ 3) อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง

3.3.2.25 ปัจจัยด้านกลยุทธ์ หมายถึง กลยุทธ์ของโรงเรียน อันพิจารณาจาก 1) โรงเรียนมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียน 2) โรงเรียนมีความพยายามในการกำหนดกิจกรรมเพื่อมุ่งไปสู่การมีธรรมาภิบาล 3) โรงเรียนมีความพยายามในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีธรรมาภิบาล

3.3.2.26 ปัจจัยด้านระบบ หมายถึง ระบบการดำเนินงานของโรงเรียน ซึ่งพิจารณาจาก 1) โรงเรียนมีขั้นตอนการทำงานต่างๆ ที่รัดกุม 2) โรงเรียนมีกระบวนการในการตรวจสอบการ

ดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ ของโรงเรียน และ 3) โรงเรียนมีความพร้อมในระบบบริหาร ทั้งด้านงบประมาณและทรัพยากรในการบริหารอื่นๆ

3.3.2.27 ปัจจัยด้านบุคลากร หมายถึง 1) บุคลากรมีความสามัคคีกัน 2) โรงเรียนได้รับการจัดสรรบุคลากรที่มีความสามารถมาทำงาน และ 3) บุคลากรในโรงเรียนได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ

3.3.2.28 ปัจจัยด้านทักษะ หมายถึง 1) บุคลากรมีความรู้ที่จำเป็นในการทำงาน 2) บุคลากรมีความชำนาญและความสามารถในการทำงาน และ 3) บุคลากรมีจิตสำนึกหรือลักษณะนิสัยที่ดีในการทำงาน

3.3.2.29 ปัจจัยด้านสไตล์ หมายถึง 1) ผู้บริหารโรงเรียนเปิดใจรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้ใต้บังคับบัญชา 2) ผู้บริหารมีความเป็นกลางไม่เอนเอียง 3) ผู้บริหารเป็นแบบอย่างของการทำงานหนัก 4) ผู้บริหารมีความรับผิดชอบในการทำงาน

3.3.2.30 ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม หมายถึง 1) บุคลากรในโรงเรียนมีค่านิยมในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน 2) บุคลากรในองค์กรมีค่านิยมในการขยันตั้งใจทำงาน 3) บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการมีใจเป็นธรรม มีคุณธรรม ปฏิบัติงานโดยยึดหลักความเป็นธรรมและเสมอภาค 4) บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการเรียนรู้และปรับตัวให้ทันกับโลก ทันปัญหาและสิ่งท้าทายต่างๆ 5) บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการทำงานที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ 6) บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการมีความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานและต่อสาธารณะ 7) บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการมีจิตใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และ 8) บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการปฏิบัติงานโดยเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด 2 ฉบับคือ

ฉบับที่ 1 แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ซึ่งใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มบุคลากรในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน บุคลากรในโรงเรียน และ นักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลในโรงเรียนเพื่อนำมาใช้ในการสร้างองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

ฉบับที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นในลักษณะแบบสอบถามปลายปิด ซึ่งใช้ในการสอบถามจาก ผู้บริหาร และครู เกี่ยวกับสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียน ซึ่งที่มาแบบสอบถามเกิดจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา 56 ท่าน ประกอบกับการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะของแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 4 ระดับ ตามวิธีการของลิเคิร์ต (Likert's Scale) โดยที่แบบสอบถามประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ส่วนที่ 2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และส่วนที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลในโรงเรียน

สำหรับหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนนั้น แบบสอบถามชุดนี้เป็นข้อคำถามเชิงบวก ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 หลักเกณฑ์ในการให้คะแนนแบบสอบถาม

ระดับความเห็น	คะแนน
มากอย่างยิ่ง	4
มาก	3
น้อย	2
น้อยอย่างยิ่ง	1

ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์พิจารณาในการแปลความหมายของค่าคะแนนเฉลี่ยดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 หลักเกณฑ์ในการแปลความหมายคะแนนเฉลี่ยระดับความคิดเห็น

ระดับความเห็น	คะแนน
มากอย่างยิ่ง	3.26 – 4.00
มาก	2.52 – 3.25
น้อย	1.76 – 2.50
น้อยอย่างยิ่ง	1.00 – 1.75

3.5 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสอบถามมีวิธีในการทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม คือ หลังจาก que ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามจากการทบทวนจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกรายบุคคลจากบุคคลสี่กลุ่มแล้วจะทำให้ได้แบบสอบถาม แล้วจึงนำแบบสอบถามไปให้ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ช่วยให้ข้อเสนอแนะ และ

ปรับปรุงแก้ไข พร้อมทั้งช่วยพิจารณาข้อคำถามที่ใช้ได้ หรือเป็นการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Congruence) ของแบบสอบถาม หลังจากนั้นจึงนำไปให้กรรมการวิทยานิพนธ์อีก 4 ท่าน ช่วยพิจารณาและส่งแบบสอบถามกลับ โดยกรรมการวิทยานิพนธ์ 2 ท่านเห็นชอบด้วย ส่วนกรรมการวิทยานิพนธ์อีก 2 ท่าน คือ ผศ.ดร.ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี และ ผศ.ดร.ณัฐธา วินิจภัยภาค ได้กรุณาให้ค่าดัชนีความสอดคล้องรายข้อมาให้ ทำให้รวมมีผู้ให้ค่าดัชนีความสอดคล้องมา 3 ท่าน (รวมอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์) ซึ่งเกณฑ์การให้คะแนนดัชนีความสอดคล้องคือ หากเห็นว่าข้อคำถามดังกล่าวใช้ได้ให้ 1 คะแนน หากไม่แน่ใจว่าข้อคำถามใช้ได้หรือไม่ให้ 0 คะแนน และหากเห็นว่าข้อคำถามดังกล่าวใช้ไม่ได้ให้ -1 คะแนน ซึ่งเมื่อนำมาหาค่าดัชนีความสอดคล้องแล้วต้องได้ไม่ต่ำกว่า .50 จึงจะถือว่าใช้ได้ (ชูศรี วงศ์รัตนนะ, 2549: 73) โดยผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้องจากกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา (รวม 3 ท่าน) พบว่า จาก 75 ข้อคำถาม ได้ค่าดัชนีความสอดคล้อง 1.00 จำนวน 72 ข้อ และ ได้ค่าดัชนีความสอดคล้อง .33 จำนวน 3 ข้อ ซึ่งทั้ง 3 ข้อเป็นข้อคำถามที่อยู่ในหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม อันได้แก่ ข้อคำถามที่ 71 การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน ข้อคำถามที่ 73 โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ และข้อคำถามที่ 75 การวัด ประเมินผลการศึกษาสามารถวัดคุณภาพของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง โดยสาเหตุที่ได้เพียง .33 นั้น เป็นเพราะมีกรรมการ 1 ท่านที่เห็นว่าข้อคำถามดังกล่าวใช้ไม่ได้ (ให้คะแนน -1 ในข้อคำถามนั้น) โดยให้เหตุผลว่า ทั้งสามข้อคำถามนี้ตัวเนื้อความในคำถามใช้ได้ แต่ข้อคำถามเหล่านี้ควรจัดอยู่ในหลักอื่นๆ ของธรรมนูญบาลจะเหมาะสมกว่า ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อคำถามดังกล่าวกรรมการท่านที่ให้ -1 เพียงแต่เห็นว่าควรจัดอยู่ในหลักอื่นของธรรมนูญบาลแต่ตัวเนื้อความในคำถามยังใช้ได้ ผู้วิจัยจึงนำผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้องไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ช่วยพิจารณา เพื่อขอคำปรึกษาเกี่ยวกับข้อคำถามที่มีค่าดัชนีความสอดคล้องต่ำกว่า .50 ว่าควรย้ายหมวดตามข้อเสนอแนะของกรรมการวิทยานิพนธ์ท่านหนึ่งหรือไม่ ซึ่งอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้คงไว้ก่อน โดยยังไม่ตัดข้อคำถามหรือทำการย้ายไปไว้ในหลักอื่น เพราะแบบสอบถามจะต้องนำมาทำการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (Exploratory factor analysis) เพื่อความเหมาะสมต่อไป (ผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้องแสดงได้ดังตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 3.5 ผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC)

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล	IOC
หลักนิติธรรม (Rule of law)		
1.	การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา	1.00
2.	ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเป็นอย่างดี	1.00
3.	กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้	1.00
4.	โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ	1.00
5.	กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี	1.00
6.	กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม	1.00
7.	การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม	1.00
8.	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการกำหนดกฎ ระเบียบ ของโรงเรียน	1.00
หลักคุณธรรม (Morality)		
9.	บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี	1.00
10.	บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ	1.00
11.	บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ	1.00
12.	บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ	1.00
13.	บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน	1.00
14.	ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน	1.00
15.	ครู มีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า	1.00
16.	บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์	1.00
17.	การบริหารงานในโรงเรียนยึดมั่นในระบบคุณธรรม	1.00
18.	ผู้บริหารและครูในโรงเรียนทุกคนมีความสามัคคีในหมู่คณะ	1.00
19.	ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหาร	1.00
หลักความโปร่งใส (Transparency)		
20.	โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง	1.00
21.	ระบบงานของโรงเรียนมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง	1.00
22.	ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน	1.00
23.	มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม	1.00
24.	การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้	1.00
25.	มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า	1.00
26.	มีการปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศภายในโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน	1.00
27.	มีการจัดทำขั้นตอนและติดประกาศขั้นตอนของการให้บริการด้านต่างๆ กับนักเรียน ผู้ปกครอง หรือผู้มาติดต่อขอรับบริการได้ทราบในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน	1.00
28.	มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของโรงเรียนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ	1.00
หลักการมีส่วนร่วม (Participation)		
29.	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน	1.00
30.	โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ	1.00

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล	IOC
31.	มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน	1.00
32.	ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม	1.00
33.	โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา	1.00
34.	มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน	1.00
35.	โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา	1.00
36.	โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น	1.00
37.	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน	1.00
38.	โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย	1.00
หลักความรับผิดชอบ (Accountability)		
39.	โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษา	1.00
40.	โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก	1.00
41.	บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน	1.00
42.	บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน	1.00
43.	โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่องานในแต่ละเรื่อง	1.00
44.	ผู้บริหารของโรงเรียนมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย	1.00
45.	โรงเรียนมีการเสริมสร้าง ปลูกจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นในตัวผู้เรียน	1.00
46.	โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน	1.00
47.	โรงเรียนมีการกำกับ ดูแล การนิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้ อย่างจริงจัง	1.00
48.	โรงเรียนมีมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่มีความ	1.00
หลักความคุ้มค่า (Value for money)		
49.	บุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลาราชการ	1.00
50.	บุคลากรปฏิบัติงานเต็มความสามารถ	1.00
51.	ครูผู้สอนมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่	1.00
52.	ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ	1.00
53.	ภายในโรงเรียนปลอดจากการขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์	1.00
54.	การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ	1.00
55.	การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด	1.00
56.	โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด	1.00
57.	โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด	1.00
58.	โรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์	1.00
59.	โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน	1.00
หลักความมั่นคง (Security)		
60.	บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ	1.00
61.	บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ	1.00
62.	โรงเรียนมีบุคลากรที่เพียงพอ	1.00
63.	บุคลากรของโรงเรียนมีความสุข สนุกสนานในการทำงาน	1.00

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล	IOC
64.	โรงเรียนมีอัตราครุภัณฑ์หรือลาออกของบุคลากรที่ต่ำ	1.00
65.	ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน	1.00
66.	บุคลากรในโรงเรียนปลอดจากความรู้สึกล้มล้ำทางสถานภาพ	1.00
67.	บุคลากรมีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรม	1.00
68.	โรงเรียนมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม	1.00
หลักเป้าหมายสอดคล้อง (Relevance) ต่อสังคม		
69.	หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคน ดี เก่ง และมีความสุข ได้จริง	1.00
70.	หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่	1.00
71.	การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน	.33
72.	กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม	1.00
73.	โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ	.33
74.	โรงเรียน และชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน	1.00
75.	การวัด ประเมินผลการศึกษา สามารถวัดคุณภาพของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง	.33

หลังจากที่แบบสอบถามได้รับการหาความเที่ยงตรงแล้ว ผู้วิจัยได้นำประเด็นต่างๆ มาปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถาม หลังจากนั้นจึงนำแบบไปแจกผู้บริหารและครูในโรงเรียนจำนวน 62 ท่าน โดยเป็นผู้บริหารและครูจากโรงเรียนบ้านจอมบึง จังหวัดราชบุรี 25 คน โรงเรียนบ้านลำพระ จังหวัดราชบุรี 17 คน โรงเรียนบ้านหุบพริก จังหวัดราชบุรี 5 คน โรงเรียนบ้านท่ามะขาม จังหวัดราชบุรี 4 คน โรงเรียนอนุบาลปากท่อ จังหวัดราชบุรี 4 คน และ ผู้บริหารและครูจากโรงเรียนต่างๆ ที่มาศึกษาต่อปริญญาโท สาขาหลักสูตรและการสอน คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม 7 คน

ตารางที่ 3.6 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามรอบแรก

ผู้ตอบแบบสอบถาม	จำนวน (คน)
โรงเรียนบ้านจอมบึง จังหวัดราชบุรี	25
โรงเรียนบ้านลำพระ จังหวัดราชบุรี	17
โรงเรียนบ้านหุบพริก จังหวัดราชบุรี	5
โรงเรียนบ้านท่ามะขาม จังหวัดราชบุรี	4
โรงเรียนอนุบาลปากท่อ จังหวัดราชบุรี	4
ผู้บริหารและครูที่ศึกษาต่อปริญญาโท มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม	7
รวม	62

เมื่อได้แบบสอบถามกลับมาครบแล้ว จึงนำแบบสอบถามมาหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยมีเกณฑ์ว่าค่าอัลฟาจะต้องไม่ต่ำกว่า .70 (ค่าที่เกิน .70 ขึ้นไป กล่าวได้ว่ามีความเชื่อมั่นค่อนข้างสูง) (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธ์, 2546: 261) ซึ่งแบบสอบถามที่ผู้วิจัยนำมาหาความเชื่อมั่นนั้นพบว่าค่าอัลฟาของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ .981 จึงถือว่าผ่านเกณฑ์

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในส่วนต่างๆ ของแบบสอบถามพบว่าในส่วนของหลักธรรมาภิบาลได้ค่าอัลฟาทั้งภาพรวมและรายด้านผ่านเกณฑ์ คือ ภาพรวมของหลักธรรมาภิบาลได้ ค่าอัลฟา .975 หลักนิติธรรม .882 หลักคุณธรรม .886 หลักความโปร่งใส .854 หลักการมีส่วนร่วม .886 หลักความรับผิดชอบ .881 หลักความคุ้มค่า .926 หลักความมั่นคง .845 และ หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม .892

ตารางที่ 3.7 ผลการหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามในส่วนของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล	ค่าอัลฟา
หลักนิติธรรม	.882
หลักคุณธรรม	.886
หลักความโปร่งใส	.854
หลักการมีส่วนร่วม	.886
หลักความรับผิดชอบ	.881
หลักความคุ้มค่า	.926
หลักความมั่นคง	.845
หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	.892
หลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลัก	.975

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลนั้น พบว่า ในภาพรวมมีค่าอัลฟาเท่ากับ .954 ซึ่งผ่านเกณฑ์ที่ตั้งไว้ แต่เมื่อพิจารณารายปัจจัยจะพบว่า มีปัจจัยด้านโครงสร้าง ที่มีค่าอัลฟาไม่ถึงเกณฑ์คือได้ค่าอัลฟา .684 ส่วนข้ออื่นๆ มีค่าอัลฟาถึงเกณฑ์ คือปัจจัยด้านกลยุทธ์ อัลฟา .839 ปัจจัยด้านระบบ อัลฟา .809 ปัจจัยด้านบุคลากร อัลฟา .747 ปัจจัยด้านทักษะ อัลฟา .855 ปัจจัยด้านสไตล์ อัลฟา .916 ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม อัลฟา .920

ตารางที่ 3.8 ผลการหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาล

ปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาล	ค่าอัลฟา
ปัจจัยด้านโครงสร้าง	.684
ปัจจัยด้านกลยุทธ์	.839
ปัจจัยด้านระบบ	.809
ปัจจัยด้านบุคลากร	.747
ปัจจัยด้านทักษะ	.855
ปัจจัยด้านสไตล์	.916
ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม	.920
รวมปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาล	.954

หลังจากที่ได้หาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามแล้ว ผู้วิจัยจึงนำผลที่ได้ทั้งหมดไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณา โดยอาจารย์ที่ปรึกษาได้พิจารณาและช่วยปรับแก้ไขข้อคำถามในแบบสอบถามที่ได้ค่าอัลฟาต่ำกว่า .7 คือ ในส่วนของปัจจัยด้านโครงสร้าง

เพื่อความมั่นใจว่าข้อคำถามที่ได้รับการปรับปรุงแล้วจะสามารถสื่อความได้อย่างชัดเจนกับผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยจึงได้นำแบบสอบถามเฉพาะข้อที่ได้รับการแก้ไขจากอาจารย์ที่ปรึกษาไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่าง 3 คน ซึ่งเป็นครูโรงเรียนในจังหวัดราชบุรี อันได้แก่ โรงเรียนอนุบาลบางแพ 1 คน โรงเรียนอนุบาลปากท่อ 1 คน และโรงเรียนบ้านท่ามะขาม 1 คน โดยใช้เทคนิคคิดออกเสียง (Think aloud) โดยให้กลุ่มตัวอย่างอ่านแบบสอบถามทีละข้อแล้วพูดถึงสิ่งที่ตนเองคิดออกมา ซึ่งผลการทดสอบคำถามจากแบบสอบถามพบว่าผู้เข้าร่วมวิจัยมีข้อขัดข้องในข้อคำถาม 1 ข้อ คือ โรงเรียนมีระดับสายการบังคับบัญชามาก โดยทั้งสามเสนอให้เปลี่ยนเป็น ภายในโรงเรียนมีระดับสายการบังคับบัญชามาก เพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจได้มากกว่า ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำแบบสอบถามมาปรับปรุงอีกครั้ง

หลังจากที่ได้ปรับปรุงแบบสอบถามตามข้อเสนอแนะของครู 3 ท่านแล้ว จึงนำแบบสอบถามไปให้กลุ่มครู จำนวน 68 ท่าน ช่วยตอบแบบสอบถาม โดยประกอบด้วย ครูจากโรงเรียนรัฐราษฎร์อุปถัมภ์ จังหวัดราชบุรี 22 คน โรงเรียนอนุบาลปากท่อ จังหวัดราชบุรี 13 คน โรงเรียนที่ปังกวิทยาพัฒนา (วัดโบสถ์) ในพระราชูปถัมภ์ ฯ จังหวัดกรุงเทพฯ 1 คน และ ครูที่มาศึกษาปริญญาโท สาขาการบริหารการศึกษา ที่มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี 32 คน แล้วจึงนำแบบสอบถามที่ได้แก้ไข (เฉพาะ 3 ข้อที่มีค่าความเชื่อมั่นต่ำกว่า .70) มาหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ซึ่งผลการหาค่าความเชื่อมั่นพบว่ามีค่าอัลฟาเพิ่มขึ้นเป็น .742 จึงถือว่าผ่านเกณฑ์ที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้

ตารางที่ 3.9 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามรอบสอง

ผู้ตอบแบบสอบถาม	จำนวน (คน)
โรงเรียนรัฐราษฎร์อุปถัมภ์ จังหวัดราชบุรี	22
โรงเรียนอนุบาลปากท่อ จังหวัดราชบุรี	13
โรงเรียนที่ปิงกรวิทยาพัฒนา (วัดโบสถ์) ในพระราชูปถัมภ์ จังหวัดกรุงเทพฯ	1
ผู้บริหารและครูที่มาศึกษาต่อปริญญาโท บริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี	32
รวม	68

3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. ขอนหนังสือแนะนำตัวจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อขอสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการและครูในโรงเรียน และ นักวิชาการทางด้านการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

2. ส่งหนังสือแนะนำตัวพร้อมดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก

3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาใช้ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสร้างเป็นแบบสอบถาม และนำไปปรับปรุงแก้ไขหาความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) จนได้แบบสอบถามฉบับสมบูรณ์

4. ขอนหนังสือแนะนำตัวจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อขอความอนุเคราะห์จากผู้อำนวยการโรงเรียน 532 แห่ง และหนังสือขอความอนุเคราะห์จากเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดของโรงเรียนในจังหวัดนั้นๆ เพื่อขออนุญาตให้ผู้บริหารและครูในโรงเรียนตอบแบบสอบถาม

5. ส่งแบบสอบถามพร้อมด้วยหนังสือแนะนำตัวเพื่อขอความร่วมมือจากกลุ่มตัวอย่างในการตอบแบบสอบถาม จำนวน 1,064 ฉบับ (ผู้บริหาร และครู โรงเรียนละ 2 ฉบับ) ไปยังโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง โดยสามารถแบ่งวิธีการส่งแบบสอบถามได้เป็น 3 วิธี คือ 1) ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ ได้แก่ โรงเรียนในจังหวัด กรุงเทพมหานคร (เฉพาะโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาบางส่วน) มหาสารคาม ปราจีนบุรี ลพบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และ ลำพูน โดยผู้วิจัยได้สอดซองติดแสตมป์สำหรับการส่งแบบสอบถามกลับทางไปรษณีย์ด้วย 2) ส่งแบบสอบถามผ่านทางเขตพื้นที่การศึกษาฯ ด้วยการเดินทางไปขอความอนุเคราะห์จากทางเขตพื้นที่การศึกษาฯ ให้ดำเนินการเก็บรวบรวมเอกสารให้แล้วส่งกลับทางไปรษณีย์ให้ผู้วิจัย (หรือบางเขตพื้นที่การศึกษาฯ ผู้วิจัยไปรับแบบสอบถามที่ตอบกลับที่เขตด้วยตนเอง) โดยผู้วิจัยจะนำซองแบบสอบถามไปใส่ในซองรับ-ส่งเอกสารของทางเขตพื้นที่การศึกษาฯ (โดยทั่วไปจะเรียกกันว่า คอนโด หรือ ซองนกกระจอก) แล้วเมื่อทางโรงเรียนได้รับ

เอกสารแล้วตอบแบบสอบถามเสร็จแล้วจึงนำมาฝากไว้ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยโรงเรียนที่ใช้วิธีการนี้ได้แก่ โรงเรียนในจังหวัด กรุงเทพมหานคร (เฉพาะโรงเรียนระดับประถมศึกษา) ชลบุรี แพร่ บุรีรัมย์ นนทบุรี ราชบุรี และนครศรีธรรมราช 3) ไปส่งแบบสอบถามทางโรงเรียนด้วยตนเอง ซึ่งได้แก่โรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา จังหวัดกรุงเทพมหานคร (บางส่วน)

6. ติดตามทวงถามแบบสอบถามที่ยังได้มาไม่ครบ ด้วยการทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ (ด้วยตนเอง) โดยอ้างถึงหนังสือที่ออกให้จากคณะรัฐศาสตร์ ส่งไปทางโรงเรียน (ส่งทางช่องรับส่งเอกสารของทางเขตพื้นที่การศึกษาส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งส่งไปทางไปรษณีย์) แล้วเว้นระยะประมาณ 1 สัปดาห์จึงโทรไปสอบถามความคืบหน้า พร้อมทั้งให้ทางโรงเรียนส่งกลับทางไปรษณีย์ และมีบางส่วนผู้วิจัยเดินทางไปรับแบบสอบถามที่โรงเรียนด้วยตนเอง (ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนในจังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และชลบุรี)

7. ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาดำเนินการตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามและนำแบบสอบถามที่สมบูรณ์มาตรวจสอบให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ

3.7 สถิติที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Statistical Package for the Social Sciences หรือ SPSS for Windows³) ในการประมวลผล ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ประกอบด้วย

1. สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ใช้สำหรับการบรรยายคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน
2. สถิติอนุมาน (Inferential Statistics) ประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) และ การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis)

³ ใช้ลิขสิทธิ์ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลการศึกษาโดยแบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 3 หัวข้อคือ ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน ส่วนที่สอง ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และ ส่วนที่สาม ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

4.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

ผลการศึกษาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่ควรจะเป็นนั้น ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างจากกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 56 คน (ดูรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ได้ในภาคผนวก) อันประกอบด้วย นักวิชาการ 11 คน หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินโรงเรียน 9 คน ผู้บริหารโรงเรียน (ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน) 19 คน และ ครูหรืออาจารย์ผู้สอน 17 คน (ส่วนหนึ่งของผลการสัมภาษณ์ได้ตีพิมพ์ในวารสารนักบริหารมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน 2557 แล้ว) ซึ่งการสัมภาษณ์ถึง 56 คน และเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างจึงทำให้ได้รายละเอียดของผลการศึกษาที่ค่อนข้างหลากหลาย อย่างไรก็ตามผลการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่เหมาะสมนั้น สามารถจัดแบ่งหมวดหมู่ของหลักธรรมาภิบาลได้เป็น 8 หลัก อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 แสดงความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ต่อองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน

ความเห็น	ผู้ให้สัมภาษณ์	ความเห็นต่อองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน							
		นิติธรรม	คุณธรรม	โปร่งใส	มีส่วนร่วม	รับผิดชอบ	คุ้มค่า	มั่นคง	เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม
เห็นด้วย	นักวิชาการ	11	11	10	11	9	10	3	4
	หน่วยงานต้นสังกัด	9	9	8	8	8	9	5	6
	ผู้บริหารโรงเรียน	18	18	18	19	18	18	14	15
	ครูผู้สอน	17	17	17	17	17	17	12	16
	รวมผู้เห็นด้วยทั้งหมด	55	55	53	55	52	54	34	41
ไม่เห็นด้วย	นักวิชาการ	-	-	-	-	-	-	2	1
	หน่วยงานต้นสังกัด	-	-	-	-	-	-	1	-
	ผู้บริหารโรงเรียน	-	-	-	-	-	-	1	-
	ครูผู้สอน	-	-	-	-	-	-	-	-
	รวมผู้ไม่เห็นด้วยทั้งหมด	-	-	-	-	-	-	4	1
ไม่ได้ให้ความเห็นหรือไม่อาจสรุปได้	นักวิชาการ	-	-	1	-	2	1	6	6
	หน่วยงานต้นสังกัด	-	-	1	1	1	-	3	3
	ผู้บริหารโรงเรียน	1	1	1	-	1	1	4	4
	ครูผู้สอน	-	-	-	-	-	-	5	1
	รวมผู้ไม่ได้ให้ความเห็น ไม่แน่ใจ หรือไม่อาจสรุปได้ ทั้งหมด	1	1	3	1	4	2	18	14

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล สามารถประมวลได้เป็น 8 หลักใหญ่ๆ อันประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบต่อ 6) หลักความคุ้มค่า 7) หลักความมั่นคง และ 8) หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ซึ่ง หกหลักการแรกนั้นผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งมีผู้เห็นด้วยมากที่สุดถึง 55 คน (จาก 56 คน) รองลงมาคือหลักความคุ้มค่า มีผู้เห็นด้วย 54 คน หลักความโปร่งใส มีผู้เห็นด้วย 53 คน หลักความรับผิดชอบต่อ มีผู้เห็นด้วย 52 คน ส่วนหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมและหลักความมั่นคงนั้นมีผู้ที่เห็นด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่ง กล่าวคือ หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมมีผู้เห็นด้วย 41 คน (จาก 56 คน) และหลักความมั่นคง ซึ่งมีผู้เห็นด้วย 34 คน

ผลการสัมภาษณ์ถึงองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่ควรจะเป็นนั้น อาจกล่าวโดยจำแนกที่ละหลักในลำดับต่อไป โดยที่การอ้างอิงคำให้สัมภาษณ์นั้น เนื่องจากมีผู้ให้สัมภาษณ์บางรายไม่ประสงค์ให้อ้างอิงคำพูดของท่านในเนื้อหาวิทยานิพนธ์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอไม่อ้างชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ โดยอ้างเป็นกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ คือ นักวิชาการ หน่วยงานต้นสังกัด ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน แทนการอ้างชื่อ-สกุลจริง ดังนี้

4.1.1 หลักนิติธรรม

ด้านหลักนิติธรรมนั้น ผลการสัมภาษณ์สามารถจำแนกองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนได้ 7 กลุ่ม คือ 1) การยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวถึง 16 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 8 คน หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินธรรมาภิบาล (ซึ่งในส่วนต่อไปจะขอย่อเรียกเฉพาะหน่วยงานต้นสังกัด โดยหมายรวมถึงหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินธรรมาภิบาลในโรงเรียน) 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน (ซึ่งหมายถึงผู้อำนวยการโรงเรียนหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน) 5 คน และ ครู 1 คน 2) การตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบ มีผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 11 รายที่กล่าวถึง จำแนกเป็น หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 7 คน และครู 2 คน 3) ความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ ของกฎ ระเบียบ มีผู้ให้สัมภาษณ์ 9 รายที่กล่าวถึง โดยจำแนกเป็น นักวิชาการ 1 คน หน่วยงานต้นสังกัด 3 คน ผู้บริหารโรงเรียน 3 คน และ ครู 3 คน 4) กฎ ระเบียบมีการทบทวนให้เหมาะสม โดยมีผู้กล่าวถึง 7 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 2 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน และ ครู 2 คน 5) กฎระเบียบเอื้อ หรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน มีผู้กล่าวถึง 6 ราย จำแนกเป็นนักวิชาการ 1 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน และ ครู 2 คน 6) การบังคับใช้ระเบียบ กฎหมาย เป็นไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน มีผู้กล่าวถึง 6 ราย จำแนกเป็น หน่วยงานต้นสังกัด 3 คน ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน และครู 2 คน และ 7) ระเบียบกฎหมายมีที่มาที่ชอบธรรม มีผู้กล่าวถึงเพียง 2 ราย โดยเป็นครูทั้ง 2 คน (พิจารณาตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 แสดงองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นักวิชาการ	หน่วยงานต้นสังกัด	ผู้บริหารโรงเรียน	ครู	
1. การยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางเกี่ยวกับการจัดการศึกษา	8	2	5	1	16
2. การตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบ	-	2	7	2	11
3. ความความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ของกฎ ระเบียบ	1	3	3	3	10
4. กฎ ระเบียบ มีการทบทวนให้เหมาะสม	2	2	1	2	7
5. กฎ ระเบียบ เอื้อ หรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน	1	2	1	2	6
6. การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย เป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม	-	3	1	2	6
7. ระเบียบกฎหมายมีที่มาที่ชอบธรรม	-	-	-	2	2

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดเป็นรายประเด็นย่อยได้ ดังนี้

4.1.1.1 การยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

ในเรื่องการดำเนินการจัดการศึกษาควรยึดเกณฑ์ ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น ถือเป็นตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในโรงเรียนที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุดถึง 16 คน โดยที่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการดำเนินงานในแง่ของการจัดการศึกษานั้นจะต้องมีการยึดเกณฑ์ ยึดระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการบริหารตามกฎหมาย ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของ นักวิชาการ ดังนี้

“...โรงเรียนเนี่ย น่าจะต้องยึดนโยบายนะ นโยบายหรือแนวทางที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเนี่ย...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2556)

ทั้งนี้การยึดเกณฑ์ ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น จะก่อให้เกิดผลดีต่อโรงเรียน อย่างน้อยใน 2 ประการ คือ 1) จะทำให้ผู้บริหารไม่เอาแต่ใจตัวเองในการออกกฎ ระเบียบขึ้นมาใช้ในโรงเรียน และ 2) ทำให้มีที่อ้างอิง

1) ทำให้ผู้บริหารไม่เอาแต่ใจตัวเองในการออกกฎ ระเบียบขึ้นมาใช้ในโรงเรียน ดังเช่น จากการให้สัมภาษณ์ของ นักวิชาการ ดังนี้

“...อาจารย์มองนิติธรรมเบื้องต้นแรกเลยก็คือเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ซึ่งแน่นอนละ ผู้บริหารในบทบาทของผู้บริหารเนี่ยก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย การจะทำตามนโยบายมันก็ต้องมีกฎ ระเบียบ บังคับ เพราะฉะนั้นเวลาที่เราจะออกกฎระเบียบบังคับ ถ้าเราเอาแต่ใจตัวเองอยากจะออกกฎอะไรขึ้นมาเนี่ย... มันก็อาจจะไม่ถูกต้องใช้ไหมคะ เราก็จะต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในข้อนิติธรรมนี้แหละ ในการออกระเบียบ...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2556)

จะเห็นได้ว่าหากยึดเกณฑ์ ระเบียบ นโยบายหรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น จะทำให้ผู้บริหารไม่ออกกฎเกณฑ์ หรือระเบียบบังคับต่างๆ ตามอำเภอใจ เพราะผู้บริหารจะต้องศึกษาระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและดำเนินการจัดการศึกษาไปอย่างสอดคล้อง ดังคำให้สัมภาษณ์ของ นักวิชาการ ดังนี้

“...ในฐานะผู้บริหารก็ต้องว่าไปตามกฎ ระเบียบนะคะ เขามีว่ายังไง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างเขามียังไง เพราะฉะนั้นคนเป็นผู้บริหารก็ต้องอ่านละเอียด...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 3 กันยายน 2556)

2) ทำให้มีที่อ้างอิง ดังคำให้สัมภาษณ์ของ นักวิชาการ ดังนี้

“...หลักนิติธรรมที่เอามาเนี่ยเพราะอะไร คือราชการใช้ใหม่ ต้องมีระเบียบ มีกฎเกณฑ์มีข้อกำหนดใช้ใหม่ สูงสุดก็คือมีกฎหมายใช้ใหม่ ก็คือมีคำสั่ง มีข้อบังคับ มีระเบียบแบบแผน ทำให้มีที่อ้างอิง...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 14 สิงหาคม 2556)

ทั้งนี้หากผู้บริหารไม่ยึดระเบียบ กฎหมายต่างๆ แล้วอาจทำให้เกิดปัญหาโดนฟ้องร้อง ดังคำให้สัมภาษณ์ของ หน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...หลักนิติธรรมก็คือ บริหารโดยยึดกฎหมาย มันก็ยึดอยู่แล้ว ถ้าไม่ยึดก็โดนฟ้อง...”
(หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 21 มิถุนายน 2556)

ปัญหาหนึ่งที่มีผู้ให้สัมภาษณ์ถึงประเด็นที่ควรยึดเกณฑ์ ระเบียบ นโยบายหรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น เพราะท่านเห็นว่า การศึกษาของไทยตั้งแต่อดีตเรื่อยมาเรามักให้การศึกษาลักษณะที่สอนให้คนเชื่อฟังอำนาจ หรือคำสั่งในลักษณะที่มาจากตัวบุคคลมากกว่าที่จะยึดระเบียบ กติกาต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาคือเมื่อผู้เรียนเรียนจบออกไปก็จะมีลักษณะในการทำงานคือมักจะเป็นผู้รอฟังคำสั่งจากเจ้านาย มากกว่าที่จะมาดูกฎกติกาหรือตัวกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในองค์กร ดังจากตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของ นักวิชาการ ดังนี้

“...วัฒนธรรมของสังคมไทยเราเนี่ย ในการศึกษาในการให้ Educate ของเรามาตลอดเนี่ยเป็นการ Educate ที่ให้เชื่อกับอำนาจ ให้ฟังคนมากกว่ายึดกติกา อันนี้คือองค์ประกอบหลัก แล้วทำให้พวกเราพอเข้ามาสู่วิธีการต่างๆ ในการทำมาหากิน ในการทำงานเนี่ยเรามักจะรอคำสั่ง เรารอฟัง แทนที่เราจะมาดูกฎกติกา... ครูเองก็ต้องรอฟัง ผอ. ทั้งๆ ที่ ผอ. ก็มีอำนาจแค่กฎหมายระบุนะครับ... แต่เราไม่ได้นึกถึงตัวกฎหมายซึ่งเป็นตัวที่น่าจะมีความสำคัญมากกว่า นั่นก็คือประเด็น”
(นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 18 สิงหาคม 2556)

อย่างไรก็ตามผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายต่างลงความเห็นว่าการยึดหลักนิติธรรม หรือการบริหารโดยยึดระเบียบ กฎหมาย ต่างๆ เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดการศึกษานั้นจำเป็นต้องควบคู่ไปกับการมีเมตตาธรรม ดังเช่น ตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียน ดังนี้

“...ผมว่าเราก็น่าจะยึดนะถึงกฎเกณฑ์ กฎระเบียบตามกฎหมาย และก็ปฏิบัติตามนั้น ในเบื้องต้น แต่ว่าเราต้องทำโดยเมตตาธรรม” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารงานโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลในเรื่องนิติธรรม ประการหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาคือการดำเนินการจัดการศึกษาควรยึดเกณฑ์ ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ซึ่งถือเป็นการบริหารตามกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้ผู้บริหารไม่บริหารในลักษณะเอาแต่ใจตนเอง และทำให้การบริหารงานมีที่อ้างอิงได้ เพราะเนื่องจากหากไม่บริหารตามกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายที่มีการวางไว้จากส่วนกลางแล้วผู้บริหารก็อาจถูกฟ้องร้องได้

นอกจากนี้การใช้หลักนิติธรรมในการยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นควรพิจารณาควบคู่ไปกับความมีเมตตาธรรมด้วย

4.1.1.2 การตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบ

ในเรื่องความตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบเป็นอย่างดีของครู บุคลากร และนักเรียนนั้น ถือเป็นข้อชี้วัดหลักนิติธรรมที่มีผู้กล่าวถึงมากเป็นอันดับสอง โดยมีผู้กล่าวถึง 11 คน โดยที่อาจยกตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ถึงการตระหนักใน กฎ ระเบียบ ของบุคลากร จาก คำให้สัมภาษณ์ของ ผู้บริหารโรงเรียนได้ ดังนี้

“...กฎ ระเบียบ เป็นเรื่องที่สำคัญนะครับ ซึ่งเราต้องสร้างความตระหนักให้บุคลากรนะครับ เพราะว่ามันมีผลกระทบในทุกๆ เรื่อง...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 10 กรกฎาคม 2556)

นอกจากการตระหนักแล้วบุคลากรยังต้องพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบอีกด้วย ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ ของครูผู้สอน ดังนี้

“...บุคลากรเขาก็ต้องยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ของระบบราชการนะคะ... ถึงเป็นข้าราชการหรือไม่เป็นข้าราชการก็ต้องอยู่ในกรอบของโรงเรียนอยู่แล้ว ประพฤติอยู่ในกรอบ เพราะว่า... ความเป็นครูต้องอยู่ในระเบียบ กฎเกณฑ์ เป็นตัวอย่างที่ดี เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดี...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางราย ยังนิยามหลักนิติธรรมในการตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบของโรงเรียน ให้รวมไปถึงตัวผู้เรียนด้วย ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียน ดังนี้

“...เรื่องของนักเรียนเนี่ยต้องมีการปลูกฝังเรื่องระเบียบวินัยพอสมควร...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2556)

ทั้งนี้การตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบของโรงเรียนนั้นจะทำให้เกิดผลดี อย่างน้อย 2 ประการคือ 1) ทำให้ทำงานได้ถูกต้องไม่ต้องทำงานหลายรอบ 2) ทำให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

1) ทำให้ทำงานได้ถูกต้องไม่ต้องทำงานหลายรอบ เพราะการที่บุคลากรได้ศึกษากฎระเบียบต่างๆ ของทางราชการจนเข้าใจอย่างชัดเจนและปฏิบัติตามอย่างถูกต้องแล้ว ก็จะทำให้ไม่เกิดข้อผิดพลาดกระทั่งต้องกลับมาแก้ไขงานหลายรอบ ดังคำให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...เราเป็นข้าราชการเราก็ดูระเบียบของข้าราชการ เพราะฉะนั้นเราก็มาจัดการทำงานของเราให้เข้ากับระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ เราจะได้ไม่ต้องเหนื่อย ไม่ต้องทำงานหลายหน แล้วเรื่องนั้นก็เลยไม่ย้อนกลับมาให้ปวดหัวอีก...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 24 กรกฎาคม 2556)

2) ทำให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งนี้เพราะการบริหารงานโรงเรียนไม่ได้เป็นไปอย่างอิสระ โรงเรียนยังต้องรับนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัด อันได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไปจนถึงระดับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งโรงเรียนจะต้องดำเนินการตามระเบียบ กฎเกณฑ์นั้นๆ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ ของครูผู้สอน ดังนี้

“...เราเป็นหน่วยล่าง เป็นผู้ปฏิบัติ เพราะฉะนั้นเมื่อหน่วยเหนือสั่งการมาปุ๊บเนี่ยไม่ทำไม่ได้... เราจะต้องดำเนินการตาม...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

หากครูและบุคลากรในโรงเรียนได้ศึกษา ตระหนัก และพร้อมปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ เป็นอย่างดีแล้ว ย่อมทำให้สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การพิจารณาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมอีกหนึ่งตัวก็คือ การที่ครู บุคลากร และนักเรียนในโรงเรียนตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎ ระเบียบเป็นอย่างดี ซึ่ง ครูและบุคลากรในโรงเรียน จะต้องมีความตระหนักในกฎระเบียบและต้องพร้อมที่จะปฏิบัติตามด้วยความรู้ความเข้าใจในกฎ ระเบียบนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งหมายความว่ารวมถึงตัวนักเรียนด้วย โดยนักเรียนจะต้องได้รับการปลูกฝังให้มีวินัย เพราะการตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของโรงเรียนจะก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้สามารถทำงานได้ถูกต้องไม่ต้องทำหลายรอบ และทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดอีกด้วย

4.1.1.3 ความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ของ กฎ ระเบียบ

สำหรับความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ของ กฎ ระเบียบ นั้น เป็นตัวชี้วัดที่มีผู้กล่าวถึงมากเป็นอันดับ 3 คือ มี 10 คน โดยที่ความชัดเจนของกฎ ระเบียบ นั้น ทำให้เกิดประโยชน์ อย่างน้อย 3

ประการคือ 1) ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง 2) ทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปในทิศทางเดียว และ 3) ทำให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดความโปร่งใส ดังนี้

1) ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ดังตัวอย่างจากคำให้สัมภาษณ์ของ หน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...การทำงานของเรานี้ มั่นใจจะมีกฎหมายกำกับไว้ อันนี้คือหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมนี้ เรามาโรงเรียนต้องมาที่มอง การจัดซื้อจัดจ้าง วิธีการต้องทำอะไรถึงจะถูกระเบียบ เราต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ชัดเจน...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 31 กรกฎาคม 2556)

จากตัวอย่างการให้สัมภาษณ์จะเห็นได้ว่าเพราะการทำงานของโรงเรียนต้องปฏิบัติตาม กฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนด ดังนั้นการมีกฎ ระเบียบ ต่างๆ ที่ชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

2) ทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปในทิศทางเดียว นอกจากการมีกฎระเบียบที่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องแล้ว ยังทำให้การปฏิบัตินั้นเป็นไปอย่างเป็นทิศทางเดียวกันอีกด้วย ดังเช่น ตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ดังนี้

“...จริงๆ แล้วผู้บริหารต้องมีนโยบายชัดเจน แล้วให้คุณครูหรือผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ให้เขาได้รับรู้ร่วมกัน แล้วการปฏิบัติงานจะได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 29 พฤษภาคม 2556)

จากตัวอย่างการให้สัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า หากครูหรือผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดการศึกษาทั้งผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นต้นนั้น หากทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ในนโยบายที่ชัดเจนนั้นก็ทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะการมีนโยบายที่ชัดเจนจะทำให้ทุกฝ่ายต่างเข้าใจตรงกัน

3) ทำให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดความโปร่งใส นอกจากการมีกฎ ระเบียบ ที่ชัดเจนจะทำให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดประโยชน์ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องของความโปร่งใสได้อีกด้วย ดังตัวอย่าง ที่ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามในการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียง ว่าทางโรงเรียนมีวิธีแก้ปัญหาจาก

การที่โรงเรียนมีชื่อเสียงแล้วนำไปสู่ความต้องการเข้าศึกษาต่อของนักเรียนจำนวนมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดการฝากเด็กเข้าศึกษาหรือระบบอุปถัมภ์ขึ้นได้ ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียน ได้ตอบว่า

“...เราจะมีกฎ ระเบียบ ที่ชัดเจน... เช่นการรับเด็กเข้าเรียน จะสอบ 50% อีก 50% ให้เด็กในพื้นที่ๆ หมายถึงว่าอยู่ในเขตของเราตามกำหนดการ ไม่ต่ำกว่า 2 ปี พ่อแม่ ปู่ย่าตายายเป็นเจ้าของบ้าน ที่นี้ใน 50% แรกนั้นถ้าเด็กมันล้นให้สอบแข่งกันเอง...”
(ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 2 กรกฎาคม 2556)

จากการให้สัมภาษณ์ที่ได้ยกตัวอย่างไปนั้นจะเห็นได้ว่า การมีกฎ ระเบียบที่ชัดเจน จะช่วยให้โรงเรียนสามารถดำเนินการได้อย่างโปร่งใสมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์จากหลักนิติธรรมที่ส่งผลไปถึงหลักความโปร่งใสในโรงเรียนได้อีกด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีนิติธรรมในองค์กร ควรพิจารณาเรื่อง ความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้ ของ กฎ ระเบียบต่างๆ ด้วย ทั้งนี้หากกฎ ระเบียบต่างๆ มีความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้แล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์คือ ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยิ่งโยงไปถึงทำให้การบริหารงานเกิดความโปร่งใสได้อีกด้วย

4.1.1.4 กฎ ระเบียบ มีการทบทวนให้เหมาะสม

ในเรื่องกฎ ระเบียบ มีการทบทวนให้เหมาะสมนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็น 7 คน โดยมองว่ากฎ ระเบียบ ซึ่งรวมถึงนโยบายทางการศึกษาต่างๆ นั้นต้องมีการทบทวนให้เหมาะสม ว่ากฎ ระเบียบเหล่านั้นยังสามารถที่จะส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาเติบโตได้เต็มที่ ดังคำกล่าวของ นักวิชาการ ดังนี้

“...ในบางกรณีเนี่ยพอระเบียบและกฎเกณฑ์เนี่ยอาจจะต้องทบทวนดูด้วยนะ ว่ามันยังสามารถส่งเสริมให้เด็กพัฒนาเติบโตได้เต็มที่หรือเปล่า...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2556)

จากคำให้สัมภาษณ์ของ นักวิชาการที่ได้ยกตัวอย่างไปนั้น แสดงให้เห็นว่าการมีกฎ ระเบียบที่ทันสมัยนั้นอาจเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาเติบโตอย่างเต็มที่ ทั้งนี้การทบทวนกฎระเบียบให้เหมาะสมนั้น อาจต้องมองอย่างน้อยในสามประการ คือ ความทันสมัย ว่ากฎ ระเบียบ

เหล่านั้นยังมีความทันสมัยอยู่หรือไม่ หรือควรมีการปรับให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ ของ ครูผู้สอน ดังนี้

“...กฎ ระเบียบก็น่าจะเปลี่ยนบ้างเพื่อให้มันเหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองเราก็มันไม่ดีก็ปรับจนดีคะ...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 12 มิถุนายน 2556)

ประการที่สองคือ ความสามารถในการนำระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้นมาประยุกต์เข้ากับบริบทของโรงเรียนได้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่านโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ทางการศึกษา ต่างๆ นั้นควรนำมาปรับประยุกต์ใช้ได้เข้ากับบริบทของโรงเรียนได้ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...บางทีจริงๆ เนี่ย กฎเกณฑ์ของเรามันแข็งนะ ครูทั้งประเทศก็ใช้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนะฮะ โรงเรียนขนาดเล็กก็สืบคนหรือว่าสืบคนก็ใช้เกณฑ์อย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นการจะสร้างนิติธรรมขึ้นมาเนี่ย มันจะต้องเอามา apply นะ ให้มันเข้ากับบริบทของโรงเรียน...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 30 พฤษภาคม 2556)

ประการสุดท้าย คือการที่กฎ ระเบียบ ต่างๆ ในภาพใหญ่ไม่ควรมีมากเกินไป จนเกิดความฟุ่มเฟือย เพราะภายในทุกโรงเรียนโดยปกติต่างก็มีการทำแนวปฏิบัติของตนเองอยู่แล้ว

ทั้งนี้ มี ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านแสดงความเห็นเน้นไปที่ตัวนโยบายทางการศึกษาจากฝ่ายการเมืองว่ามีเปลี่ยนแปลงบ่อยมากไป ซึ่งผลคือทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนได้ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการดังนี้

“...เดี๋ยวนี้ตื่นขึ้นมาไม่รู้จะเอาแบบไหน model ไหนที่จะ identify ได้ ก็นี่ก็ไม่ออกแล้ว ไอ้คนนั้นมาเปลี่ยนให้ปราบคอร์รัปชั่น ไม่ได้ต้องรับเด็กข้างโรงเรียนก่อน... พอมีอีกคนบอกเฮ้ย เก็บเงินค่าบริจาคเพื่อบำรุงการศึกษาได้ เอ้า ทีนี้มันก็เป็นช่องทางให้ครูใหญ่โกงกัน...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556)

จากตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการนั้น เป็นเพียงหนึ่งตัวอย่างจากผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านที่ลงความเห็นว่า การปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายจากระดับบนที่มาจากฝ่ายการเมืองนั้น มีการปรับเปลี่ยนบ่อยไปอันเป็นปัญหามาจากการที่มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการบ่อยเกินไปนั่นเอง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมในแง่ของ การทบทวนกฎ ระเบียบ หรือนโยบายต่างๆ ให้เหมาะสมนั้นจะต้องพิจารณาถึงความทันสมัย ความสามารถในการประยุกต์เข้ากับบริบทของ โรงเรียน และกฎ ระเบียบในภาพใหญ่ไม่ควรกำหนดรายละเอียดมากเกินไป รวมถึงการที่นโยบาย หรือกฎ ระเบียบต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยจนเกินไปก็อาจเป็นปัญหาได้เช่นกัน

4.1.1.5 กฎ ระเบียบ เอื้อ หรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน

ในเรื่อง กฎ ระเบียบ ที่มีเอื้อ หรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน นั้นมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 6 คน โดย ทั้งนี้เพราะเป้าหมายที่แท้จริงของการจัดการศึกษาก็คือการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนที่มีคุณภาพ จึงกล่าวได้ว่าผู้เรียนถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการจัดการศึกษา ดังนั้นการพิจารณาในเรื่อง ของหลักนิติธรรมในองค์การทางการศึกษา จึงต้องพิจารณาถึงการมีกฎ ระเบียบที่เอื้อหรือก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนด้วย เพราะการมีกฎ ระเบียบ ต่างๆ ที่อาจมีเจตนาที่ดี แต่กลับไม่ ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา หรือไม่ช่วยในการพัฒนาผู้เรียนก็อาจเกิดขึ้นได้ ดังเช่น ตัวอย่างการ ให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...เวลาที่เราไปปฏิบัติเนี่ย มันมีพฤติกรรมบางอย่างที่มันไม่สามารถวัดได้ คือบาง เรื่องมันผิดหลักเกณฑ์แต่เป้าหมายของหน่วยงานมันบรรลุ เช่น เป้าหมายเรื่องการ เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน... ยกตัวอย่างโรงเรียนหนึ่ง... เขาสามารถที่จะทำให้เด็กมี ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนด้านภาษาอังกฤษมีผลสัมฤทธิ์สูงมาก แต่เวลาที่เขาปฏิบัติเนี่ย บางทีเขาก็ใช้วิธีการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ เช่น ไปจ้างครูภาษาอังกฤษหรือครูชาว ต่างประเทศที่เก่งๆ เนี่ย ซึ่งระเบียบมันจ้างไม่ได้... เขาก็ใช้วิธีการจ้างโดยวิธีพิเศษ รวบรวมเอาเงินจากผู้ปกครอง ผู้ปกครองก็เต็มใจที่จะจ่าย... เพราะว่าเด็กของเขาได้ ...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 21 มิถุนายน 2556)

จากการให้สัมภาษณ์ที่ยกตัวอย่างไปนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาของการที่โรงเรียนขาด งบประมาณที่เพียงพอในการจ้างครูที่มีคุณภาพมาสอนในโรงเรียน เพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ให้กับผู้เรียน ซึ่งหากโรงเรียนปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของทางราชการที่มีอยู่ จะทำให้ไม่สามารถมีเงิน เพียงพอในการจ้างครูที่มีคุณภาพ (ซึ่งมักตามมาด้วยการมีค่าจ้างสอนที่แพง) มาทำการสอนได้ ผลก็คือไม่สามารถยกระดับขีดความสามารถของตัวผู้เรียนให้เพิ่มขึ้นได้ ซึ่งแม้จะเป็นการทำตาม หลักนิติธรรม คือการยึดระเบียบ กฎหมายต่างๆ อย่างเคร่งครัด แต่กลับทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงซึ่ง เป้าหมายที่แท้จริงของการจัดการศึกษาคือการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนมีคุณภาพได้ ดังนั้น กฎ

ระเบียบต่างๆ นั้นจึงควรต้องพิจารณาด้วยว่าได้อើ หรือก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้เรียนได้จริงหรือไม่ ด้วย ดังคำกล่าวจากการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ดังนี้

“...บางครั้งเนี่ยพอระเบียบและกฎเกณฑ์เนี่ยก็อาจจะต้องทบทวนดูด้วยนะว่ามันยังสามารถส่งเสริมให้เด็กพัฒนาเติบโตได้เต็มที่หรือเปล่า...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2556)

การมีกฎ ระเบียบที่เอื้อหรือเป็นหรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียนนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงการที่กฎ ระเบียบ สามารถส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาเติบโตได้เต็มที่ เป็นคนที่มีคุณภาพตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาแล้ว ยังต้องหมายความรวมถึงการที่กฎ ระเบียบ ที่มีเหล่านั้นสร้างความเป็นธรรมให้เกิดกับกลุ่มของผู้เรียนที่มีความหลากหลายได้อย่างเท่าเทียมกัน อีกด้วย ดังเช่น จากตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของ ครูผู้สอน ดังนี้

“...หลักนิติธรรมก็คือความเท่าเทียมกันนะครับ เด็กทุกคนก็จะต้องได้รับสิทธิ์นะครับ เท่าเทียมกัน ในการได้รับการจัดการศึกษานะครับ...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณา คือ กฎ ระเบียบ ที่มีเอื้อหรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน กล่าว คือกฎ ระเบียบที่มีต้องมีเพื่อพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนที่มีคุณภาพ สามารถพัฒนาเติบโตได้เต็มที่ อีกทั้งยังต้องสามารถให้ผู้เรียนทุกคนได้รับสิทธิ์เท่าเทียมกันในการได้รับการจัดการศึกษาอีกด้วย

4.1.1.6 การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย เป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม

ในเรื่องการบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 6 คน โดยมองว่าเมื่อนำระเบียบ กฎหมายต่างๆ ไปบังคับใช้กับบุคลากรในองค์กรแล้ว ต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค และเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านมองว่าการบังคับใช้ระเบียบ กฎหมายต่างๆ อย่างมีความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ นั้น จะทำให้สามารถประสบความสำเร็จทางการบริหารได้ ดังนี้

“...การบริหารคนจำนวนมากเนี่ยในเรื่องของหลักนิติธรรมนี้เราต้องใช้ๆ มาก แล้วก็ใช้ ปัญหาคือใช้ให้มันเกิดความเป็นธรรมอย่างไม่เลือกปฏิบัตินะ ถึงจะประสบความสำเร็จในการบริหาร” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 10 กรกฎาคม 2556)

สำหรับ การบังคับใช้นั้นผู้ที่บังคับใช้อาจมีหลายระดับ เช่น อาจเป็นผู้บริหารที่บังคับใช้ต่อบุคลากรในองค์กร หรือครูบังคับใช้กับนักเรียน ซึ่งผู้บังคับใช้ต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ต่อทุกฝ่ายตั้งแต่ผู้บริหาร ครู นักเรียน เป็นต้น

ทั้งนี้หากเป็นการบังคับในระดับที่ครูมีต่อนักเรียนนั้นคือ ครูต้องมีนิติธรรมในการบริหารจัดการในการให้คะแนนนักเรียน ในการปกครองดูแลนักเรียนต่างๆ อย่างไม่เอนเอียง ไม่เลือกปฏิบัติ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมายต่างๆ ต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ

4.1.1.7 ระเบียบกฎหมายมีที่มาที่ชอบธรรม

ในเรื่องระเบียบ กฎหมายต้องมีที่มาที่ชอบธรรมนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงประเด็นที่มาที่ชอบธรรม เพียง 2 ราย โดยที่มาที่ชอบธรรมนั้นผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่าควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเช่น คณะครู หรือผู้ปกครองนักเรียนทั้งประเทศ เป็นต้น ได้เข้ามามีส่วนกำหนดที่มาของระเบียบกฎหมายต่างๆ เพราะในสภาพปัจจุบันผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าฝ่ายปฏิบัติมักไม่ค่อยได้เสนอวิธีปฏิบัติต่างๆ เพราะวิธีปฏิบัติถูกกำหนดมาจากเบื้องบน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เบื้องบนจะไม่ทราบปัญหาที่แท้จริงของเรื่องนั้นๆ เท่ากับผู้ปฏิบัติในระดับล่าง ดังเช่นตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของ ครูผู้สอน ดังนี้

“...การบริหารพวกนี้เนาะ ถ้ามองกันโดยภาพจริงๆ แล้วส่วนใหญ่เราฝ่ายปฏิบัติไม่ค่อยได้เป็นผู้เสนอวิธีปฏิบัติ วิธีปฏิบัติถูกกำหนดมาจากข้างบน ซึ่งบางเรื่องเนี่ยเมื่อเราใช้กฎหมายแต่ละฉบับมันมีปัจจัยที่ข้างบนไม่รู้... ควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเช่น คณะครูทั่วประเทศ หรือผู้ปกครองทั่วประเทศเอามาเป็นคนกำหนดเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อนักเรียน...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 28 พฤษภาคม 2556)

จากตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ที่ยกมานี้ แสดงให้เห็นถึงประเด็นว่าระเบียบ กฎหมายนั้นควรมีที่มาที่ชอบธรรม โดยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อเรื่องนั้นๆ ได้มีโอกาสในการกำหนดในสิ่งที่จะเกิดผลกระทบต่อตนเอง เพราะผู้ที่ปฏิบัติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ย่อมรู้ปัญหาหรือเรื่องของตนเองได้ดีที่สุด นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นอีกว่าผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าในปัจจุบันผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับเรื่องอื่นๆ ยังขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ซึ่งเรื่องนี้จะโยงไปเกี่ยวพันกับธรรมาภิบาลในหลักการมีส่วนร่วมอีกด้วย

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักนิธธรรมเป็นตารางที่ 4.3 ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.3 บทสรุปของหลักนิธธรรมในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักนิธธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. การยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางเกี่ยวกับการจัดการศึกษา	17	การดำเนินการจัดการศึกษาควรยึดเกณฑ์ ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ซึ่งถือเป็นการบริหารตามกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้ผู้บริหารไม่บริหารในลักษณะเอาแต่ใจตนเอง และทำให้การบริหารงานมีที่อ้างอิงได้ เพราะเนื่องจากหากไม่บริหารตามกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายที่มีการวางไว้จากส่วนกลางแล้วก็ผู้บริหารก็อาจถูกฟ้องร้องได้
2. การตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ	11	ครูและบุคลากรในโรงเรียน จะต้องมีความตระหนักในกฎระเบียบและต้องพร้อมที่จะปฏิบัติตามด้วยความรู้ความเข้าใจในกฎ ระเบียบนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งหมายความรวมถึงตัวนักเรียนด้วย โดยนักเรียนจะต้องได้รับการปลูกฝังให้มีวินัย เพราะการตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของโรงเรียนจะก่อให้เกิดผลดี คือ ทำให้สามารถทำงานได้ถูกต้องไม่ต้องทำหลายรอบ และทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดอีกด้วย
3. ความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ของ กฎ ระเบียบ	10	การมีนิธธรรมในองค์กร ควรพิจารณาเรื่อง ความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้ ของ กฎ ระเบียบต่างๆ ด้วย ทั้งนี้หาก กฎ ระเบียบต่างๆ มีความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้แล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์คือ ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังโยงไปถึงทำให้การบริหารงานเกิดความโปร่งใสได้อีกด้วย
4. กฎ ระเบียบ มีการทบทวนให้เหมาะสม	7	การทบทวนกฎ ระเบียบ หรือนโยบายต่างๆ ให้เหมาะสมนั้น จะต้องพิจารณาถึงความทันสมัย ความสามารถในการประยุกต์เข้ากับบริบทของโรงเรียน และกฎ ระเบียบในภาพใหญ่ไม่ควรกำหนดรายละเอียดมากเกินไป รวมถึงการที่นโยบายหรือกฎ ระเบียบต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยจนเกินไปก็อาจเป็นปัญหาได้เช่นกัน
5. กฎ ระเบียบ เอื้อ หรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน	6	กฎ ระเบียบที่มีต้องมีเพื่อพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนที่มีความสามารถพัฒนาเติบโตได้เต็มที่ อีกทั้งยังต้องสามารถให้ผู้เรียนทุกคนได้รับสิทธิ์เท่าเทียมกันในการได้รับการจัดการศึกษาอีกด้วย

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

หลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
6. การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย เป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม	6	เมื่อนำระเบียบ กฎหมายต่างๆ ไปบังคับใช้กับบุคลากรในองค์กรแล้ว ต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค และเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็น ผู้บริหารด้วยกัน ครู หรือนักเรียน เป็นต้น ทั้งนี้หากเป็นการบังคับในระดับที่ครูมีต่อนักเรียนนั้นคือ ครูต้องมีนิติธรรมในการบริหารจัดการในการให้คะแนนนักเรียน ในการปกครองดูแลนักเรียนต่างๆ อย่างไม่เอียงเอียง ไม่เลือกปฏิบัติ
7. ระเบียบ กฎหมายมีที่มาที่ชอบธรรม	2	ที่มาของระเบียบกฎหมายที่ชอบธรรมนั้น คือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อเรื่องนั้นๆ ได้เข้าไปมีส่วนในการพิจารณา กำหนดระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนเองด้วย

4.1.2 หลักคุณธรรม

ผลจากการสัมภาษณ์หลักคุณธรรม ทำให้ทราบว่า การพิจารณาหลักคุณธรรมนั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน สับสน กันมาก เพราะสามารถมองได้ในหลายมิติ เช่น การพิจารณาคุณธรรมเชิงเดี่ยว คือ คุณธรรม จริยธรรมที่มีอยู่ในตัวบุคคลแต่ละคน กับคุณธรรมเชิงสัมพัทธ์ คือ เป็นคุณธรรมในเชิงความสัมพันธ์ที่บุคคลมีต่อกัน และในการพิจารณาคุณธรรมในโรงเรียนนั้นต้องพิจารณาให้ครอบคลุมตั้งแต่คุณธรรมของตัวผู้บริหาร คุณธรรมของครูและบุคลากรทางการศึกษา และคุณธรรมของนักเรียน ซึ่ง หลักคุณธรรมถือได้ว่าเป็นเรื่องใหญ่ของการศึกษา เพราะเป้าหมายหนึ่งของการจัดการศึกษาก็คือ การสร้างคนให้มีคุณธรรม หรือเป็นคนดี ดังนั้น คุณธรรมจึงเป็นเรื่องที่ต้องเกิดตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรและเป็นผู้ที่มีส่วนในการหล่อหลอมให้ ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพ มีคุณธรรม และรวมถึงต้องพิจารณาถึงคุณธรรมในตัวผู้เรียนด้วย

ทั้งนี้ ผลการสัมภาษณ์สามารถพิจารณาแบ่งหมวดหมู่ของคุณธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพครู และ จรรยาบรรณวิชาชีพผู้บริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย 5 หมวดหมู่ คือ 1) คุณธรรมต่อตนเอง โดยมิให้ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 24 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 4 คน หน่วยงานต้นสังกัด 5 คน ผู้บริหารโรงเรียน 7 คน และครู 8 คน 2) คุณธรรมต่อวิชาชีพ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 14 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน ผู้บริหารโรงเรียน 5 คน และ ครู 5 คน 3) คุณธรรมต่อผู้รับบริการ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 26 คน จำแนกเป็น นักวิชาการ 5 คน หน่วยงานต้นสังกัด 5 คน ผู้บริหารโรงเรียน 9 คน และครู 7 คน 4) คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 39 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 5 คน หน่วยงานต้นสังกัด 6 คน ผู้บริหารโรงเรียน 14 คน และ

ครู 14 คน และ 5) คุณธรรมต่อสังคม มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงเพียง 2 ราย โดยจำแนกเป็น นักวิชาการ 1 คน และ ครู 1 คน ดังนี้

ตารางที่ 4.4 แสดงองค์ประกอบของหลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงาน โรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นัก วิชาการ	หน่วยงาน ต้นสังกัด	ผู้บริหาร โรงเรียน	ครู	
1. คุณธรรมต่อตนเอง	4	5	7	8	24
2. คุณธรรมต่อวิชาชีพ	3	1	5	5	14
3. คุณธรรมต่อผู้รับบริการ	5	5	9	7	26
4. คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ	5	6	14	14	39
5. คุณธรรมต่อสังคม	1	-	-	1	2

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.2.1 คุณธรรมต่อตนเอง

คุณธรรมต่อตนเองนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 24 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า คุณธรรมต่อตนเองนั้นเป็นการพิจารณาคุณธรรมเชิงเดียว โดยเน้นไปที่คุณธรรมในตัวบุคคล เพราะหากตัวบุคคลโดยตัวของตัวเองนั้นเป็นคนดี และเป็นแบบอย่างที่ดี ก็จะทำให้ทุกๆ เรื่องในองค์กรมีแต่เรื่องดีๆ เกิดขึ้นตามมา ดังเช่น การเสียสละของครูผู้สอนในการอุทิศเวลาเพื่อการสอนเพื่อให้นักเรียนได้ความรู้ ไม่ใช่มุ่งแต่เรื่องการสอนพิเศษ หรือสอนเพื่อเงินเท่านั้น หรือในกรณีของผู้บริหาร ผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่างของการทำงาน หากผู้บริหารต้องการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างไร ผู้บริหารเองก็ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างของพฤติกรรมเช่นนั้นด้วย เช่น หากต้องการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาทำงานตรงต่อเวลา ผู้บริหารเองก็ต้องมาทำงานตรงต่อเวลาด้วยเช่นกัน ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ว่า

“...ผมมองว่าธรรมาภิบาลเนี่ย มันอยู่ที่การปฏิบัติของผู้บริหารในแต่ละองค์กรนะฮะ แล้วเรื่องอย่างนี้นะ บางทีไปสอนปากฉีกถึงโบหุก็ได้ แต่ว่าต้องทำให้เห็น ทำให้ดู อย่างนี้นะ... เวลาบอกกับเค้าว่าให้มาทำงานเวลาราชการ ตัวเราเองก็ต้องมาเวลาราชการนะ..” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 30 พฤษภาคม 2556)

ทั้งนี้ นอกจากความเสียสละ และความเป็นแบบอย่างที่ดีแล้ว ยังต้องมีคุณธรรมในเรื่อง ความขยันหมั่นเพียร ความซื่อสัตย์สุจริต และการหมั่นแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติม อีกด้วย

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คุณธรรมต่อตนเองนั้นหมายถึง การมีความเสียสละ การเป็นแบบอย่างที่ดี มีความขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์สุจริต และการหมั่นแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติม

4.1.2.2 คุณธรรมต่อวิชาชีพ

สำหรับคุณธรรมต่อวิชาชีพนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 14 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า ผู้บริหารและครูนั้นจะต้องมีคุณธรรมต่อวิชาชีพ กล่าวคือ ต้องมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ รับผิดชอบในหน้าที่ เช่น กรณีของครูนั้น ครูจะต้องตั้งใจในการสอนอย่างเต็มที่เพราะ ถือเป็นภาระหน้าที่หลักของการเป็นครู ครูจะต้องไม่ทิ้งชั่วโมงสอน เพราะการทิ้งชั่วโมงสอนจะกระทบต่อผู้เรียน รวมถึงจะต้องมีความเป็นมืออาชีพทั้งของผู้บริหารและครู ซึ่งความเป็นมืออาชีพนั้นจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนได้ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่งว่า

“...ในโรงเรียนนี้ จะต้องดำเนินการตามแนวความเป็นมืออาชีพของบุคลากรแต่ละฝ่ายในโรงเรียน ความเป็นมืออาชีพในการบริหาร ความเป็นมืออาชีพในการสอนของครู ไข่มุข อันนี้นะ มันจะต้องใช้ professional ship ให้เกิดประโยชน์ อันนี้ก็จำเป็น ส่วนที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามเป้าหมายของธรรมาภิบาลนะ...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2556)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรมต่อวิชาชีพเน้นไปที่ ความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ การมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และการมีความเป็นมืออาชีพในการทำงาน ทั้งของผู้บริหารและของครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆ

4.1.2.3 คุณธรรมต่อผู้รับบริการ

ในด้านคุณธรรมต่อผู้รับบริการนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 26 คน ซึ่งถือเป็นด้านที่มีผู้กล่าวถึงมากเป็นอันดับ 2 รองจากคุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ โดยคุณธรรมต่อผู้รับบริการนั้น จากการให้สัมภาษณ์ทำให้ทราบได้ว่า จะมุ่งเน้นที่การมีคุณธรรมของผู้บริหารหรือครูที่มีต่อผู้เรียนในหลากหลายลักษณะ อันได้แก่ เรื่องหลักสูตร กระบวนการจัดการเรียนการสอน เรื่องการวัดและการประเมินผล เรื่องการประกาศผลสอบ กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าในเรื่องของหลักสูตรที่ดีที่โรงเรียนจะจัดให้แก่ผู้เรียนนั้น จะต้องเป็นหลักสูตรที่เน้นเรื่องการพัฒนาความเป็นมนุษย์ให้กับผู้เรียน

ทั้งนี้เพราะความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์นั้นเกิดขึ้นได้ด้วยการหล่อหลอมกลุ่มเกลา (socialization) ไม่ใช่เพียงแต่การสอนเนื้อหาเท่านั้น ต้องสามารถฝึกให้ผู้เรียนเป็นคนที่มีความงามทั้งภายใน และภายนอก มีความแข็งแรงทั้งทางกาย และทางใจ และมีทักษะ ส่วนการจัดการเรียนการสอนในชั้นเรียนนั้น นอกจากการเน้นเนื้อหาวิชาการแล้วยังต้องมีการสอนเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ผู้เรียนด้วย ครูจะต้องมีความรัก ความเมตตา และเอาใจใส่ต่อผู้เรียนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ การวัดประเมินผลต่างๆ ต้องมีความชัดเจนและเป็นธรรม

สรุปได้ว่า คุณธรรมต่อผู้รับบริการหมายถึง การมุ่งเน้นไปที่การมีคุณธรรมของผู้บริหารและครูต่อผู้เรียนทั้งในแง่ของการจัดหลักสูตรที่ดีที่มุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นมนุษย์ การจัดการเรียนการสอนต้องมุ่งเน้นการปลูกฝังคุณธรรมให้ผู้เรียนด้วย ครูจะต้องมีความรัก ความเมตตา และเอาใจใส่ต่อผู้เรียนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การวัดและประเมินผลต่างๆ ต้องมีความชัดเจนและเป็นธรรม

2.1.2.4 คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ

ส่วนคุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพนั้น ถือได้ว่ามีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุดถึง 39 คน โดยมุ่งเน้นไปใน 2 มิติ คือ คุณธรรมที่ผู้บริหารมีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และ คุณธรรมที่ครูและบุคลากรทางการศึกษามีต่อเพื่อนร่วมงาน กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าในฐานะผู้บริหารนั้นผู้บริหารต้องมีความเป็นกลางในการบริหาร ไม่เลือกปฏิบัติ การให้ความดีความชอบของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องพิจารณาจากผลงานไม่ใช่การพิจารณาจากความสนิทสนมใกล้ชิดกับตน ผู้บริหารต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น ในส่วนของมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานนั้น จะต้องมึลักษณะความสัมพันธ์แบบเหมือนพี่เหมือนน้องคือการอยู่ด้วยกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย มีการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน มีความสามัคคีกันในหมู่คณะ ไม่แบ่งแยกกีดกัน

จึงสรุปได้ว่า คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ พิจารณาจาก คุณธรรมที่ผู้บริหารมีต่อผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งการมีความเป็นกลางในการบริหาร ไม่เลือกปฏิบัติ ให้ความดีความชอบโดยพิจารณาจากผลงาน รับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานกันนั้นจะต้องมีลักษณะของการอยู่ด้วยกันแบบพี่แบบน้อง คือ การถ้อยทีถ้อยอาศัย มีความสามัคคีกันในหมู่คณะ และการไม่แบ่งแยกกีดกัน

2.1.2.5 คุณธรรมต่อสังคม

สำหรับคุณธรรมต่อสังคมนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงน้อยที่สุด เพียง 2 คน คือ นักวิชาการ 1 คน และ ครู 1 คน ซึ่งทั้ง 2 ท่านมองว่า คุณธรรมต่อสังคม คือ ความสามารถที่โรงเรียนจะสามารถนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมต่างๆ มาใช้เป็นปัจจัยในการจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์ต่อ

ส่วนรวมได้ อีกทั้งโรงเรียนมีหน้าที่จะต้องสอนให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และสามารถดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงได้ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับ

“คุณธรรมก็คือการที่เราให้กับเด็ก ส่วนมากจะนึกถึงเด็กว่า เราจะสอนเขาให้มีคุณธรรม อย่างเช่นเราสอนให้เขารู้จักการใช้จ่ายอย่างประหยัด ให้รู้จักการออมโดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อเขาจบไปแล้วเขาจะมีภูมิคุ้มกันที่ดี ไม่เป็นภาระของสังคม...” (ครูผู้สอน , สัมภาษณ์ 31 พฤษภาคม 2556)

อาจสรุปคุณธรรมต่อสังคมได้ว่า คือความสามารถที่โรงเรียนจะสามารถนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมต่างๆ มาใช้เป็นปัจจัยในการจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และ การจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และสามารถดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงได้ ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักคุณธรรมเป็นตาราง ที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 บทสรุปของหลักคุณธรรมในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. คุณธรรมต่อตนเอง	24	คุณธรรมต่อตนเองหมายถึง การมีความเสียสละ การเป็นแบบอย่างที่ดี มีความขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์สุจริต และการหมั่นแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติม
2. คุณธรรมต่อวิชาชีพ	14	คุณธรรมต่อวิชาชีพเน้นไปที่ ความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ การมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ และการมีความเป็นมืออาชีพในการทำงาน ทั้งของผู้บริหารและของครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างๆ
3. คุณธรรมต่อผู้รับบริการ	26	คุณธรรมต่อผู้รับบริการหมายถึง การมุ่งเน้นไปที่การมีคุณธรรมของผู้บริหารและครูต่อผู้เรียนทั้งในแง่ของการจัดหลักสูตรที่ดีที่มุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นมนุษย์ การจัดการเรียนการสอนต้องมุ่งเน้นการปลูกฝังคุณธรรมให้ผู้เรียนด้วย ครูจะต้องมีความรัก ความเมตตา และเอาใจใส่ต่อผู้เรียนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การวัดและประเมินผลต่างๆ ต้องมีความชัดเจนและเป็นธรรม

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

หลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
4. คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ	39	คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ พิจารณาจาก คุณธรรมที่ผู้บริหารมีต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งการมีความเป็นกลางในการบริหาร ไม่เลือกปฏิบัติ ให้ความดีความชอบโดยพิจารณาจากผลงาน รับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานกันนั้น จะต้องมึลักษณะของการอยู่ด้วยกันแบบพื้แบบน่อง คือ การถ้อยที่ถ้อยอาศัย มีความสามัคคีกันในหมู่คณะ และการไม่แบ่งแยกก็คิดกัน
5. คุณธรรมต่อสังคม	2	คุณธรรมต่อสังคม คือความสามารถที่โรงเรียนจะสามารถนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมต่างๆ มาใช้เป็นปัจจัยในการจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และการจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และสามารถดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงได้

4.1.3 หลักความโปร่งใส

ผลจากการสัมภาษณ์หลักความโปร่งใส นั้น ทำให้ทราบได้ว่า ความโปร่งใสในโรงเรียนเป็นเรื่องการบริหารจัดการ ความโปร่งใสคือระบบที่ทำให้คนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครอง ชุมชน หรือว่าคนที่อยู่ในโรงเรียนเองก็ตาม มีความเชื่อถือศรัทธาในการบริหารงาน โดยเชื่อว่าการบริหารงานของผู้บริหารนั้นเป็นไปเพื่อส่วนรวม เป็นไปเพื่อการศึกษา เพื่อผู้เรียน ทั้งนี้ อาจจัดแบ่งหมวดหมู่ความโปร่งใสได้ เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ 1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 37 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 6 คน หน่วยงานต้นสังกัด 4 คน ผู้บริหารโรงเรียน 14 คน และ ครู 13 คน 2) ความโปร่งใสด้านการให้คุณและการให้โทษ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 17 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 2 คน หน่วยงานต้นสังกัด 3 คน ผู้บริหารโรงเรียน 7 คน และ ครู 5 คน 3) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 24 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 6 คน หน่วยงานต้นสังกัด 5 คน ผู้บริหารโรงเรียน 7 คน และ ครู 6 คน ดังนี้

ตารางที่ 4.6 แสดงองค์ประกอบของหลักความโปร่งใสที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักความโปร่งใสที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นักวิชาการ	หน่วยงานต้นสังกัด	ผู้บริหารโรงเรียน	ครู	
1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง	6	4	14	13	37
2. ความโปร่งใสด้านการให้คุณและการให้โทษ	2	3	7	5	17
3. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล	6	5	7	6	24

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง

ความโปร่งใสด้านโครงสร้างนั้น ถือได้ว่าเป็นด้านที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุดถึง 37 ราย โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า เมื่อกล่าวถึงความโปร่งใสในโรงเรียนในด้านโครงสร้างนั้น อาจพิจารณาจาก

1) โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง ทั้งการตรวจสอบภายในของโรงเรียนเองโดยทำในรูปของคณะกรรมการ หรือ การตรวจสอบจากเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในโรงเรียนใหญ่ๆ ซึ่งมักมีงบประมาณมาก จึงเป็นกิลเลสสำหรับผู้บริหารในการทำการทุจริตมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก หรือโรงเรียนที่อยู่ในต่างจังหวัดห่างไกล ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ ของนักวิชาการท่านหนึ่ง ดังนี้

“...ถ้าโรงเรียนบ้านนอกเล็กๆ พวกนี้ นะ ไอ้พวกนี้ดีนะ มันไม่มีกิลเลส แต่ไอ้โรงเรียนใหญ่ๆ ในกรุง หรือโรงเรียนในเมือง โรงเรียนประจำจังหวัดเนี่ย บอกได้เลยว่ามันขึ้นอยู่กับครูใหญ่ละ...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2556)

ดังนั้น การมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง จึงถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารงานโรงเรียนเพื่อป้องกันปัญหาการเกิดการทุจริตในการบริหารงานโรงเรียน

2) โรงเรียนมีระบบงานที่มีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ของทั้งจากบุคลากรภายในและจากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพราะความชัดเจนของระบบงานจะทำให้บุคลากรภายในได้เข้าใจอย่าง

แจ่มแจ้งชัดเจนถึงขอบข่ายภาระหน้าที่ที่ตนเองต้องกระทำทั้งของตนเองและผู้อื่น ในขณะที่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องก็สามารถมองเห็นหรือทราบระบบงานของโรงเรียนได้ชัดเจนจึงทำให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดความโปร่งใสได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้การที่โรงเรียนมีระบบงานที่ชัดเจนจะนำมาซึ่งความเชื่อถือและศรัทธาในการบริหารงานโรงเรียนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ว่าการบริหารงานจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างแท้จริง

3) พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ของผู้เรียน ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ สามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้ทุกขั้นตอน ซึ่งหากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้นั้นก็จะทำให้โรงเรียนเกิดความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น อันเป็นการลดโอกาสของการทุจริตได้ยิ่งขึ้น โดยการตรวจสอบนี้ควรตรวจสอบได้ในทุกๆ ขั้นตอนการทำงานของโรงเรียน ทั้งการจัดกิจกรรม โครงการ การใช้จ่ายงบประมาณ หรือการรับนักเรียน เป็นต้น นอกจากนี้การตรวจสอบยังหมายรวมไปถึงแม้กระทั่งกระบวนการในการจัดการเรียนการสอนในชั้นเรียน กล่าวคือ พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ต้องสามารถเข้ามาตรวจสอบการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนหรือของครูที่มีต่อบุตรหลานของตนได้

4) โรงเรียนมีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม ทั้งนี้เพราะเรื่องการเงินถือว่าเป็นเรื่องที่มีความเปราะบาง หากโรงเรียนขาดระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุมแล้ว จะเป็นจุดสุ่มเสี่ยงต่อการรั่วไหลของการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ได้ อีกทั้งยังส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนขาดความศรัทธาเชื่อถือหรือขาดความร่วมมือจากชุมชนภายนอกอีกด้วย ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนท่านหนึ่ง ดังนี้

“...เรามีคำพูดกันว่า จุดตายผู้บริหารคือการเงิน ผมว่าการเงินเป็นจุดตายทั้งตัวผู้บริหารเอง ทั้งเรื่องจุดตายของความศรัทธาที่ชุมชนจะร่วมมือกับโรงเรียนด้วย...”
(ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 29 พฤษภาคม 2556)

ทั้งนี้ การมีระบบการเงินและการพัสดุที่รัดกุม นั้น อาจ หมายถึงการมีระบบการตรวจสอบ มีคณะกรรมการในการพิจารณาการใช้จ่ายเงินและพัสดุต่างๆ มีการรายงานการใช้งบประมาณ และรวมถึงมีบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบการเงินการพัสดุต่างๆ เป็นอย่างดี ซึ่งในสภาพปัจจุบันมีครูหลายท่านประสบปัญหาต้องมารับหน้าที่การเงินและการพัสดุ แต่ครูเหล่านั้นยังขาดความรู้ดังกล่าว ดังนั้นจึงทำให้เกิดการกระทำที่ผิดพลาดแบบไม่ตั้งใจเกิดขึ้นได้ ดังเช่นตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์

“...โรงเรียนเรา การเงินเรามีการรายงานทุกเดือน... แต่ของเรามันจะผิดก็คือผิดแบบไม่ตั้งใจ... คือเราทำไม่ค่อยจะถูกระเบียบ ถามว่าทำไมไม่ถูกระเบียบ เพราะว่าครู

ไม่ได้เรียนมาทางนี้โดยตรง ก็เพียงแต่สอนมาและมาให้ทำซึ่งตรงนี้มันไม่ใช่เรื่องง่าย การทำงานจัดซื้อจัดจ้างอะไร คือ ผมก็ตรวจสอบอยู่เรื่อย...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 31 พฤษภาคม 2556)

ดังนั้น จึงอาจสรุปความโปร่งใสด้านโครงสร้างได้ว่า อาจพิจารณาได้จากโรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง มีระบบงานที่มีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ของทั้งจากบุคลากรภายในและจากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ของผู้เรียน ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ สามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้ทุกชั้นตอน และมีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านโครงสร้าง

4.1.3.2 ความโปร่งใสด้านการให้คุณและการให้โทษ

สำหรับความโปร่งใสด้านการให้คุณและการให้โทษนั้น เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับผลของความโปร่งใสที่จะส่งผลกระทบต่อผู้อื่น อันได้แก่ ต่อบุคลากรภายใน และต่อตัวผู้เรียน โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงความโปร่งใสด้านการให้คุณและการให้โทษ 17 คน ซึ่งส่วนใหญ่เน้นไปในเรื่อง การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร รongๆ ลงมาคือ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้จะต้องกระทำอย่างโปร่งใสคือ การทำในรูปของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตั้งเกณฑ์และตัดสินใจโดยการตัดสินใจจะต้องตั้งอยู่บนฐานของความยุติธรรมและตามเกณฑ์ที่ได้ตั้งมา

จึงอาจสรุปได้ว่า ความโปร่งใสในด้านการให้คุณและการให้โทษจะพิจารณาเน้นในเรื่อง ความดีความชอบของบุคลากร การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ เป็นต้น ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ต้องทำอย่างโปร่งใสในรูปของคณะกรรมการ มีเกณฑ์ที่ชัดเจนและตัดสินตามเกณฑ์อย่างยุติธรรม

4.1.3.3 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

ส่วนความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 24 คน โดยมุ่งเน้นความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูล เพราะการปิดบัง ปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูล หรือแม้กระทั่งการบิดเบือนข้อมูล จะทำให้ขาดความโปร่งใส และจะนำไปสู่ช่องทางของการทุจริตหรือการประพฤติในทางที่ผิดได้ง่ายกว่าการเปิดเผยข้อมูลโดยตรงไปตรงมา การเปิดเผยข้อมูลนั้น อาจหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลทั้งเรื่อง การดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน การบริหารงบประมาณและเงินบริจาค ผลคะแนนสอบของผู้เรียน เป็นต้น หรือแม้กระทั่งในชั้นเรียนก็จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนการเรียนการสอนที่ครูในชั้นเรียนได้จัดให้กับผู้เรียน ซึ่ง

ช่องทางการเปิดเผยข้อมูลนั้นอาจกระทำได้หลายช่องทาง เช่น การจัดประชุมชี้แจง การจัดทำวารสาร หรือเอกสารเผยแพร่ การปิดประกาศในที่สาธารณะ เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่า ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล เน้นความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลทั้ง เรื่องการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน การบริหารงบประมาณ และเงินบริจาค ผลคะแนนสอบผู้เรียน หรือแม้กระทั่งการวางแผนการเรียนการสอนในชั้นเรียน เป็นต้น โดยการเปิดเผยข้อมูลอาจกระทำได้ในหลายช่องทาง เช่น การจัดประชุมชี้แจง การจัดทำวารสาร หรือเอกสารเผยแพร่ การปิดประกาศในที่สาธารณะ เป็นต้น

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักความโปร่งใสเป็นตาราง ที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 บทสรุปของหลักความโปร่งใสในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักความโปร่งใสที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง	37	ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง อาจพิจารณาได้จากโรงเรียน มีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง มีระบบงานที่มีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ของทั้งจากบุคลากรภายในและจากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ของผู้เรียน ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ สามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้ทุกขั้นตอน และมีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านโครงสร้าง
2. ความโปร่งใสด้านการให้คุณ และการให้โทษ	17	ความโปร่งใสในการให้คุณและการให้โทษจะพิจารณาเน้นในเรื่อง ความดีความชอบของบุคลากร การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ เป็นต้น ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ต้องทำอย่างโปร่งใสในรูปของคณะกรรมการ มีเกณฑ์ที่ชัดเจนและตัดสินตามเกณฑ์อย่างยุติธรรม
3. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล	24	ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล เน้นความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลทั้งเรื่องการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน การบริหารงบประมาณและเงินบริจาค ผลคะแนนสอบผู้เรียน หรือแม้กระทั่งการวางแผนการเรียนการสอนในชั้นเรียน เป็นต้น โดยการเปิดเผยข้อมูลอาจกระทำได้ในหลายช่องทาง เช่น การจัดประชุมชี้แจง การจัดทำวารสารหรือเอกสารเผยแพร่ การปิดประกาศในที่สาธารณะ เป็นต้น

4.1.4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม นั้น ถือเป็นหลักการที่สำคัญซึ่งสอดคล้องกับวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่า เมื่อการบริหารงานมีการมีส่วนร่วมแล้ว ย่อมนำมาซึ่งหลักการอื่นๆ ของธรรมาภิบาลได้ เช่น นำไปสู่การมีความโปร่งใส มีการบริหารงานบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม และทำให้การบริหารงานตามหลักนิติธรรมไม่ถูกละเลย เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมจะทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วม ทำให้เกิดความรู้สึกสนใจ ติดตาม และเอาใจใส่ในเรื่องที่ตนมีส่วนร่วม อันจะทำให้การทำงานในเรื่องนั้นๆ ประสบความสำเร็จ หรือมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ท่านหนึ่งดังนี้

“...การมีส่วนร่วมเนี่ยทำให้สมาชิก Participant ทำให้ member รู้สึกเป็นเจ้าของ เมื่อรู้สึกเป็นเจ้าของ เขาก็จะรู้ร้อนรู้หนาวด้วย เขาจะช่วย เขาจะติดตาม เขาจะเอาใจใส่ด้วยใจใหม่ ทำให้ระบบมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมเนี่ยจะเป็นหลักประชาธิปไตยจริงๆ นี่เอง...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 14 สิงหาคม 2556)

การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของการมีความรู้ความสามารถในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม และผู้มีส่วนร่วมต้องมีความเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม หรือเรียกได้ว่ามีส่วนร่วมตามความพร้อม และในส่วนของคนที่ควรเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ต้องพิจารณาเป็นประเด็นๆ ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในเรื่องอะไร แต่โดยทั่วไป ผู้ที่มีส่วนร่วมควรเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารงานโรงเรียนนั้น โดยทั่วไป มีหลากหลายกลุ่ม ตั้งแต่บุคลากรภายใน อันได้แก่ครู ลูกจ้าง และนักการภารโรง ต่างๆ บุคคลภายนอกอันได้แก่ พ่อ แม่ ผู้ปกครองของนักเรียน ชุมชน สังคม วัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น ซึ่งอาจต้องหมายรวมไปถึงตัวผู้เรียนด้วย

ทั้งนี้ ผลการสัมภาษณ์สามารถพิจารณาแบ่งหมวดหมู่ของหลักการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 หมวดหมู่ คือ 1) โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 16 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 1 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 8 คน และ ครู 5 คน 2) โรงเรียนมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 25 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 5 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 7 คน และ ครู 11 คน 3) โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมวางแผนและตัดสินใจ โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 21 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 5 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 6 คน และครู 8 คน 4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนในการลงมือปฏิบัติ โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 25 ราย จำแนกเป็น

นักวิชาการ 4 คน หน่วยงานต้นสังกัด 4 คน ผู้บริหารโรงเรียน 6 คน และ ครู 11 คน 5) โรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 6 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 1 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 2 คน และ ครู 1 คน ดังนี้

ตารางที่ 4.8 แสดงองค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นักวิชาการ	หน่วยงานต้นสังกัด	ผู้บริหารโรงเรียน	ครู	
1. โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	1	2	8	5	16
2. โรงเรียนมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	5	2	7	11	25
3. โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจ	5	2	6	8	21
4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ	4	4	6	11	25
5. โรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม	1	2	2	1	6

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.4.1 โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 16 คน ซึ่งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นถือเป็นหลักการเบื้องต้นของการมีส่วนร่วม ซึ่งผู้ที่มีส่วนร่วมต้องมีสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางโรงเรียนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น จะต้องพิจารณาถึงความครอบคลุมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ให้ทุกกลุ่มได้รับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของทางโรงเรียนอย่างทั่วถึง และการให้ข้อมูลข่าวสารนั้นต้องให้ข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ เช่น อาจมีการจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ

อาจสรุปได้ว่า การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมต้องมีสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากทางโรงเรียนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยต้องให้

ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ โดยอาจมีการจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ

4.1.4.2 โรงเรียนมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 25 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีสิทธิ์มีเสียงในการแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ทางโรงเรียน ผู้บริหารที่ดีต้องฟังเสียงจากผู้อื่น ทั้งจาก ครู จากนักเรียน จากผู้ปกครอง จากชุมชน เป็นต้น ดังเช่นตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...มันต้องฟัง ผู้บริหารโรงเรียนก็ต้องฟังครู ฟังเสียงเด็กนักเรียน ฟังเสียงจากชุมชน นั้นแหละ...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2556)

การฟังเสียงสะท้อน หรือ ความคิดเห็นต่างๆ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น จะเป็นการทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้สะท้อนภาพปัญหาต่างๆ ซึ่งหากมีการรับฟังความคิดเห็นก็จะนำมาซึ่งการเกิดมุมมองใหม่ๆ การรับรู้รับทราบปัญหาที่แท้จริง เกิดข้อถกเถียง และอาจได้บทสรุปใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา หรือในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ และนำไปสู่การตัดสินใจในการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อาจสรุปได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น เป็นการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ทางโรงเรียน ซึ่งการรับฟังปัญหา รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะนำมาซึ่งการเกิดมุมมองใหม่ๆ ได้รับรู้รับทราบปัญหาที่แท้จริง อาจเกิดข้อถกเถียงและได้ข้อสรุปใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา หรือในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ และอันจะนำไปสู่การตัดสินใจในการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.1.4.3 โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 21 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า โรงเรียนควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยอาจทำในรูปของคณะกรรมการ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตน เช่น พ่อ แม่ ผู้ปกครองของผู้เรียน ควรมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือตัดสินใจในการจัดการเรียนการสอนที่ทางโรงเรียนมีแก่บุตรหลานของตน หรือแม้กระทั่งตัวผู้เรียนก็ควรมีสิทธิ์ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการจัดการเรียนการสอน ทั้งเรื่องการจัดซื้อหนังสือเรียน ซึ่งโดยปกติแล้วในโรงเรียนก็มักจะมีภาคีผู้ขาย โดยหนึ่งในสี่ฝ่ายนั้นจะมีตัวแทนนักเรียน ซึ่งจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกิจกรรมหลายๆ กิจกรรมก็ควรได้รับการพิจารณาตัดสินใจเห็นชอบจากกรรมการสถานศึกษา ทั้งการจัดทำรายงานการ

ประกันคุณภาพการศึกษาประจำปี การจัดทำกิจกรรม โครงการต่างๆ หรือแม้กระทั่งเรื่อง การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร กรรมการเหล่านี้ก็ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจลงนาม เห็นชอบด้วย

อาจสรุปได้ว่า การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจนั้น อาจทำในรูปของคณะกรรมการ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของตน

4.1.4.4 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 25 คน โดยมองว่า หลายๆ กิจกรรมของโรงเรียนควรอาศัยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลหลายฝ่าย ทั้งจากบุคลากรภายใน ซึ่งหากมีแต่การร่วมให้ความเห็น ร่วมวางแผนแต่ขาดความร่วมมือในการลงมือปฏิบัติแล้ว กิจกรรมนั้นๆ อาจบรรลุเป้าหมายได้ยากกว่าการอาศัยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลหลายฝ่าย และนอกจากความร่วมมือจากบุคลากรภายในแล้ว การมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติจากบุคคลหรือองค์การภายนอกก็เป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งโรงเรียนส่วนใหญ่ขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในบางเรื่อง ดังนั้นโรงเรียนจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลหรือองค์การภายนอกในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการเข้ามาให้ความช่วยเหลือนั้นอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการเงินหรือทรัพยากรต่าง หรือช่วยเหลือด้านกำลังแรงงาน หรืออาจมีส่วนร่วมในการเข้ามาให้ความรู้แก่บุคลากรหรือนักเรียนในโรงเรียน เช่น ผู้ปกครองของนักเรียนที่เป็นตำรวจจราจร อาจเข้ามาบรรยายความรู้เกี่ยวกับวินัยจราจรให้แก่ผู้เรียน หรือผู้ที่เป็นแพทย์อาจเข้ามาให้ความรู้กับผู้เรียนเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ เป็นต้น ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...หลักการมีส่วนร่วมผมว่าจำเป็นนะ ในยุคนี้จำเป็นมากๆ... ถามว่ามีส่วนร่วมอะไรก็จะมีอยู่ 2-3 อย่าง หนึ่งทรัพยากร เช่น เงิน ทอง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นเขามีเขาก็ให้นะ สองก็คือเรื่องสติปัญญา เช่น พ่อ แม่ ผู้ปกครอง บางคนเป็นหมอ เป็นวิศวกร เป็นแพทย์ เป็นทหารเนี่ยนะ ก็เอาเข้ามา เข้ามาในห้องค์ความรู้...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 30 พฤษภาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ นั้น เพราะหลายๆ กิจกรรมของโรงเรียนต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันที่โรงเรียนมีปัญหาขาดแคลนงบประมาณ ขาดทรัพยากรที่จะนำมาใช้จัด

การศึกษา และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ดังนั้นการอาศัยความร่วมมือร่วมใจ หรือร่วมช่วยเหลือ อันเรียกได้ว่าเป็นการร่วมลงมือปฏิบัติกันนั้นจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับโรงเรียน

4.1.4.5 โรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 6 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า ผู้มีส่วนร่วมในโรงเรียนหลายแห่งอาจยังขาดความพร้อม คือขาดทั้งความรู้ความสามารถ และขาดความเต็มใจ อันอาจเนื่องมาจากปัญหาหลายๆ สาเหตุ เช่น การมีภาระงานต่างๆ มากอยู่แล้ว ทำให้ไม่มีเวลาในการให้ความสนใจในการมีส่วนร่วม ดังเช่น กรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนหลายๆ แห่ง โดยเฉพาะโรงเรียนในต่างจังหวัด ซึ่งมักจะต้องทำงาน จึงไม่มีเวลาให้กับทางโรงเรียน ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่ง ดังนี้

“...กรรมการสถานศึกษาถ้าพูดตามหลักความเป็นจริง คือเขาก็มีงานของเขาเนอะนะ คือประชุมเนอะเขาก็มาประมาณแค่เกินกึ่งหนึ่งของการประชุมอย่างเนี้ย... ผอ. ก็มีความรู้สึกว่าการกรรมการสถานศึกษาเนอะนะ ถ้าเขามีเวลาจริงๆ เนอะ มันก็คงดีนะ แต่บางทีที่ ผอ. ถ้ามองจากหลายๆ โรงเรียนเนี้ยก็ไม่ค่อยเข้าร่วมเท่าไรหรอก เพราะว่าเขาก็ติดที่ว่าเงื่อนไขเวลาของเขา...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 17 มิถุนายน 2556)

ทั้งนี้การขาดการมีส่วนร่วมนอกจากการขาดซึ่งเวลาแล้ว ยังอาจเป็นเพราะการไม่ได้รับการศึกษาที่สูงพอ จึงขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนในการจะเข้ามามีส่วนร่วมกับทางโรงเรียน หรือขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดความมั่นใจในการนำเสนอความเห็น จึงทำให้ไม่กล้าเสนอความเห็น ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอนในโรงเรียนแห่งหนึ่ง ดังนี้

“...ถ้ากรรมการสถานศึกษาต่างจังหวัด โดยพื้นฐานของผู้ปกครอง ถ้าเรื่องโรงเรียนเล็กโดยพื้นฐาน โดยเฉพาะเขาอาจจะ ระดับการศึกษามันยังไม่สูง เมื่อระดับการศึกษาไม่สูงเวลาไปทำงานกับองค์กรกับโรงเรียน บางทีโดยพื้นฐานเขาจะมีความรู้สึกว่าเขาต้อง เขาต้องบู้บการแสดงความเห็นอะไร การนำเสนออะไร มันโดนบล็อคตั้งแต่อยู่ตรงนั้น...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 2 กรกฎาคม 2556)

นอกจากนี้แล้ว การที่ผู้มีส่วนร่วมไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากการที่ผู้ที่ต้องมีส่วนร่วมนั้นมองไม่เห็นประโยชน์ที่ได้จากการเข้ามามีส่วนร่วม จึงขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ดังนั้นทางโรงเรียนจึงควรมีการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ผู้ที่ต้องมีส่วนร่วมมีความสนใจและความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วม อันจะทำให้การมีส่วนร่วมทั้งการ

แสดงความคิดเห็น ส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์บางรายมองว่า โรงเรียนอาจมีการขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมต่างๆ เช่น อาจเป็นเครือข่ายระหว่างโรงเรียน ระหว่างองค์กร อันจะทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่องต่างๆ มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

อาจสรุปได้ว่า โรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมนั้น เนื่องจากการขาดความพร้อมของผู้ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม อันอาจเกิดจากการขาดเวลา ขาดความรู้ ความสามารถ หรือขาดการมองเห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังนั้นทางโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้โรงเรียนอาจมีการขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมต่างๆ ระหว่างโรงเรียน หรือระหว่างองค์กร ได้อีกด้วย

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักการมีส่วนร่วมได้ดังตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 บทสรุปของหลักการมีส่วนร่วมในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	16	ผู้ที่มีส่วนร่วมต้องมีสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากทางโรงเรียนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยต้องให้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ โดยอาจมีการจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ
2. โรงเรียนมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	25	เป็นการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ทางโรงเรียน ซึ่งการรับฟังปัญหา รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะนำมาซึ่งการเกิดมุมมองใหม่ๆ ได้รับรู้รับทราบปัญหาที่แท้จริง อาจเกิดข้อถกเถียงและได้ข้อสรุปใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาหรือในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ และอันจะนำไปสู่การตัดสินใจในการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจ	21	การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจนั้นนั้น อาจทำในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตน
4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ	25	หลายๆ กิจกรรมของโรงเรียนต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันที่โรงเรียนมีปัญหาขาดแคลนงบประมาณ ขาดทรัพยากรที่จะนำมาใช้จัดการศึกษา และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ดังนั้นการอาศัยความ

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

หลักการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
		ร่วมแรงร่วมใจ หรือร่วมช่วยเหลือ อันเรียกได้ว่าเป็นการร่วมลงมือปฏิบัตินั้นจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับโรงเรียน
5. โรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม	6	เนื่องจากการขาดความพร้อมของผู้ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม อันอาจเกิดจากการขาดเวลา ขาดความรู้ความสามารถ หรือขาดการมองเห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังนั้นทางโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้โรงเรียนอาจมีการขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมต่างๆ ระหว่างโรงเรียน หรือระหว่างองค์กร ได้อีกด้วย

4.1.5 หลักความรับผิดชอบ

ผลจากการสัมภาษณ์หลักความรับผิดชอบ นั้น สามารถจัดแบ่งหมวดหมู่หลักความรับผิดชอบได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ 1) โรงเรียนมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 12 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 4 คน และ ครู 2 คน 2) โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 8 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน ผู้บริหาร 3 คน และ ครู 1 คน 3) โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 33 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 4 คน หน่วยงานต้นสังกัด 6 คน ผู้บริหารโรงเรียน 9 คน และ ครู 14 คน 4) โรงเรียนมีระบบติดตามประเมินผล มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 7 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน ผู้บริหารโรงเรียน 2 คน และ ครู 1 คน และ 5) โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 4 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน และ หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน

ตารางที่ 4.10 แสดงองค์ประกอบของหลักความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับ การบริหารงานโรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นัก วิชาการ	หน่วยงาน ต้นสังกัด	ผู้บริหาร โรงเรียน	ครู	
1. โรงเรียนมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบ	3	2	4	3	12
2. โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจน	3	1	3	1	8
3. โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ	4	6	9	14	33
4. โรงเรียนมีระบบติดตามประเมินผล	3	1	2	1	7
5. โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน	3	1	-	-	4

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.5.1 โรงเรียนมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 12 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า หลักความรับผิดชอบถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรม โดยทางโรงเรียนจะต้องมีการฝึกให้ผู้เรียนเป็นคนมีความรับผิดชอบ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่ง ดังนี้

“...ความรับผิดชอบเนี่ย มันเป็นคล้ายๆ เป็นพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมเลย... มันต้องเริ่มจากการฝึกให้เด็กมีความรับผิดชอบ เมื่อเขามีความรับผิดชอบแล้วเขาก็จะมีการพัฒนาต่อไปได้ง่าย ถูกไหม...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2556)

ดังนั้น ความรับผิดชอบของโรงเรียนคือการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน โดยการปลูกฝังความรับผิดชอบให้แก่ผู้เรียนนั้นอาจเริ่มจากการที่ผู้บริหารและครูในโรงเรียนทำตนเป็นแบบอย่างของความรับผิดชอบ และนำจิตสำนึกความรับผิดชอบไปบูรณาการในการจัดการเรียนการสอน ให้ผู้เรียนได้ฝึกความรับผิดชอบจนเกิดเป็นความเคยชิน เป็นนิสัย และฝังลึกจนกลายเป็นพฤติกรรมความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของผู้เรียนจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน คือ เป็นจิตสำนึกของความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของโรงเรียนอีกด้วย เพราะหาก ผู้บริหารและบุคลากรทุกคนในโรงเรียนมีความรู้สึกตระหนักในความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน ก็จะเกิดความรู้สึกรักและมีความรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างผู้เรียนให้เป็นคนมีความรับผิดชอบ

อาจสรุปได้ว่า โรงเรียนมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบ คือ โรงเรียนจะต้องมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน โดยต้องอาศัยความเป็นแบบอย่างความ

รับผิดชอบของผู้บริหารและครูทุกคนในโรงเรียน มีการนำเรื่องความรับผิดชอบต่อบูรณาการในการจัดการเรียนการสอน เพื่อเสริมสร้างให้ผู้เรียนเกิดความรับผิดชอบต่อ นอกจากนี้ความรับผิดชอบของผู้เรียนจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยทุกๆ คนในโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียนอีกด้วย

4.1.5.2 โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 8 คน โดยมองว่า โรงเรียนมีความจำเป็นต้องมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษา เพราะการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับอนาคตของผู้เรียนซึ่งจะเป็นอนาคตของชาติ ดังนั้น หากโรงเรียนบริหารจัดการโดยไร้ทิศทาง ไร้เป้าหมาย หรือไร้ซึ่งนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการจัดการศึกษาก็อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียน เพราะเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษาก็คือการทำให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพ คือ เป็นทั้งคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข ดังนั้น การที่โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นประการหนึ่งที่ใช้วัดความรับผิดชอบต่อโรงเรียน ซึ่งในปัจจุบันโรงเรียนต่างๆ ก็มีการจัดทำนโยบายและแผนต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาอยู่แล้ว เช่น มีแผนกลยุทธ์ แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งการจัดทำแผนต่างๆ เหล่านี้ ก็เพื่อความชัดเจนของเป้าหมายในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษานั้นเอง เพราะแผนต่างๆ เหล่านี้จะนำไปสู่การจัดโครงการ และกิจกรรม ต่างๆ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

เนื่องจากคุณภาพของผู้เรียนถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา ดังนั้นในการบริหารงานโรงเรียนต้องมุ่งเน้นให้การบริหารงานทุกๆ ส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก

อาจสรุปได้ว่า โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจน คือ โรงเรียนต้องมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษามุ่งไปสู่ทิศทางที่ได้ตั้งเป้าไว้ตามนโยบายและแผนที่ชัดเจน ซึ่งเป้าหมายสูงสุดของการบริหารจัดการศึกษานั้นคือคุณภาพของผู้เรียน ดังนั้นการบริหารงานโรงเรียนจึงต้องมุ่งเน้นให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก

4.1.5.3 โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 33 คน โดยการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงนั้น มุ่งเน้นไปที่ประเด็นหลักๆ 3 ประการคือ

ประการแรก ผู้บริหารและบุคลากรตระหนักและทำตามบทบาทหน้าที่ทุกคน โดยหน้าที่หรือความรับผิดชอบต่อแต่ละกลุ่มบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการโรงเรียน ครูต้องรับผิดชอบต่อการสอน ผู้เรียนต้องรับผิดชอบต่อการเรียนรู้ หรือนักการภารโรงก็ต้องรับผิดชอบต่องานในขอบข่ายหน้าที่ของตน ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ดังนี้

“...โรงเรียนก็ต้องรับผิดชอบตามภารกิจหน้าที่ของตนเอง อย่าง ผอ.ก็ต้องรับผิดชอบต่อโรงเรียน ต่อองค์กร ต่อหน่วยงานของเราให้อยู่รอด... ครูก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อลูกศิษย์ของเขา เขาต้องสอนเด็กอย่างไรให้ผ่าน ไม่ให้ตก... ทุกคนต้องรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ มันไม่เหมือนกัน อย่างภารโรงก็รับผิดชอบต่อหน้าที่ของเขา...”
(ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 29 พฤษภาคม 2556)

โดยการตระหนักและทำตามบทบาทหน้าที่ของตนนั้น จะต้องเป็นการทำอย่างจริงจัง ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ถึงความรับผิดชอบต่ออย่างจริงจังของผู้บริหารโรงเรียนว่า ถ้ารับผิดชอบต่อการจัดซื้ออุปกรณ์ หรือสื่อการเรียนการสอนผู้เรียน ก็ต้องรับผิดชอบต่ออย่างจริงจังเพื่อให้ได้ของที่ราคาถูก เมื่อเทียบกับร้านค้าอื่นๆ ดังนี้

“...รับผิดชอบก็คือว่า ทำงานอย่างจริงจังนะ จริงจัง ที่ไม่ใช่เอาแต่จ่ายๆ นะ... เออ หน้าโรงเรียนมันขายเท่าไรล่ะ เอาน่า ราคานี้ ถ้าเกิดว่าเขารับผิดชอบต่อจริงๆ นะ ก็ เออ ลองเสาะดูสิ ที่อื่นมันมีไหมล่ะ มันมันมี มีราคาที่ถูกลงกว่านี้ไหม เด็กจะได้ประหยัดไปอีก...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 4 กรกฎาคม 2556)

ประการที่สอง คือ มีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่องานในแต่ละเรื่อง เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า ความรับผิดชอบมีหลายระดับ อันได้แก่ ความรับผิดชอบในขอบเขตของส่วนบุคคล ขอบเขตของกลุ่ม และ ขอบเขตของโรงเรียนทั้งโรงเรียน ดังนั้นต้องมีความชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นความรับผิดชอบต่อส่วนตัว เรื่องใดเป็นความรับผิดชอบของกลุ่ม และเรื่องใดเป็นความรับผิดชอบของทั้งโรงเรียน ซึ่งทางโรงเรียนจะต้องมีความชัดเจนในการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อตรงนี้ เพื่อสร้างความชัดเจน ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่ง ดังนี้

“...มีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อใหม่ในแต่ละเรื่อง มีเจ้าภาพรับผิดชอบต่อใหม่ บางที่เขาเรียกว่า accountability chain ... ต้องมีการพูดว่า accountability คืออะไรบ้าง ความรับผิดชอบที่จะประเมินได้คืออะไรบ้าง ความรับผิดชอบบางอย่างก็รับผิดชอบต่อรายบุคคล บางอย่างรายกลุ่ม บางอย่างรายกลุ่มสาระ และก็รับผิดชอบต่อทั้งโรงเรียน เจ้าภาพในการรับผิดชอบมีใหม่ มีการกำหนดชัดเจนใหม่...”
(นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2556)

ประการที่สาม คือ ผู้บริหารของโรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า ความสามารถในการทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย ต่างๆ นั้น ถือเป็นความรับผิดชอบประการหนึ่ง ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงได้ ในที่สุดจะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ต่างๆ ได้ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...เรื่องความรับผิดชอบเนี่ย... ถ้าเป็นคำสั่งที่ผิด ผู้รับคำสั่งก็สามารถที่จะท้วงคำสั่งได้ นะ ท้วงได้ ถ้ามันไม่สอดคล้องระเบียบ ข้อกฎหมายนะครับ อันนี้ก็ๆ เพื่อที่จะนำไปสู่อะไร เพื่อที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย...”
(หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้บริหารและบุคลากรตระหนักและทำตามบทบาทหน้าที่ทุกคน มีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง และ ผู้บริหารของโรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย

4.1.5.4 โรงเรียนมีระบบติดตามประเมินผล มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 7 คน โดยมองว่า เพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษาตามที่ได้ตั้งเป้าไว้ โรงเรียนควรมีระบบติดตามประเมินผลการทำงาน โดยประกอบด้วย ประการแรก มีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน เพราะการมีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน จะช่วยเป็นการกำหนดเป้าหมายในการทำงานให้แก่บุคลากร ทำให้บุคลากรเกิดการมุ่งมั่นในการมีความรับผิดชอบในงานเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ดังนี้

“...การกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนในแต่ละด้านอย่างชัดเจนนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเป็นการกำหนดเป้าหมาย และในฐานะบุคลากรของโรงเรียนต้องมุ่งมั่นเพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะถ้าไม่กำหนดเป้าหมายก็จะมีหลักยึดอะไรเป็นแนวทางในการปฏิบัติ...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

ดังนั้นการมีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานแต่ละด้านจึงเป็นสิ่งจำเป็น และหากปราศจากการมีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานแต่ละด้านอย่างชัดเจนแล้ว จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าการดำเนินงานของโรงเรียนสามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่เพียงใด

ประการที่สอง มีการกำกับ ดูแล นิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง ทั้งนี้การนิเทศติดตามนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการเสนอแนะเพื่อให้แก้ไข ในจุดที่บกพร่องมากกว่าการมาเพื่อการจับผิด ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ดังนี้

“...บางที่การมานิเทศของศึกษานิเทศก์ บางครั้งเขาบอกว่ามาอย่างกัลยาณมิตร ก็คือว่าต้องมาแบบเป็นเหมือนเป็นพี่เป็นน้อง แล้วก็ให้คำแนะนำตามที่เรากพร่อง คือไม่มาแบบเกรี้ยวกราด มาในลักษณะที่แบบไม่ใช่มาจับผิด...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 29 พฤษภาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า โรงเรียนมีระบบติดตามประเมินผล คือ โรงเรียนควรมีการกำหนดมาตรฐาน และจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน และ มีการกำกับ ดูแล นิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง

4.1.5.5 โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 4 คน โดยมองว่าการรับผิดชอบนั้นนอกจากการรับผิดชอบต่อหน้าที่แล้ว ยังจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอีกด้วย ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ดังนี้

“...ส่วนมากเรารับผิดชอบการสอนหนังสือไปนะแต่ไม่เคยรับผิดชอบในเชิงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น... นี่คือปัญหาของโรงเรียนนะ ทุกคนทำหน้าที่เสร็จก็เสร็จกันแล้ว แต่ว่าไม่ได้พูดถึงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เช่น ผอ.มีหน้าที่บริหารโรงเรียน อนุมัติเงิน อนุมัตินี้เสร็จความรับผิดชอบต่อเสร็จแล้ว แต่ความจริงรับผิดชอบต้องรับผิดชอบต่อเชิงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2556)

ดังนั้นเพื่อให้ เกิดการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน โรงเรียนจึงควรมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน

อาจสรุปได้ว่า โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน คือ การแสดงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการทำงานของตนเองที่เกิดขึ้น โดย มีมาตรการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักการมีส่วนร่วมได้ดังตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 บทสรุปของหลักความรับผิดชอบต่อโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักความรับผิดชอบต่อโรงเรียน เหมาะสมกับการบริหารงาน โรงเรียน	จำนวนผู้ให้ สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. โรงเรียนมีการปลูกฝัง จิตสำนึกความรับผิดชอบต่อ	12	โรงเรียนจะต้องมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อให้ เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน โดยต้องอาศัยความเป็นแบบอย่าง ความรับผิดชอบต่อผู้บริหารและครูทุกคนในโรงเรียน มี การนำเรื่องความรับผิดชอบต่อบุคลากรในการจัดการ เรียนการสอน เพื่อเสริมสร้างให้ผู้เรียนเกิดความ รับผิดชอบต่อ นอกจากนี้ความรับผิดชอบต่อผู้เรียนจะ เกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยทุกๆ คนในโรงเรียนมีความตระหนัก ร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียนอีกด้วย
2. โรงเรียนมีเป้าหมาย ชัดเจน	8	โรงเรียนต้องมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ การศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษามุ่งไปสู่ทิศทางที่ได้ตั้ง เป้าไว้ตามนโยบายและแผนที่ชัดเจน ซึ่งเป้าหมายสูงสุด ของการบริหารจัดการศึกษานั้นคือคุณภาพของผู้เรียน ดังนั้นการบริหารงานโรงเรียนจึงต้องมุ่งเน้นให้การ บริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียน เป็นหลัก
3. โรงเรียนมีการบริหารงาน อย่างมีประสิทธิภาพ	33	โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้บริหารและบุคลากรตระหนักและทำตามบทบาทหน้าที่ ทุกคน มีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่องานในแต่ละ เรื่อง และ ผู้บริหารของโรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้รับ คำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้อง กับระเบียบ กฎหมาย
4. โรงเรียนมีระบบติดตาม ประเมินผล	7	โรงเรียนควรมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้ วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน และ มีการกำกับ ดูแล นิเทศ ติดตามบุคลากรของ โรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่าง จริงจัง
5. โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ ไม่มีผลงาน	4	โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน เป็น การแสดง ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการทำงานของตนเองที่ เกิดขึ้น โดย มีมาตรการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน

4.1.6 หลักความคุ้มค่า

สำหรับหลักความค้ำค่านั้น อาจแบ่งความค้ำค้ำจากผลการสัมภาษณ์ได้เป็น 3 กลุ่มหลักๆ
ด้วยกัน คือ 1) ความค้ำค้ำในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 12 ราย จำแนกเป็น

นักวิชาการ 2 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 3 คน และ ครู 5 คน 2) ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 35 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 6 คน หน่วยงานต้นสังกัด 7 คน ผู้บริหารโรงเรียน 11 คน และ ครู 11 คน และ 3) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 19 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 6 คน หน่วยงานต้นสังกัด 3 คน ผู้บริหารโรงเรียน 6 คน และ ครู 4 คน

ตารางที่ 4.12 แสดงองค์ประกอบของหลักความคุ้มค่าที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักความคุ้มค่าที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นักวิชาการ	หน่วยงานต้นสังกัด	ผู้บริหารโรงเรียน	ครู	
1. ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์	2	2	3	5	12
2. ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ	6	7	11	11	35
3. ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร	6	3	6	4	19

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.6.1 ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 12 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า ความคุ้มค่าในการบริหารงานโรงเรียนคือความคุ้มค่าของการใช้คนในการทำงาน โดยทุกคนต้องปฏิบัติงานอย่างเต็มเวลาราชการ ต้องปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครู ดังนี้

“...คุ้มค่าคือ ทำงานให้เต็มที่ เต็มเวลา เต็มความสามารถ กินเงินเดือนเขาต้องทำให้คุ้มค่าเงินเขา...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 12 มิถุนายน 2556)

และเนื่องจากหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษาคือคุณภาพของผู้เรียน ดังนั้น ความคุ้มค่าของครูผู้สอนก็คือการมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่ มากกว่าการหมดเวลาไปกับการทำงานอื่น ซึ่งในปัจจุบันครูมักจะต้องหมดเวลาไปกับการงานอื่น เช่น หมดเวลาไปกับการจัดทำแฟ้มเอกสารเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะ หมดเวลาไปกับการงานธุรการ หรือ หมดเวลาไปกับการประชุมอบรม ซึ่งในบางครั้งอาจมองได้ว่าเป็นความสูญเปล่า ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

“...คนของเราจะติดประชุมเยอะมาก บางคนประชุมอบรมจนดึกเกือบหมดแล้วไม่รู้
อะไร นี่คือความสูญเสีย ความไม่คุ้ม...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 1 กรกฎาคม
2556)

นอกจากนี้ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ยังอาจหมายถึงความรวมถึงการที่ภายใน
โรงเรียนปลอดจากการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์อีกด้วย เพราะการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์
จะนำมาซึ่งการแตกความสามัคคี ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงานโรงเรียนขาดประสิทธิภาพได้

อาจสรุปได้ว่า ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ พิจารณาจาก การปฏิบัติงานอย่างเต็ม
เวลาราชการของบุคลากรทุกคน บุคลากรทุกคนปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ครูผู้สอนมีเวลาใน
การสอนอย่างเต็มที่ และ ภายในโรงเรียนปลอดจากความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์

4.1.6.2 ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 35 คน โดยมองว่า ความ
คุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องคำนึงถึง ประการแรก ความเหมาะสมของผลตอบแทนที่
บุคลากรได้รับเมื่อเทียบกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ กล่าวคือ บุคลากรต้องไม่อยู่ในภาวะ
ทำงานไม่คุ้มกับค่าจ้าง ซึ่งคำว่าไม่คุ้มค่านั้นนอกจากจะพิจารณาจากปริมาณงานที่ทำแล้วยังหมาย
รวมถึงคุณภาพของผลงานที่ทำออกมาอีกด้วย

ประการที่สอง การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ คือ เป็นการใช้งบประมาณ
น้อยเมื่อเทียบกับผลผลิตที่ได้ เช่น งบประมาณที่ลงทุนในการจัดโครงการ กิจกรรมต่างๆ ต้องใช้
งบประมาณน้อยเมื่อเทียบกับผลที่ได้จากการจัดโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ดังตัวอย่างคำให้
สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียน

“...ความคุ้มค่าในทางบริหารเนี่ย ไอ้ความคุ้มค่าเราต้องคำนึงถึงอยู่แล้ว โดยเฉพาะ
เรื่องของงบประมาณที่ลงไป หรือโครงการหรือกิจกรรมที่ลงไปเนี่ยเราต้องเน้นเรื่อง
ความสำเร็จของงาน นั่นคือประสิทธิภาพ...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 10
กรกฎาคม 2556)

ประการที่สาม การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ พิจารณา
จากผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณว่าต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยที่ประโยชน์สูงสุดของ
การบริหารจัดการโรงเรียนนั้นจะมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ที่เกิดกับตัวผู้เรียน นั่นคือ การใช้จ่าย
งบประมาณไปแล้วสามารถพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน
ดังนี้

“...ในความเห็นของครู จะเป็นมุมมองว่าในการใช้จ่ายงบประมาณ ทำแล้วคุ้มค่าคือ ทำแล้วเกิดประโยชน์กับเด็กคะ...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 20 มิถุนายน 2556)

ประการสุดท้าย โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ซึ่งความชัดเจนดังกล่าวอาจพิจารณาได้จาก แผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการของโรงเรียน ซึ่งจะต้องมีความชัดเจน และหากสามารถปฏิบัติได้ตามแผนที่ชัดเจนนั้นก็ถือได้ว่ามีความคุ้มค่า ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียน ดังนี้

“...ถ้ามองหลักๆ เลย คือเรื่องของแผนพัฒนาโรงเรียน ในหนึ่งปีโรงเรียนจะทำแผนปฏิบัติการประจำปี โรงเรียนจะจัดสรรงบประมาณให้ตามโครงการต่างๆ ตามความจำเป็น ตามจุดเน้นของโรงเรียน เมื่อให้ไปแล้ว เมื่อสิ้นสุดโครงการ ครูที่รับผิดชอบก็ต้องรายงานผลมาว่า ผลเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่ต้องการหรือเปล่า เกิดร้อยละเท่าไร ก็คือจะมองถึงว่างบประมาณที่ให้ไปคุ้มค่าหรือเปล่า แล้วเงินที่ได้รับไปเพียงพอหรือไม่ ปัญหาอุปสรรคมีอะไร ก็จะดูถึงความคุ้มค่าของตรงนั้นได้...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 28 พฤษภาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณหมายถึง ความเหมาะสมของผลตอบแทนที่บุคลากรได้รับเมื่อเทียบกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน

4.1.6.3 ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 19 คน โดย พิจารณาจากการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และ ศักยภาพของโรงเรียนในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ กล่าวคือ

ประการแรก ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด พิจารณาจากการร่วมกันประหยัดทรัพยากร ต่างๆ เช่น การใช้น้ำ ใช้ไฟฟ้า ใช้โทรศัพท์ ใช้กระดาษ ฯลฯ ของบุคลากรทุกๆ คนในโรงเรียน ซึ่งหมายความรวมถึงการประหยัดของผู้เรียนด้วย ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ดังนี้

“...บริหารคุ้มค่าไหม หนึ่งบุคลากรในเนี่ยเรียนเนี่ยใช้ทรัพยากรเนี่ยประหยัดไหม นะคะ อย่างเช่น ค่าสาธารณูปโภค น้ำ ไฟ โทรศัพท์นะคะ อะไรประมาณนี้ ว่าคุ้มค่าไหม ... ช่วยกันประหยัดไหม แล้วนอกจากคุณครูแล้วอาจจะต้องเป็นนักเรียนด้วย นักเรียนก็ต้องประหยัดเหมือนกัน...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

ประการที่สอง ใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด คือ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า

“...ต้องใช้ทรัพยากรจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดใช่ไหม... ทรัพยากรการศึกษาในประเทศไทยนะ อาจารย์ไม่เคยพูดเลยว่าเราด้อยากยากแค้น แต่เราไม่ได้ใช้ให้มันคุ้มค่า...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 26 กรกฎาคม 2556)

ประการสุดท้าย โรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพราะการที่โรงเรียนมีทรัพยากรอยู่จำกัด ดังนั้นโรงเรียนจึงมีความจำเป็นต้องมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกโรงเรียนมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับโรงเรียน ซึ่งจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของโรงเรียนได้ แต่ในความเป็นจริงโรงเรียนส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังขาดศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ

“...ทรัพยากรในท้องถิ่นมีเยอะแยะเลยนะ ครูที่เป็นปราชญ์ชาวบ้านนะเราไม่ค่อยได้ใช้ ...ตอนที่อาจารย์...เป็นคนออกไปตรวจโรงเรียนนะ ก็จะออกไปตรวจโรงเรียน... พอเราเข้าไปในโรงเรียนถาม บอกว่าแหล่งทรัพยากรแหล่งเรียนรู้อยู่น้ำประตู่โรงเรียนเลย เคยมาขอแกลเข้าไปสอนไหม ไม่เคย เคยเอาเด็กจมนมาฝึกทำกับแกล้มไม่เคย...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 26 กรกฎาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร พิจารณาจาก การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และ ศักยภาพของโรงเรียนในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักความคุ้มค่าได้ดังตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 บทสรุปของหลักความคุ้มค่าในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักความคุ้มค่าที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์	12	ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ พิจารณาจาก การปฏิบัติงานอย่างเต็มเวลาราชการของบุคลากรทุกคน บุคลากรทุกคนปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ครูผู้สอนมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่ และ ภายในโรงเรียนปลอดจากความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์
2. ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ	35	ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ หมายถึง ความเหมาะสมของผลตอบแทนที่บุคลากรได้รับเมื่อเทียบกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน
3. ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร	19	ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร พิจารณาจาก การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และ ศักยภาพของโรงเรียนในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์

4.1.7 หลักความมั่นคง

สำหรับหลักความมั่นคงนั้น อาจแบ่งความมั่นคงจากผลการสัมภาษณ์ได้เป็น 3 กลุ่มหลักๆ ด้วยกัน คือ 1) ความมั่นคงในชีวิต มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 21 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 8 คน และ ครู 8 คน 2) ความมั่นคงในทรัพย์สิน ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 26 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 4 คน ผู้บริหารโรงเรียน 10 คน และ ครู 9 คน และ 3) ความมั่นคงขององค์กร ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 8 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 2 คน หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน ผู้บริหารโรงเรียน 2 คน และ ครู 3 คน

ตารางที่ 4.14 แสดงองค์ประกอบของหลักความมั่นคงที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักความมั่นคงที่เหมาะสมกับการบริหารงาน โรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นัก วิชาการ	หน่วยงาน ต้นสังกัด	ผู้บริหาร โรงเรียน	ครู	
1. ความมั่นคงในชีวิต	3	2	8	8	21
2. ความมั่นคงในทรัพย์สิน	3	4	10	9	26
3. ความมั่นคงขององค์การ	2	1	2	3	8

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.7.1 ความมั่นคงในชีวิต มีผู้กล่าวถึง 21 คน โดยพิจารณาความมั่นคงในชีวิตจาก ความมั่นคงในหน้าที่การงาน และการมีความสุขทางใจ ดังนี้

ประการแรก ความมั่นคงในหน้าที่การงาน คือการที่ คนที่อยู่ในองค์การรู้สึกถึงความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน คือ ไม่รู้สึกว่าตนเองอาจจะถูกเลิกจ้างเมื่อใดก็ได้ ซึ่งผู้ที่ต้องประสบปัญหาดังกล่าวในกรณีของโรงเรียนมักเป็น กลุ่มลูกจ้างชั่วคราว หรือ ครูอัตราจ้าง เพราะลักษณะการจ้างงานของคนเหล่านี้จะมีลักษณะการจ้างแบบเป็นสัญญาจ้างชั่วคราว เช่น จ้างรายปี ทำให้หลายคนรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในงาน ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของครูท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นครูประจำการ เกี่ยวกับความรู้สึกไม่มั่นคงในงานของครูอัตราจ้าง ดังนี้

“...เขาก็ไม่รู้ว่าเขาจะเป็นอย่างไร เขาจะอยู่ได้นานกี่ปี เมื่อไหร่จะโดนไล่ออกไปอยู่ที่อื่น...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 28 พฤษภาคม 2556)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นไปได้อย่างที่ทางโรงเรียนจะไปเปลี่ยนระบบสัญญาจ้าง จากการจ้างชั่วคราวเป็นจ้างประจำ แต่อย่างน้อยต้องมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม

ประการที่สอง การมีความสุขทางใจ คือ การที่บุคลากรในโรงเรียนมีความสุขในการทำงาน ซึ่งถือเป็นความมั่นคงภายในจิตใจ เพราะอาชีพครูเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่มาก ดังนั้น การทำงานในอาชีพนี้จึงต้องทำด้วยใจรัก ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ดังนี้

“...ความมั่นคงมันต้องเกิดจากภายในก่อน และถึงแม้ว่าเศรษฐกิจมันจะไม่ดี แต่เมื่อเรารักอาชีพนี้แล้ว... เราศรัทธาในวิชาชีพครู เราถูกปลูกฝังมาอย่างนี้ เพราะฉะนั้น

เหนื่อยหน่อย ลำบากหน่อย แต่เรามองว่ามันคุ้มค่ากับนักเรียนที่ประสบความสำเร็จ ...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 29 พฤษภาคม 2556)

การมีความสุขทางใจ นอกจากอาจเกิดจากความรักและศรัทธาในวิชาชีพแล้ว ยังอาจเกิดจากความไม่แบ่งแยกกีดกัน หรือแบ่งฝักแบ่งฝ่ายภายในโรงเรียน และยังสามารถเกิดจากการมีความมั่นคงในการทำงานได้อีกด้วย ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ที่กล่าวถึงความไม่มั่นคงในการทำงาน ส่งผลต่อความไม่มั่นคงทางใจหรือความสุขในการทำงาน ดังนี้

“...คือ การทำงานบนความไม่มั่นคง ความสุขก็จะไม่เกิด ตัวเองอาจจะออกสั้นขวัญแขวนว่า เมื่อไหร่จะถูกเลิกจ้าง อย่างนี้เป็นต้น นะครับ ไม่มีความสุขในการทำงาน งานก็ออกมาไม่ดี...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

นอกจากความมั่นคงทางใจจะหมายถึงการมีความสุขในการทำงานของบุคลากรแล้ว ยังอาจหมายถึง การมีผู้เรียนที่มีความสุขในการเรียน อีกด้วย เพราะผู้เรียนถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา ดังนั้น ความสุขของผู้เรียน จึงถือว่ามีผลสำคัญ

อาจสรุปได้ว่า ความมั่นคงในชีวิต พิจารณาจากความมั่นคงในหน้าที่การงาน โดยการมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม และการมีความสุขทางใจของบุคลากรในการทำงาน และของผู้เรียนในการเรียน

4.1.7.2 ความมั่นคงในทรัพย์สิน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 26 คน โดยพิจารณาความมั่นคงทางทรัพย์สิน จากการมีรายได้และสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เพราะค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จะทำให้ครูเกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีความสุขในการทำงาน ทำให้ไม่ต้องดิ้นหารายได้เสริมเพื่อเลี้ยงชีพ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของ ผู้บริหารโรงเรียน ดังนี้

“...ถ้าครูเขามีฐานะทางครอบครัวดี เขาก็มีความสุขในการที่จะมาส่งสอนนักเรียน มีความสุขในการที่จะมาทำงาน ตรงกันข้ามถ้าเกิดครูเขามีเงินเดือนในแต่ละเดือนไม่พอใช้ เขาก็ไม่มีเวลามาคิดอ่านงานหรือมาสร้างสรรค์งานในการพัฒนาเด็ก พัฒนาโรงเรียนได้ ก็ต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งไปเสาะหาเวลาส่วนหนึ่งเพื่อไปหารายได้เพิ่มเติม...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 28 พฤษภาคม 2556)

นอกจากนี้ความมั่นคงทางทรัพย์สินอาจรวมถึงการมีการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรมด้วย ซึ่งการมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เป็นธรรมจะทำให้บุคลากรทุกคนทำงานในองค์กรได้อย่างมีความสุข หรือเป็นความรู้สึกมั่นคงทางใจได้

อาจสรุปได้ว่า ความมั่นคงทางทรัพย์สิน นั้น พิจารณาได้จาก การมีรายได้และสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เพราะค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จะทำให้ครูเกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีความสุขในการทำงาน และยังอาจพิจารณาได้จากการมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เป็นธรรมอีกด้วย

4.1.7.3 ความมั่นคงขององค์กร มีผู้กล่าวถึง 8 คน โดยมองว่า ควรนำหลักความมั่นคงขององค์กรมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย โดยหากองค์กรมีความมั่นคงแล้วคนที่ทำงานในองค์กรนั้นๆ ก็จะทำงานได้ค่อนข้างดี ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ดังนี้

“...ผมคิดว่าจะนำมาวัดด้วยก็ดีนะ ส่วนหนึ่งความมั่นคงขององค์กร... ถ้ามีความมั่นคงคนก็จะทำงานค่อนข้างดี...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2556)

ทั้งนี้ความมั่นคงขององค์กรอาจพิจารณาได้จาก การมีบุคลากรที่เพียงพอกับความต้องการซึ่งในความเป็นจริงโรงเรียนหลายๆ แห่งโดยเฉพาะโรงเรียนห่างไกลในชนบทมักประสบกับปัญหาการมีครูผู้สอนไม่เพียงพอ นอกจากความไม่เพียงพอของบุคลากรในแง่ของจำนวนแล้ว ยังอาจต้องหมายความรวมถึงการมีครูผู้สอนที่ตรงตามความถนัดของตน เพราะมีโรงเรียนหลายแห่งที่ไม่ได้ขาดแคลนครูผู้สอน เพียงแต่มีครูที่สอนไม่ตรงกับสาขาที่ตนเองสำเร็จการศึกษามา

นอกจากนี้ความมั่นคงขององค์กรยังอาจพิจารณาได้จากการมีอัตราการย้ายหรือลาออกของบุคลากรที่ต่ำ อีกด้วย ซึ่งปัญหานี้มักเกิดกับโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล และมักเป็นสาเหตุทำให้ขาดแคลนครูผู้สอนอีกด้วย

อาจสรุปได้ว่า ความมั่นคงขององค์กรพิจารณาได้จาก การมีบุคลากรที่พอพบกับความต้องการ และการมีอัตราการย้ายหรือการลาออกของบุคลากรที่ต่ำ

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักความมั่นคงได้ดังตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 บทสรุปของหลักความมั่นคงในโรงเรียนจากการสัมภาษณ์

หลักความมั่นคงที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. ความมั่นคงในชีวิต	21	ความมั่นคงในชีวิต พิจารณาจากความมั่นคงในหน้าที่การงาน โดยการมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม และการมีความสุขทางใจของบุคลากรในการทำงาน และของผู้เรียนในการเรียน
2. ความมั่นคงในทรัพย์สิน	26	ความมั่นคงทางทรัพย์สิน พิจารณาได้จาก การมีรายได้และสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เพราะค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จะทำให้ครูเกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีความสุขในการทำงาน และยังสามารถพิจารณาได้จากการมีการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรมอีกด้วย
3. ความมั่นคงขององค์การ	8	ความมั่นคงขององค์การพิจารณาได้จาก การมีบุคลากรที่พอพบกับความต้องการ และการมีอัตราการย้ายหรือการลาออกของบุคลากรที่ต่ำ

4.1.8 หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

สำหรับหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมนั้น จะหมายถึงสิ่งที่โรงเรียนดำเนินการต่างๆ เช่น การจัดโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนนั้น ต้องมีเป้าหมายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม อันได้แก่ ผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคมส่วนรวม ไม่ใช่การดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนตนของผู้บริหารหรือของใครคนใดคนหนึ่งโรงเรียน

จากผลการสัมภาษณ์ อาจแบ่งหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมได้เป็น 4 กลุ่มหลักๆ ด้วยกัน คือ 1) เป้าหมายในงานวิชาการ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 14 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 3 คน หน่วยงานต้นสังกัด 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน 4 คน และ ครู 5 คน 2) เป้าหมายในงานงบประมาณ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 5 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 1 คน หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน และ ครู 2 คน 3) เป้าหมายในงานบุคคล ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 2 ราย จำแนกเป็น หน่วยงานต้นสังกัด 1 คน และ ครู 1 คน และ 4) เป้าหมายในงานบริหารทั่วไป ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 28 ราย จำแนกเป็น นักวิชาการ 2 คน หน่วยงานต้นสังกัด 5 คน ผู้บริหารโรงเรียน 10 คน และ ครู 11 คน

ตารางที่ 4.16 แสดงองค์ประกอบของหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวน (คน)				รวม
	นักวิชาการ	หน่วยงานต้นสังกัด	ผู้บริหารโรงเรียน	ครู	
1. เป้าหมายในงานวิชาการ	3	2	4	5	14
2. เป้าหมายในงานงบประมาณ	1	1	1	2	5
3. เป้าหมายในงานบุคคล	-	1	-	1	2
4. เป้าหมายงานบริหารทั่วไป	2	5	10	11	28

ทั้งนี้อาจกล่าวถึงผลการสัมภาษณ์ในรายละเอียดโดยไล่เรียงเป็นรายหมวดหมู่ได้ดังนี้

4.1.8.1 เป้าหมายในงานวิชาการ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 14 คน โดย เป้าหมายในงานวิชาการนั้น จะประกอบด้วย หลักสูตรของโรงเรียนต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ และ การวัดและประเมินผลผู้เรียนต้องสามารถวัดผลการเรียนได้อย่างแท้จริง ดังนี้

ประการแรก หลักสูตรต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน โดยคุณภาพของผู้เรียนนั้นไม่ได้หมายถึงเฉพาะการอ่านออกเขียนได้ หรือความเก่งเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงการเป็นคนดี และเป็นคนมีความสุข โดยเมื่อสำเร็จการศึกษาออกไปต้องไม่ออกไปเป็นภาระของสังคมอีกด้วย ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอน ดังนี้

“...วันนี้โรงเรียนไม่เชื่อว่าสอนแต่นักเรียนให้อ่านออก เขียนได้ เท่านั้น ไขใหม่ แต่มันต้องมืองค์ประกอบหลายๆ อย่าง โดยเฉพาะการดำเนินชีวิต การใช้ชีวิต โดยเฉพาะทุกวันนี้โรงเรียนก็พยายามปลูกฝังให้เด็กนักเรียนมีคุณธรรม เพราะทุกวันนี้ครูมองว่าเด็กรุ่นใหม่ไม่ค่อยมีคุณธรรม พอไม่ค่อยมีคุณธรรมพอจบการศึกษาไปก็เป็นภาระของสังคม...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 31 พฤษภาคม 2556)

ประการที่สอง หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ เพราะด้วยความที่แต่ละโรงเรียนตั้งอยู่ในสภาพบริบทของชุมชนที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการมีหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอนในจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งได้ยกตัวอย่างหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนในจังหวัดเพชรบุรี ดังนี้

“...เพราะว่าเด็กเนี่ยนะ เด็กเค้าอยู่ในชุมชนนั้นๆ เนี่ย อาชีพความต้องการที่อยู่ในชุมชนเค้า ในแต่ละชุมชน...มันก็ไม่เหมือนกัน... อย่างเช่น เพชรบุรีเป็นจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวระยะ การจัดการเรียนการสอนที่เน้นเรื่องของมัคคุเทศก์มันก็จะมีประโยชน์ ถูกไหมคะ ทีนี้ในบางจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดท่องเที่ยว... อย่างเช่นสมุทรสงครามนะ ทำประมง ทำนาเกลือ เพราะฉะนั้น...เอามัคคุเทศก์ไปสอนเค้าก็ย่อมไม่มีประโยชน์...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2556)

อย่างไรก็ตาม แม้หลักสูตรควรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ แต่ก็ต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่อยู่ห่างไกลด้วย กล่าวคือ เป็นการคำนึงถึงความสอดคล้องกับความต้องการในอนาคต ซึ่งน่าจะเป็นสภาพของสังคมที่มีอัตราการย้ายถิ่นที่อยู่สูง ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ดังนี้

“...คือ relevance ... สิ่งที่ตั้งอยู่ในหลักสูตรมันสอดคล้องกับชุมชนใหม่ ทีนี้เราต้องมีประเด็นว่าชุมชนในที่นี้คือชุมชนที่อยู่ใกล้โรงเรียนใช่ไหม ... ตอนนี้ต้องโรงเรียนที่อยู่ใกล้และอยู่ไกลโรงเรียนด้วย ด้วยเหตุผลว่าในอนาคตคนจะอพยพ... ความสอดคล้องต้องสอดคล้องกับความต้องการในอนาคตด้วยนะ...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2556)

ประการสุดท้าย การวัดและประเมินผลผู้เรียนต้องสามารถวัดผลการเรียนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะในความเป็นจริงแม้จะมีแนวโน้มให้มีหลักสูตร มีการจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องวิถีชีวิตความเป็นอยู่หรือสภาพของชุมชนของผู้เรียน แต่ในความเป็นจริงแล้วยังเกิดปัญหาในการวัดและประเมินผลผู้เรียน ซึ่งมักจะใช้ข้อสอบหรือการวัดจากส่วนกลาง เช่น การสอบ O-Net เป็นต้น ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียน ดังนี้

“...เนี่ยตรงนี้มันก็เป็นปัญหาว่าสรุปแล้วอะไรที่หน่วยเหนือต้องการกันแน่... ใช่ไหม ถ้าบอกว่าท้องถิ่นนี้ต้องการให้เด็กมีสภาพอย่างนี้ให้ตรงกับความต้องการของชุมชน แต่พอวัดออกมาโรงเรียนจะดีเลิศหรือไม่ดีเลิศ ไปดูผลการสอบ O-Net อะไรอย่างนี้...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 7 มิถุนายน 2556)

จึงอาจสรุปได้ว่า เป้าหมายในงานวิชาการนั้น จะประกอบด้วย หลักสูตรของโรงเรียนต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ และ การวัดและประเมินผลผู้เรียนต้องสามารถวัดผลการเรียนได้อย่างแท้จริง

4.1.8.2 เป้าหมายในงานงบประมาณ มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 5 คน โดย มุ่งเน้นไปที่การใช้จ่ายงบประมาณต้องเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน เพราะผู้เรียนถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการศึกษา ดังนั้นกิจกรรมใดๆ ที่ต้องใช้งบประมาณไปแต่ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน กิจกรรมนั้นก็ถือว่าขัดกับหลักความสอดคล้องของเป้าหมายในงานงบประมาณต่อประโยชน์ในการพัฒนาผู้เรียน ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งกล่าวว่า การจัดกิจกรรมต้องมีเป้าหมาย คือประโยชน์ของผู้เรียน ไม่ใช่เพียงแค่จัดกิจกรรมเพื่อให้ผ่านการประเมินคุณภาพตามตัวชี้วัดต่างๆ ทั้งๆ ที่อาจเป็นกิจกรรมที่ทำให้เสียงบประมาณเปล่า ไม่เกิดประโยชน์กับผู้เรียน ดังนี้

“...เราจัดอะไรสักอย่างก็ต้องมีเป้าหมายคืออะไร ไม่ใช่เสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ ไม่ใช่แค่ให้ครบกิจกรรมภายในโรงเรียน แล้วจบไป ไม่ใช่... ไม่ใช่แค่จัดแค่ผ่านกิจกรรมในโรงเรียนพอ ... บางที่ใช้ไปมันทำเสียเปล่า ไม่เกิดประโยชน์กับนักเรียน...” (ผู้บริหารโรงเรียน, สัมภาษณ์ 30 พฤษภาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายในงานงบประมาณ มุ่งเน้นไปที่การใช้จ่ายงบประมาณต้องเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน

4.1.8.3 เป้าหมายในงานบุคคล มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 2 คน ซึ่งถือได้ว่ามีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงน้อยที่สุด โดยมุ่งเน้นไปที่ โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการย่อมนำมาซึ่งศักยภาพในการพัฒนาโรงเรียน เพราะในความเป็นจริงนั้นโรงเรียนในปัจจุบันยังไม่สามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำงานในโรงเรียนได้ (ยกเว้นแต่การจ้างครูอัตราจ้าง หรือลูกจ้างชั่วคราว ด้วยเงินงบประมาณของโรงเรียนเท่านั้น) และบุคลากรที่โรงเรียนได้รับมาจากส่วนกลางนั้นมักมีไม่เพียงพอ หรือ ได้มาไม่ตรงกับสาขาที่ทางโรงเรียนต้องการ เช่น ครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง ซึ่งให้สัมภาษณ์ว่า โรงเรียนตนประสบปัญหาที่มีครูเกินในบางวิชา และในบางวิชาจะมีครูขาดแคลนโดยเฉพาะในวิชาที่เป็นวิชาสามัญ ทำให้ต้องเกลี้ยครูที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาทางด้านนั้นๆ มาสอน ซึ่งปัญหา คือในบางวิชาอาจยากที่จะสอนแทนกันได้ จึงส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียน

อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายในงานบุคคล เน้นไปที่ความสามารถในการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง คนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ เพราะการได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ตรงกับตำแหน่งที่ต้องการย่อมส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้

4.1.8.4 เป้าหมายในงานบริหารทั่วไป มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 28 คน โดยมุ่งเน้นไปที่ กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม ดังคำให้ สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งกล่าวถึงนโยบายจากหน่วยงานของท่านต่อโรงเรียนว่า ในการจัด กิจกรรมโครงการแต่ละครั้ง ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องสามารถตอบคำถามถึงประโยชน์ที่จะเกิดต่อ ผู้เรียน ต่อชุมชน ดังนี้

“...ในการที่โรงเรียนกำหนดโครงการ กิจกรรมต่างๆ เนี่ย ผมบอกว่าผู้อำนวยการท่าน ต้องตอบได้นะ โครงการนี้ที่ท่านเสียเงินไป... เด็กได้อะไร เป้าหมายของผมคือ โรงเรียนต้องถึงเด็ก เด็กได้อะไร ชุมชนได้อะไร ครูได้อะไร นะฮะ ต้องตอบให้ชนะ ไม่ใช่ว่าทำโครงการเพื่อสนองความต้องการของ ผอ. ...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 30 พฤษภาคม 2556)

ประการที่สอง โรงเรียนและชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน ซึ่งการพึ่งพาอาศัยซึ่ง กันและกันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ โรงเรียนได้รับการช่วยเหลือในการจัด การศึกษา ทั้งความช่วยเหลือในรูปการเงิน การช่วยเหลือในรูปของการช่วยด้วยการเข้ามาเผยแพร่ ความรู้ หรือช่วยเหลือในแง่ของกำลังกาย เป็นต้นเพื่อให้ได้ผู้เรียนที่มีคุณภาพ ส่วนชุมชนภายนอกก็มี โอกาสได้รับความช่วยเหลือจากทางโรงเรียน เช่น โรงเรียนอาจมีการนำผู้เรียนออกมาช่วยเหลือชุมชน ในโอกาสต่างๆ หรือ เมื่อโรงเรียนผลิตผู้เรียนที่มีคุณภาพออกไป ผู้เรียนก็จะเป็นคนที่มีคุณภาพ และ ทำให้สังคมหรือชุมชนนั้นๆ พัฒนาขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การที่โรงเรียนและชุมชนภายนอกมีการพึ่งพา อาศัยซึ่งกันและกันจึงจะทำให้มุ่งไปสู่เป้าหมายคือการพัฒนาผู้เรียน และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ โรงเรียน ต่อชุมชน ต่อสังคมได้ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ซึ่งแสดงความเห็นว่า โรงเรียนและชุมชนต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนี้

“...มันต้องไปด้วยกัน มันต้องตอบสนองกัน... โรงเรียนคุณไม่คบชาวบ้านได้ไง... เรา ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสอน...เขาช่วยกัน... Relevance นั้นมันเป็นธรรมชาติของ องค์กรอยู่แล้วใช่ไหม... ไม่คบใครเราก็ออยู่ไม่ได้....” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 14 สิงหาคม 2556)

อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายในงานบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม และ โรงเรียนและชุมชนภายนอกมีการ พึ่งพาอาศัยกันและกัน

ทั้งนี้อาจสร้างบทสรุปผลการสัมภาษณ์ในด้านหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมได้ดังตารางที่ 4.17

ตารางที่ 4.17 บทสรุปของหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมจากการสัมภาษณ์

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์	บทสรุปผลการสัมภาษณ์
1. เป้าหมายในงานวิชาการ	14	เป้าหมายในงานวิชาการนั้น จะประกอบด้วย หลักสูตรของโรงเรียนต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ และ การวัดและประเมินผลผู้เรียนต้องสามารถวัดผลการเรียนได้อย่างแท้จริง
2. เป้าหมายในงานงบประมาณ	5	เป้าหมายในงานงบประมาณ มุ่งเน้นไปที่การใช้จ่ายงบประมาณต้องเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน
3. เป้าหมายในงานบุคคล	2	เป้าหมายในงานบุคคล เน้นไปที่ความสามารถในการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ เพราะการได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งที่ต้องการย่อมส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้
4. เป้าหมายในงานบริหารทั่วไป	28	เป้าหมายในงานบริหารทั่วไป มุ่งเน้นไปที่กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม และ โรงเรียนและชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน

จากผลการสัมภาษณ์ที่กล่าวมาทั้งหมด จึงสรุปได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนประกอบด้วย 8 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

ผลจากการสัมภาษณ์ถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนผู้วิจัยได้นำมาพิจารณาสร้างเป็นข้อคำถามเพื่อใช้ชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยอาศัยผลจากการสัมภาษณ์เป็นหลัก และเทียบกับแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้รับการปรับปรุง

ข้อคำถามที่เหมาะสมจากที่ปรึกษาและกรรมการวิทยาลัยฯ จึงทำให้ได้ข้อคำถาม จำนวน 75 ข้อ ตามหมวดหมู่ของหลักสูตรมาภิบาลในโรงเรียนได้ดังนี้

หลักนิติธรรม ประกอบด้วย 1) การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา 2) ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ เป็นอย่างดี 3) กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ 4) โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ 5) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็น อย่างดี 6) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียมกัน 7) การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และ 8) ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการกำหนด กฎ ระเบียบ ของโรงเรียน

หลักคุณธรรม ประกอบด้วย 1) บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็น แบบอย่างที่ดี 2) บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ 3) บุคลากรมีความ รักและศรัทธาในวิชาชีพ 4) บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ 5) บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อ วิชาชีพของตน 6) ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน 7) ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า 8) บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและ กันอย่างสร้างสรรค์ 9) การบริหารงานในโรงเรียนยึดมั่นในระบบคุณธรรม และ 10) ผู้บริหารและครู ในโรงเรียนทุกคนมีความสามัคคีในหมู่คณะ

หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย 1) โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 2) ระบบงาน ของโรงเรียนมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง 3) ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน 4) มี ระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม 5) การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถ ตรวจสอบและอธิบายได้ 6) มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุก ฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า 7) มีการปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศภายในโรงเรียนให้เป็น ปัจจุบัน 8) มีประกาศขั้นตอนการให้บริการด้านต่างๆ ให้นักเรียน ผู้ปกครอง หรือผู้มาติดต่อขอรับ บริการได้ทราบในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน และ 9) มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของ โรงเรียนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ

หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน 2) โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับ การบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ 3) มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา ระหว่างโรงเรียน 4) ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้อง มีส่วนร่วม 5) โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา 6) มี การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน 7) โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา 8) โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น 9) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน และ 10) โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

หลักความรับผิดชอบต่อ ประกอบด้วย 1) โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษา 2) โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก 3) บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน 4) บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน 5) โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่องานในแต่ละเรื่อง 6) ผู้บริหารของโรงเรียนมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย 7) โรงเรียนมีการเสริมสร้าง ปลุกจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นในตัวผู้เรียน 8) โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน 9) โรงเรียนมีการกำกับ ดูแลการนิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง และ 10) โรงเรียนมีมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่มีความรับผิดชอบ

หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 1) บุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลาราชการ 2) บุคลากรปฏิบัติงานเต็มความสามารถ 3) ครูผู้สอนมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่ 4) ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ 5) ภายในโรงเรียนปลอดจากการขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์ 6) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ 7) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 8) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด 9) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด 10) โรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และ 11) โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน

หลักความมั่นคง ประกอบด้วย 1) บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ 2) บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ 3) โรงเรียนมีบุคลากรที่เพียงพอ 4) บุคลากรของโรงเรียนมีความสุข สนุกสนานในการทำงาน 5) โรงเรียนมีอัตราการย้ายหรือลาออกของบุคลากรที่ต่ำ 6) ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน 7) บุคลากรในโรงเรียนปลอดจากความรู้สึกเหลื่อมล้ำทางสถานภาพ 8) บุคลากรมีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรม และ 9) โรงเรียนมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ประกอบด้วย 1) หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคน ดี เก่ง และมีความสุข ได้จริง 2) หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ 3) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา

ผู้เรียน 4) กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม 5) โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ต้องการ 6) โรงเรียน และชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน และ 7) การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดอาจแสดงได้ดังตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 ข้อคำถามที่ใช้ชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนจากผลการสัมภาษณ์

องค์ประกอบของ หลักธรรมาภิบาล	ข้อคำถามที่ใช้ชี้วัดธรรมาภิบาล
1. หลักนิติธรรม	1.1 การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา 1.2 ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ เป็นอย่างดี 1.3 กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ 1.4 โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ 1.5 กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี 1.6 กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียมกัน 1.7 การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม 1.8 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการกำหนด กฎ ระเบียบ ของโรงเรียน
2. หลักคุณธรรม	2.1 บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี 2.2 บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ 2.3 บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ 2.4 บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ 2.5 บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน 2.6 ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน 2.7 ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า 2.8 บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ 2.9 การบริหารงานในโรงเรียนยึดมั่นในระบบคุณธรรม 2.10 ผู้บริหารและครูในโรงเรียนทุกคนมีความสามัคคีในหมู่คณะ
3. หลักความ โปร่งใส	3.1 โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 3.2 ระบบงานของโรงเรียนมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง 3.3 ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน 3.4 มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม 3.5 การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้ 3.6 มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า 3.7 มีการปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศภายในโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน 3.8 มีประกาศขั้นตอนการให้บริการด้านต่างๆ ให้นักเรียน ผู้ปกครอง หรือผู้มาติดต่อขอรับบริการได้ทราบในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน 3.9 มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของโรงเรียนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ

ตารางที่ 4.18 (ต่อ)

องค์ประกอบของ หลักธรรมาภิบาล	ข้อความที่ใช้ชี้วัดธรรมาภิบาล
4. หลักการมีส่วนร่วม	4.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน 4.2 โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ 4.3 มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน 4.4 ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม 4.5 โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา 4.6 มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน 4.7 โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา 4.8 โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น 4.9 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน 4.10 โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
5. หลักความรับผิดชอบต่อ	5.1 โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษา 5.2 โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก 5.3 บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน 5.4 บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน 5.5 โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่องานในแต่ละเรื่อง 5.6 ผู้บริหารของโรงเรียนมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย 5.7 โรงเรียนมีการเสริมสร้าง ปณิธานจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นในตัวผู้เรียน 5.8 โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน 5.9 โรงเรียนมีการกำกับ ดูแล การนิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง 5.10 โรงเรียนมีมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติงาน
6. หลักความคุ้มค่า	6.1 บุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลาราชการ 6.2 บุคลากรปฏิบัติงานเต็มความสามารถ 6.3 ครูผู้สอนมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่ 6.4 ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ 6.5 ภายในโรงเรียนปลอดจากการขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์ 6.6 การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ 6.7 การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 6.8 โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด 6.9 โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด 6.10 โรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ 6.11 โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน

ตารางที่ 4.18 (ต่อ)

องค์ประกอบของหลัก ธรรมาภิบาล	ข้อคำถามที่ใช้ชีวิตธรรมาภิบาล
7. หลักความมั่นคง	7.1 บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ 7.2 บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ 7.3 โรงเรียนมีบุคลากรที่เพียงพอ 7.4 บุคลากรของโรงเรียนมีความสุข สนุกสนานในการทำงาน 7.5 โรงเรียนมีอัตราการย้ายหรือลาออกของบุคลากรที่ต่ำ 7.6 ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน 7.7 บุคลากรในโรงเรียนปลอดจากความรู้สึกเหลื่อมล้ำทางสถานภาพ 7.8 บุคลากรมีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่เป็นธรรม 7.9 โรงเรียนมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม
8. หลัก เป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม	8.1 หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคน ดี เก่ง และมีความสุข ได้จริง 8.2 หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ 8.3 การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน 8.4 กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม 8.5 โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับ ตำแหน่งงานที่ต้องการ 8.6 โรงเรียน และชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน 8.7 การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่าง แท้จริง

อย่างไรก็ตาม เพื่อความมั่นใจว่าข้อคำถามแต่ละข้อที่สร้างขึ้นโดยจัดเป็นกลุ่มธรรมาภิบาล จากการสัมภาษณ์นั้นสามารถใช้เป็นองค์ประกอบของแต่ละหลักธรรมาภิบาลได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงได้รับการเสนอแนะจาก รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา (อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์) ให้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis - EFA) ซึ่งเป็นวิธีการทางสถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อลดจำนวนตัวแปรที่มีหลายตัวให้เหลือจำนวนตัวแปรน้อยตัว โดยจัดกลุ่มตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องกันให้อยู่ในปัจจัยเดียวกัน หรือ โดยการรวมตัวแปรที่มีความร่วมกันสูง เข้าในกลุ่มเดียวกัน ทำให้ตัวแปรในแต่ละกลุ่มไม่เหลื่อมล้ำหรือแยกจากกันชัดเจน (บุญใจ ศรีสถิตยัรนากร, 2555: 166) โดยตัวแปรที่อยู่ในปัจจัยเดียวกันจะมีความสัมพันธ์กันมาก แต่ตัวแปรที่อยู่ต่างปัจจัยกันจะไม่มีความสัมพันธ์ หรือมีความสัมพันธ์กันน้อย (กัลยา วาณิชย์บัญชา, 2551: 1) โดยได้นำแบบสอบถามที่ได้จากผลการสัมภาษณ์ทั้ง 75 ข้อคำถามไปเก็บข้อมูลจาก ผู้บริหารโรงเรียน และครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 947 คน จากโรงเรียน

477 แห่ง (นับเฉพาะแบบสอบถามที่ตอบกลับและใช้ได้จริง) แล้วจึงนำผลที่ได้จากการเก็บข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ

สำหรับการใช้วิธีวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) ของแบบสอบถาม นั้น ผลการตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลที่ใช่วิธีดังกล่าว พบว่า ข้อมูลมีความเหมาะสมที่จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ โดยพิจารณาจากค่า Kaiser-Meyer-Olkin จาก KMO and Bartlett's Test มีค่า 0.965 ซึ่งมากกว่า 0.5 และเข้าใกล้ 1 และพบว่าข้อคำถามแต่ละข้อของแบบสอบถามมีความสัมพันธ์กันโดยสังเกตได้จากค่าไคแอสควร์ (Chi-Square) มีค่าเท่ากับ 41755.714 มีค่านัยสำคัญ < 0.001 ซึ่งน้อยกว่า 0.05 ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจต่อไป โดยมีการสกัดองค์ประกอบแบบวิธีองค์ประกอบหลัก (Principle Component Method) และหมุนแกนแบบมุมฉาก (Orthogonal rotation) ชนิด varimax rotation ผู้วิจัยจะพิจารณาค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) ของข้อคำถามที่มีค่าสูงในองค์ประกอบหนึ่งที่มีค่ามากกว่า 0.5 ผู้วิจัยจะจัดคำถามไว้ในองค์ประกอบนั้น ส่วนจำนวนองค์ประกอบของแบบสอบถามนั้น ผู้วิจัยจะพิจารณาจำนวนองค์ประกอบที่มีค่า eigenvalues มากกว่า 1 และพิจารณาแผนภาพ Cattle Scree Plot

จากการพิจารณาค่า eigenvalues ที่มีค่ามากกว่า 1 พบว่า องค์ประกอบของแบบสอบถามมี 14 องค์ประกอบ และเมื่อพิจารณาแผนภาพ Cattle's scree test (แผนภาพที่ 4.1) ค่า eigenvalues เริ่มลดลงมากที่องค์ประกอบที่ 7 ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ในแต่ละองค์ประกอบตั้งแต่ 7-14 องค์ประกอบ ผลการวิเคราะห์พบว่าคำถามของแบบสอบถามเมื่อมีการจัดเป็น 8 องค์ประกอบ เช่นเดิมสามารถที่จะอธิบายองค์ประกอบของแบบสอบถามได้ดีกว่าจำนวนองค์ประกอบอื่นๆ และสามารถตีความได้ดี

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบจำนวน 8 องค์ประกอบนั้นสามารถจำแนกได้ ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ประกอบไปด้วยคำถาม 10 ข้อ ได้แก่ข้อ GG29_P GG30_P GG31_P GG32_P GG33_P GG34_P GG35_P GG36_P GG37_P GG38_P ซึ่งคำถามทั้งหมดจะครอบคลุมประเด็นการมีส่วนร่วม ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความในองค์ประกอบที่ 1 เป็นหลักการมีส่วนร่วม

องค์ประกอบที่ 2 ประกอบไปด้วยคำถาม 8 ข้อ ได้แก่ข้อ GG09_M GG10_M GG11_M GG12_M GG13_M GG14_M GG15_M และ GG16_M ซึ่งคำถามทั้งหมดเป็นคำถามเกี่ยวกับหลักคุณธรรมทั้งสิ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความในองค์ประกอบที่ 2 เป็น หลักคุณธรรม

องค์ประกอบที่ 3 ประกอบไปด้วยคำถาม 7 ข้อ ได้แก่ข้อ GG01_RL GG_02RL GG03_RL GG04_RL GG05_RL GG06_RL และ GG07_RL ซึ่งข้อคำถามทั้งหมดเป็นคำถามเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความองค์ประกอบที่ 3 เป็นหลักนิติธรรม

องค์ประกอบที่ 4 ประกอบไปด้วยคำถาม 4 ข้อ ได้แก่ข้อ GG54_V GG55_V GG56_V และ GG57_V ซึ่งข้อคำถามทั้งหมดเป็นคำถามเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความองค์ประกอบที่ 4 เป็นหลักความคุ้มค่า

องค์ประกอบที่ 5 ประกอบด้วยคำถาม 5 ข้อ ได้แก่ข้อ GG20_T GG22_T GG23_T GG24_T และ GG25_T ซึ่งข้อคำถามทั้งหมดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความองค์ประกอบที่ 5 เป็นหลักความโปร่งใส

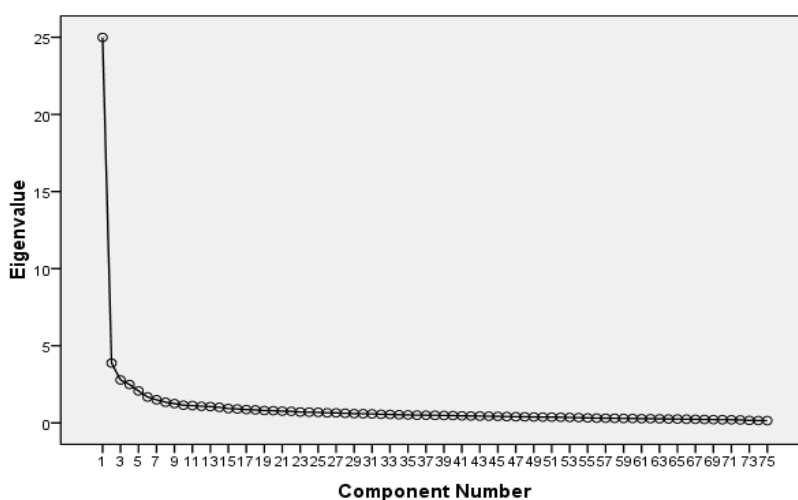
องค์ประกอบที่ 6 ประกอบด้วยคำถาม 5 ข้อ ได้แก่ข้อ GG69_Re GG70_Re GG71_Re GG72_Re และ GG75_Re ซึ่งข้อคำถามทั้งหมดเป็นคำถามเกี่ยวกับหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความองค์ประกอบที่ 6 เป็นหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

องค์ประกอบที่ 7 ประกอบด้วยคำถาม 4 ข้อ ได้แก่ข้อ GG40_A GG41_A GG42_A และ GG43_A ซึ่งทุกข้อล้วนเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความองค์ประกอบที่ 7 เป็นหลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบที่ 8 ประกอบด้วยคำถาม 3 ข้อ ได้แก่ข้อ GG52_V GG60_S และ GG61_S ซึ่งแม้ข้อ GG52_v เดิมจะเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า ส่วนข้อ GG60_S และ GG61_S เดิมเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับหลักความมั่นคง แต่ทั้ง 3 คำถามนี้ล้วนแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความองค์ประกอบที่ 8 เป็นหลัก ความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม

ส่วนข้อคำถามบางข้อนั้นไม่สามารถจัดเข้ารวมในองค์ประกอบทั้ง 8 ได้ จึงต้องทำการตัดทิ้ง ดังนั้นจึงเหลือข้อคำถามทั้งสิ้น 46 ข้อ (จากเดิม 75 ข้อ)

Scree Plot



ภาพที่ 4.1 Cattle's scree plot ของการวิเคราะห์องค์ประกอบ 75 คำถาม

ตารางที่ 4.19 ผลของค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) ของแบบสอบถามที่ 8

องค์ประกอบ

รหัสข้อ คำถาม	ข้อความคำถามแบบสอบถาม	Component							
		1	2	3	4	5	6	7	8
GG29_P	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน ทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการการศึกษาของ โรงเรียน	.661	.063	.033	.084	.220	-.015	.099	.012
GG30_P	โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหาร จัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ	.682	.077	.126	.136	.153	.043	.098	.054
GG31_P	มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการจัดการศึกษาระหว่าง โรงเรียน	.582	.081	.124	.066	.076	.050	.086	.070
GG32_P	ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม	.625	.128	.141	.007	.114	.088	.050	.118
GG33_P	โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสาร แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการ บริหารจัดการศึกษา	.614	.043	.157	.026	.130	.155	.017	.076
GG34_P	มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน	.702	.110	.112	.149	.162	.113	.130	.094
GG35_P	โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการ บริหารจัดการการศึกษา	.732	.100	.075	.099	.119	.151	.088	.132
GG36_P	โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาส ให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วน ร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่ โรงเรียนจัดขึ้น	.608	.155	.110	.126	.067	.231	.199	.151
GG37_P	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วน รับผิดชอบในผลจากการ ตัดสินใจในการดำเนินงานของ โรงเรียน	.708	.108	.090	.167	.076	.133	.049	.054
GG38_P	โรงเรียนมีการพัฒนา ความสามารถในการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย	.663	.111	.133	.078	.050	.143	.103	.030

ตารางที่ 4.19 (ต่อ)

รหัสข้อ คำถาม	ข้อความแบบสอบถาม	Component							
		1	2	3	4	5	6	7	8
GG09_M	บุคลากรของโรงเรียนประพฤติดนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี	.085	.550	.276	.037	.209	.167	.143	.067
GG10_M	บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ	.111	.577	.164	.094	.018	.060	.052	.053
GG11_M	บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ	.067	.771	.083	.075	.139	.118	.117	.073
GG12_M	บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ	.097	.780	.093	.087	.126	.086	.123	.073
GG13_M	บุคลากรมีความรับผิดชอบต่องานของตน	.080	.796	.100	.112	.138	.096	.105	.026
GG14_M	ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน	.132	.683	.193	.099	-.006	.047	.050	.056
GG15_M	ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ช่วยเหลือส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า	.126	.644	.205	.132	.086	.131	.169	.041
GG16_M	บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์	.198	.536	.097	.123	.184	.114	.095	.082
GG01_RL	การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบายหรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา	.157	.139	.595	.123	.144	.162	.159	.080
GG02_RL	ครู บุคลากร และนักเรียนปฏิบัติตามกฎระเบียบเป็นอย่างดี	.107	.377	.610	.151	.065	.104	.105	.107
GG03_RL	กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้	.125	.197	.712	.161	.159	.073	.090	.112
GG04_RL	โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ	.152	.119	.682	.102	.065	.045	.003	.082
GG05_RL	กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี	.131	.138	.711	.079	.145	.105	.117	.029
GG06_RL	กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม	.138	.128	.686	.070	.147	.154	.229	-.019

ตารางที่ 4.19 (ต่อ)

รหัสข้อ คำถาม	ข้อความแบบสอบถาม	Component							
		1	2	3	4	5	6	7	8
GG07_RL	การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไป อย่างเสมอภาค เป็นธรรม	.122	.156	.532	.141	.384	.210	.187	.075
GG54_V	การใช้จ่ายงบประมาณของ โรงเรียนมีประสิทธิภาพ	.172	.156	.140	.614	.265	.262	.221	.118
GG55_V	การใช้จ่ายงบประมาณของ โรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุด	.162	.154	.145	.684	.236	.226	.246	.092
GG56_V	โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากร อย่างประหยัด	.171	.146	.162	.745	.132	.149	.124	.089
GG57_V	โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากร อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด	.150	.162	.177	.734	.150	.209	.151	.083
GG20_T	โรงเรียนมีระบบตรวจสอบ ภายในที่เข้มแข็ง	.176	.194	.224	.607	.523	.079	.067	.018
GG22_T	ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือ หน่วยงานอื่นๆ สามารถ ตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุก ขั้นตอน	.309	.141	.133	.082	.552	.143	.101	.097
GG23_T	มีระบบการเงินและพัสดุที่ รัดกุม	.151	.157	.163	.213	.547	.143	.132	.049
GG24_T	การพิจารณาความดีความชอบ ของบุคลากรในโรงเรียนสามารถ ตรวจสอบและอธิบายได้	.224	.120	.157	.305	.651	.201	.182	.074
GG25_T	มีการชี้แจง กฎ ระเบียบ หรือ แนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบ โดยถ้วนหน้า	.283	.052	.254	.180	.523	.161	.098	.033
GG69_Re	หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริม ให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของ ผู้เรียน ให้เป็นคนดี เก่ง และมี ความสุข	.144	.182	.171	.147	.149	.674	.126	.026
GG70_Re	หลักสูตรมีความสอดคล้องกับ สภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่	.183	.140	.197	.185	.056	.631	.070	.116
GG71_Re	การใช้จ่ายงบประมาณของ โรงเรียนเกิดประโยชน์ต่อการ พัฒนาผู้เรียน	.160	.149	.122	.423	.206	.648	.146	.076

ตารางที่ 4.19 (ต่อ)

รหัสข้อ คำถาม	ข้อความแบบสอบถาม	Component							
		1	2	3	4	5	6	7	8
GG72_Re	กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม	.126	.169	.140	.326	.163	.637	.172	.078
GG75_Re	การวัด ประเมินผลการศึกษา ของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง	.191	.209	.133	.106	.167	.506	.194	.245
GG40_A	โรงเรียนมีการกำหนดให้การ บริหารงานทุกส่วนยึด ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัว ผู้เรียนเป็นหลัก	.191	.147	.225	.192	.266	.217	.610	.013
GG41_A	บุคลากรของโรงเรียนมีความ ตระหนักร่วมกันในความเป็น เจ้าของโรงเรียน	.159	.284	.199	.164	.086	.098	.682	.080
GG42_A	บุคลากรทุกคนตระหนักและ พร้อมทำตามบทบาทและ หน้าที่ของตน	.119	.348	.178	.124	.039	.137	.635	.086
GG43_A	โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพ ในการรับผิดชอบงานในแต่ละ เรื่อง	.168	.200	.184	.231	.186	.189	.607	.046
GG52_V	ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วน ใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณ งานและคุณภาพของงานที่ทำ	.243	.109	.071	.231	.222	.165	.107	.507
GG60_S	บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้ เหมาะสมกับค่าครองชีพ	.128	.134	.123	.148	.049	.112	.046	.799
GG61_S	บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการ ที่เพียงพอกับความต้องการ	.179	.070	.098	.120	.095	.155	.087	.765
GG08_L	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมี ส่วนในการกำหนด กฎ ระเบียบ ของโรงเรียน	.315	.206	.259	.032	.275	.106	.024	.021
GG17_M	การบริหารงานโรงเรียนยึดมั่น ในระบบคุณธรรม	.163	.375	.227	.232	.448	.133	.223	.067
GG18_M	ผู้บริหารและครูในโรงเรียนทุก คนมีความสามัคคีในหมู่คณะ	.158	.453	.136	.213	.372	.096	.154	.047
GG19_M	ผู้บริหารมีความเป็นกลางใน การบริหาร	.154	.320	.214	.271	.499	.117	.196	.108

ตารางที่ 4.19 (ต่อ)

รหัสข้อ คำถาม	ข้อความแบบสอบถาม	Component							
		1	2	3	4	5	6	7	8
GG21_T	ระบบงานของโรงเรียนมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง	.215	.201	.213	.095	.494	.079	.110	.132
GG26_T	มีการปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศภายในโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน	.219	.079	.101	.091	.297	.150	.093	.152
GG27_T	มีการประกาศขั้นตอนการให้บริการด้านต่างๆ ให้นักเรียน ผู้ปกครอง หรือผู้มาติดต่อขอรับบริการได้ทราบในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน	.338	.098	.142	.078	.113	.049	.052	.115
GG28_T	มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของโรงเรียนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ	.447	.122	.144	.202	.217	.071	.094	.078
GG39_A	โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษา	.362	.136	.241	.174	.287	.250	.310	.155
GG44_A	ผู้บริหารของโรงเรียนมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่สอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย	.242	.118	.144	.306	.249	.161	.492	.076
GG45_A	โรงเรียนมีการเสริมสร้าง ปลุกจิตสำนึกความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน	.210	.147	.220	.238	.168	.216	.446	.078
GG46_A	โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน	.178	.122	.188	.147	.172	.206	.242	.087
GG47_A	โรงเรียนมีการกำกับ ดูแล การนิเทศ ติดตามบุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง	.215	.116	.183	.141	.212	.143	.177	.045

ตารางที่ 4.19 (ต่อ)

รหัสข้อ คำถาม	ข้อความแบบสอบถาม	Component							
		1	2	3	4	5	6	7	8
GG48_A	โรงเรียนมีมาตรการในการ ดำเนินงานกับผู้ที่ไม่มีผลงาน	.242	.028	.183	.240	.103	.048	- .048	.037
GG49_A	บุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลา ราชการ	.159	.342	.134	.207	.115	.144	.172	.082
GG50_A	บุคลากรปฏิบัติงานเต็ม ความสามารถ	.102	.381	.150	.201	.052	.131	.143	.064
GG51_A	ครูผู้สอนมีเวลาในการสอน อย่างเต็มที่	.130	.284	.145	.237	.077	.124	.071	.173
GG53_V	ภายในโรงเรียนปลอดจากการ ขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์	.118	.181	.103	.427	.166	.150	.213	.128
GG58_V	โรงเรียนมีศักยภาพในการ ระดมทรัพยากรหรือแหล่ง เรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้ เกิดประโยชน์	.237	.154	.152	.425	.088	.156	.052	.303
GG59_V	โรงเรียนมีความชัดเจนของ กระบวนการจัดทำแผน งบประมาณและแผนปฏิบัติ การใช้จ่ายเงิน	.165	.148	.185	.398	.209	.265	.163	.211
GG62_S	โรงเรียนมีบุคลากรที่เพียงพอ	.116	.008	.043	- .060	.055	.025	- .022	.376
GG63_S	บุคลากรของโรงเรียนมีความ สุข สนุกสนานในการทำงาน	.199	.186	.073	.202	.140	.281	- .008	.326
GG64_S	โรงเรียนมีอัตราการย้ายหรือ ลาออกของบุคลากรที่ต่ำ	.116	.038	.053	.136	-.013	.057	.024	.017
GG65_S	ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน	.204	.187	.175	.122	.030	.380	.091	.115
GG66_S	บุคลากรในโรงเรียนปลอดจาก ความรู้สึกเหลื่อมล้ำทาง สถานภาพ	.209	.180	.093	.102	.150	.418	.156	.211
GG67_S	บุคลากรมีการเลื่อนขั้น เลื่อน เงินเดือนที่เป็นธรรม	.173	.077	.081	.246	.420	.417	.113	.205
GG68_S	โรงเรียนมีระบบการเลิกจ้างที่ เป็นธรรม	.107	- .003	.144	.073	.213	.451	.152	.091
GG73_Re	โรงเรียนสามารถสรรหาและ บรรจุแต่งตั้งคนที่มีความรู้ ความสามารถตรงกับตำแหน่ง งานที่ต้องการ	.159	.025	.037	- .064	-.032	.182	.047	.281
GG74_Re	โรงเรียน และชุมชนภายนอกมี การพึ่งพาอาศัยกันและกัน	.285	.094	.108	.080	.094	.439	.220	.239

จากผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้ง 56 ท่าน กระทั่งนำไปสู่การสร้างแบบสอบถามแล้วนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ ทำให้ผู้วิจัยสามารถจัดแบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนได้เป็น 8 หลัก อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม และหลักค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยแต่ละหลักจะประกอบด้วยข้อคำถาม ดังนี้

หลักนิติธรรม ประกอบด้วย 1) การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา 2) ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเป็นอย่างดี 3) กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ 4) โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ 5) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี 6) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม และ 7) การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม

หลักคุณธรรม ประกอบด้วย 1) บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี 2) บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ 3) บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ 4) บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ 5) บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน 6) ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน 7) ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า และ 8) บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์

หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย 1) โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 2) ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน 3) มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม 4) การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้ และ 5) มีการชี้แจง กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า

หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 1) โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก 2) บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความ เป็นเจ้าของโรงเรียน 3) บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน และ 4) โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง

หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 1) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ 2) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และ 4) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ประกอบด้วย 1) หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข 2) หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ 3) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน 4) กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม และ 5) การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง

หลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ประกอบด้วย 1) ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ 2) บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ และ 3) บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ

ตารางที่ 4.20 สรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

องค์ประกอบของ หลักธรรมาภิบาล	ข้อคำถาม
1. หลักนิติธรรม	1.1 การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา
	1.2 ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเป็นอย่างดี
	1.3 กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้
	1.4 โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ
	1.5 กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี
	1.6 กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม
	1.7 การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม
2. หลักคุณธรรม	2.1 บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี
	2.2 บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ
	2.3 บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ
	2.4 บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ
	2.5 บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน
	2.6 ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน
	2.7 ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการ โดยเสมอหน้า
	2.8 บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์

ตารางที่ 4.20 (ต่อ)

องค์ประกอบของ หลักธรรมาภิบาล	ข้อคำถาม
3. หลักความโปร่งใส	3.1 โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง
	3.2 ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน
	3.3 มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม
	3.4 การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้
	3.5 มีการชี้แจง กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า
4. หลักการมีส่วนร่วม	4.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน
	4.2 โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ
	4.3 มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน
	4.4 ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม
	4.5 โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา
	4.6 มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน
	4.7 โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา
	4.8 โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น
	4.9 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน
	4.10 โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
5. หลักความ รับผิดชอบ	5.1 โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก
	5.2 บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน
	5.3 บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน
	5.4 โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง
6. หลักความคุ้มค่า	6.1 การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ
	6.2 การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
	6.3 โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด
	6.4 โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

ตารางที่ 4.20 (ต่อ)

องค์ประกอบของ หลักธรรมาภิบาล	ข้อคำถาม
7. หลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม	7.1 หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข
	7.2 หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
	7.3 การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน
	7.4 กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม
	7.5 การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่าง แท้จริง
8. หลักความมั่นคง จากค่าตอบแทนและ สวัสดิการที่เป็นธรรม	8.1 ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ ทำ
	8.2 บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ
	8.3 บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ

4.2 ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลนั้น จะใช้ผลจากการแจกแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างโรงเรียน จำนวน 532 แห่ง (แห่งละ 2 ฉบับ คือ ผู้บริหาร 1 ฉบับ และครูผู้สอน 1 ฉบับ) ซึ่งมีแบบสอบถามที่ตอบกลับคืนมาและสามารถนำมาวิเคราะห์ได้จริง จำนวน 477 แห่ง จำนวนแบบสอบถาม 947 ฉบับ (ผู้บริหาร 474 ฉบับ ครูผู้สอน 473 ฉบับ) โดยจะขอแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งข้อมูลเบื้องต้น และ ส่วนที่สองคือ สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

4.2.1 ข้อมูลเบื้องต้น

ข้อมูลเบื้องต้น อาจจำแนกได้เป็น ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง และ ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง

4.2.1.1 ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

เพศ กลุ่มตัวอย่างเป็นชาย จำนวน 434 คน คิดเป็นร้อยละ 46.0 และเป็นหญิง จำนวน 509 คน คิดเป็นร้อยละ 54.5

อายุ กลุ่มตัวอย่างมีอายุน้อยกว่า 30 ปี จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 4.3 อายุ 30 -39 ปี จำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 11.5 อายุ 40 – 49 ปี จำนวน 169 คน คิดเป็นร้อยละ 17.9 และอายุ 50 ปีขึ้นไป จำนวน 625 คน คิดเป็นร้อยละ 66.2

วุฒิการศึกษา กลุ่มตัวอย่าง สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี 385 คน คิดเป็นร้อยละ 40.9 ปริญญาโท 534 คน คิดเป็นร้อยละ 56.7 ปริญญาเอก 13 คน คิดเป็นร้อยละ 1.4 และ อื่นๆ เช่น ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู 9 คน คิดเป็นร้อยละ 1.0

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน กลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน 474 คน คิดเป็นร้อยละ 50.1 และ เป็นครูผู้สอน 473 คน คิดเป็นร้อยละ 49.9

ประสบการณ์ทำงาน กลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์ในการทำงาน น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 141 คน คิดเป็นร้อยละ 15.1 ประสบการณ์ทำงาน 11 – 20 ปี จำนวน 136 คน คิดเป็นร้อยละ 14.6 ประสบการณ์ทำงาน 21 – 30 ปี จำนวน 267 คน คิดเป็นร้อยละ 28.6 และ ประสบการณ์ทำงาน 31 ปีขึ้นไป จำนวน 390 คน คิดเป็นร้อยละ 41.8

ตารางที่ 4.21 ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	434	46.0
หญิง	509	54.0
2. อายุ		
น้อยกว่า 30 ปี	41	4.3
30 – 39 ปี	109	11.5
40 – 49 ปี	169	17.9
50 ปีขึ้นไป	625	66.2
3. วุฒิการศึกษา		
ปริญญาตรี	385	40.9
ปริญญาโท	534	56.7
ปริญญาเอก	13	1.4
อื่นๆ	009	1.0
4. ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน		
ผู้อำนวยการหรือรอง	474	50.1
ผู้อำนวยการ		
ครูผู้สอน	473	49.9

ตารางที่ 4.21 (ต่อ)

ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
5. ประสบการณ์ทำงาน		
น้อยกว่า 10 ปี	141	15.1
11 – 20 ปี	136	14.6
21 -30 ปี	267	28.6
31 ปีขึ้นไป	390	41.8

4.2.1.2 ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง

สถานที่ตั้ง โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ตั้งอยู่นอกเขตอำเภอเมือง มากถึง 487 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 51.4 รองลงมาคือ ในอำเภอเมือง จำนวน 337 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 35.6 และ ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 123 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 13.0

สังกัดของโรงเรียน โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา จำนวนมากถึง 803 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 84.8 ส่วนโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา มีเพียง 144 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 15.2

ขนาดของโรงเรียน โรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน 1-120 คน) จำนวน 345 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 36.6 ขนาดกลาง (121 – 600 คน) จำนวน 408 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 43.3 ขนาดใหญ่ (601 – 1,500 คน) จำนวน 79 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 8.4 และ ขนาดใหญ่ พิเศษ (1,501 คนขึ้นไป) จำนวน 111 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 11.8

รายรับส่วนใหญ่ของโรงเรียน โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด มีรายรับส่วนใหญ่มาจาก เงินงบประมาณส่วนกลาง มากถึง 839 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 93.7 มีเพียง 56 แห่ง หรือคิดเป็น ร้อยละ 6.3 เท่านั้นที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ

ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่ โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งมี ครอบครัวของนักเรียนมีฐานะยากจน จำนวน 608 โรงเรียนหรือคิดเป็นร้อยละ 64.7 รองลงมา มีฐานะ ปานกลาง จำนวน 319 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 33.9 และมีฐานะดีมีเพียง 13 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 1.4

ระดับการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่ โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างมีระดับการศึกษาของ ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่ ดังนี้ ไม่ได้รับการศึกษา 14 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.5 ประถมศึกษา 545 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 58.5 มัธยมศึกษา 300 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 32.2 ปริญญาตรี 68 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 7.3 สูงกว่าปริญญาตรี 3 แห่ง คิดเป็นร้อยละ .3 และ อื่นๆ เช่น ไม่สามารถระบุได้ จำนวน 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ .1

อาชีพของคนในชุมชนรอบๆ โรงเรียน โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งคนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม 456 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 54.9 รองลงมาคือ กรรมกรรับจ้างทั่วไป จำนวน 135 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16.2 พนักงาน ลูกจ้างโรงงาน จำนวน 97 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 11.7 พาณิชยกรรม ค้าขาย จำนวน 70 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 8.4 งานอิสระ จำนวน 27 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 3.2 ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 22 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2.6 ธุรกิจส่วนตัว จำนวน 20 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2.4 และอื่นๆ เช่น หลากหลายจนไม่สามารถระบุได้ จำนวน 4 แห่ง คิดเป็นร้อยละ .5

การให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างกว่าครึ่งหนึ่งได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง หรือ จำนวน 480 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 50.8 รองลงมาคือ ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน จำนวน 196 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 20.8 ให้การช่วยเหลือ สนับสนุนค่อนข้างมาก จำนวน 77 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16.8 ให้การช่วยเหลือ สนับสนุนเป็นอย่างมาก จำนวน 77 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 8.2 และ มีเพียง 32 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 3.4 เท่านั้น ที่ท้องถิ่นไม่ให้การช่วยเหลือ สนับสนุนในการจัดการศึกษา

การแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ไม่ถูกแทรกแซง จำนวนมากถึง 815 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 86.3 รองลงมาคือ มีบ้างแต่ไม่บ่อย จำนวน 114 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.1 มีบ่อยมาก จำนวน 9 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.0 และ มีบ่อย จำนวน 6 แห่ง คิดเป็นร้อยละ .6

การใช้เทคโนโลยีของครูและนักเรียน โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งตอบว่า ครูและนักเรียนมีการใช้เทคโนโลยีอยู่ในระดับมาก จำนวน 431 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 45.6 รองลงมาคือ ปานกลาง จำนวน 392 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 41.1 น้อย จำนวน 66 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7 มากอย่างยิ่งจำนวน 46 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 4.9 มีเพียง 11 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 1.2 ที่ตอบว่ามีการใช้เทคโนโลยีน้อยอย่างยิ่ง

ตารางที่ 4.22 ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียน	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
1. สถานที่ตั้ง		
ในอำเภอเมือง	337	35.6
นอกเขตอำเภอเมือง	487	51.4
ในกรุงเทพมหานคร	123	13.0

ตารางที่ 4.22 (ต่อ)

ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียน	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
2. สังกัดของโรงเรียน		
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา	803	84.8
เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา	144	15.2
3. ขนาดของโรงเรียน		
ขนาดเล็ก (1-120 คน)	345	36.6
ขนาดกลาง (121 – 600 คน)	408	43.3
ขนาดใหญ่ (601 – 1,500 คน)	79	8.4
ขนาดใหญ่พิเศษ (1,501 คนขึ้นไป)	111	11.8
4. รายรับส่วนใหญ่ของโรงเรียนมาจาก		
เงินงบประมาณจากส่วนกลาง	839	93.7
เงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ	56	6.3
5. สถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่		
ฐานะดี	13	1.4
ฐานะปานกลาง	319	33.9
ฐานะยากจน	608	64.7
6. ระดับการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่		
ไม่ได้รับการศึกษา	14	1.5
ประถมศึกษา	545	58.5
มัธยมศึกษา	300	32.2
ปริญญาตรี	68	7.3
สูงกว่าปริญญาตรี	003	.3
อื่นๆ	001	.1

ตารางที่ 4.22 (ต่อ)

ข้อมูลเบื้องต้นของโรงเรียน	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
7. อาชีพของคนในชุมชนรอบๆ โรงเรียน		
เกษตรกรรม	456	54.9
พาณิชย์กรรม ค้าขาย	70	8.4
ธุรกิจส่วนตัว	20	2.4
งานอิสระ	27	3.2
ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ	22	2.6
พนักงาน ลูกจ้าง โรงงาน	97	11.7
กรรมกรรับจ้างทั่วไป	135	16.2
อื่นๆ	004	.5
8. การให้ความช่วยเหลือ/สนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
ให้การช่วยเหลือสนับสนุนเป็นอย่างมาก	77	8.2
ให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมาก	159	16.8
ให้การช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง	480	50.8
ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือสนับสนุน	196	20.8
ไม่ให้การช่วยเหลือสนับสนุนเลย	32	3.4
9. การแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น		
ไม่มี	815	86.3
มีบ้างแต่ไม่บ่อย	114	12.1
มีบ่อย	006	.6
มีบ่อยมาก	009	1.0
10. การใช้เทคโนโลยีของครูและนักเรียน		
มากยิ่งขึ้น	46	4.9
มาก	431	45.6
ปานกลาง	392	41.4
น้อย	66	7.0
น้อยอย่างยิ่ง	11	1.2

4.2.2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการศึกษา ความเห็นจากกลุ่มตัวอย่างโรงเรียน 477 แห่ง (947 คน) เกี่ยวกับสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวม พบว่า โรงเรียนมีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ($\bar{X} = 3.20$, S.D. = .31) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม หลักนิติธรรม และหลักความโปร่งใส มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ($\bar{X} = 3.45, 3.44, 3.43, 3.36, 3.35, 3.33$, S.D. = .48, .43, .39, .42, .39, .41 ตามลำดับ) ส่วนหลักการมีส่วนร่วม และ หลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.14, 3.09$, S.D. = .40, .48 ตามลำดับ) ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.23

ตารางที่ 4.23 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวม

ธรรมาภิบาล	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
นิติธรรม	3.35	.39	มากอย่างยิ่ง
คุณธรรม	3.43	.39	มากอย่างยิ่ง
โปร่งใส	3.33	.41	มากอย่างยิ่ง
มีส่วนร่วม	3.14	.40	มาก
รับผิดชอบต่อสังคม	3.44	.43	มากอย่างยิ่ง
คุ้มค่า	3.45	.48	มากอย่างยิ่ง
เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	3.36	.42	มากอย่างยิ่ง
ความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม	3.09	.48	มาก
ภาพรวม	3.32	.31	มากอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาสภาพการบริหารงานโรงเรียนในด้านหลักนิติธรรมเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่งในข้อ การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตามระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม กฎ ระเบียบที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติ

ตาม กฎ ระเบียบ เป็นอย่างดี และ กฎ ระเบียบของโรงเรียนช่วยสนับสนุนพัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี ($\bar{X} = 3.42, 3.42, 3.38, 3.36, 3.33, 3.32, S.D. = .50, .53, .53, .50, .49, .51$ ตามลำดับ) มีเพียงข้อ โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำเท่านั้น ที่มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.20, S.D. = .57$) ดังตารางที่ 4.24

ตารางที่ 4.24 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. การจัดการศึกษาของโรงเรียน เป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือ แนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา	3.42	.50	มากอย่างยิ่ง
2. ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติ ตาม กฎ ระเบียบ เป็นอย่างดี	3.33	.49	มากอย่างยิ่ง
3. กฎ ระเบียบที่ใช้ในโรงเรียนมีความ ชัดเจน สามารถปฏิบัติได้	3.36	.50	มากอย่างยิ่ง
4. โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ	3.20	.57	มาก
5. กฎ ระเบียบของโรงเรียนช่วย สนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี	3.32	.51	มากอย่างยิ่ง
6. กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมี ประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่าง เสมอภาค/เท่าเทียม	3.38	.53	มากอย่างยิ่ง
7. การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม	3.42	.53	มากอย่างยิ่ง
ภาพรวมหลักนิติธรรม	3.35	.39	มากอย่างยิ่ง

ในส่วน of ข้อคำถามในหลักคุณธรรมนั้น พบว่า มีระดับธรรมาภิบาลในระดับมากอย่างยิ่งใน ข้อ บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริม ให้ กำลังใจแก่ศิษย์ และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ บุคลากรมี ความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่าง ที่ดี และ บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ($\bar{X} = 3.56, 3.53, 3.51, 3.47, 3.46, 3.34, 3.31, S.D. = .52, .53, .53, .53, .53, .54, .54$ ตามลำดับ) มีเพียงข้อ บุคลากร หมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.20, S.D. = .53$) ดังตารางที่ 4.25

ตารางที่ 4.25 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี	3.46	.52	มากอย่างยิ่ง
2. บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ	3.20	.53	มาก
3. บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ	3.51	.53	มากอย่างยิ่ง
4. บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ	3.56	.52	มากอย่างยิ่ง
5. บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน	3.47	.53	มากอย่างยิ่ง
6. ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน	3.31	.54	มากอย่างยิ่ง
7. ครู มีความรัก เมตตา เอาใจใส่ช่วยเหลือ ส่งเสริม ให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า	3.53	.53	มากอย่างยิ่ง
8. บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์	3.34	.54	มากอย่างยิ่ง
ภาพรวมหลักคุณธรรม	3.43	.39	มากอย่างยิ่ง

สำหรับหลักความโปร่งใส นั้น เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ในข้อ การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้ มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า และ ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา หรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน (\bar{X} = 3.42, 3.39, 3.35, 3.28, S.D. = .56, .53, .53, .55 ตามลำดับ) มีเพียงข้อ โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก (\bar{X} = 3.22, S.D. = .53) ดังตารางที่ 4.26

ตารางที่ 4.26 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง	3.22	.53	มาก
2. ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน	3.28	.55	มากอย่างยิ่ง
3. มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม	3.39	.53	มากอย่างยิ่ง
4. การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้	3.42	.56	มากอย่างยิ่ง
5. มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า	3.35	.53	มากอย่างยิ่ง
ภาพรวมหลักความโปร่งใส	3.33	.41	มากอย่างยิ่ง

ในด้านหลักการมีส่วนร่วม นั้น พบว่า มีเพียงข้อ โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ($\bar{X} = 3.30$, S.D. = .54) ส่วนข้ออื่นๆ อันได้แก่ ข้อ มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษา อย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน และ โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ล้วนแต่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทั้งสิ้น ($\bar{X} = 3.23, 3.21, 3.16, 3.15, 3.11, 3.10, 3.07, 3.07, 3.04$, S.D. = .53, .55, .52, .51, .53, .59, .59, .56, .56 ตามลำดับ) ดังตารางที่ 4.27

ตารางที่ 4.27 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน	3.07	.59	มาก
2. โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ	3.21	.55	มาก
3. มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน	3.10	.59	มาก
4. ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม	3.11	.53	มาก
5. โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา	3.15	.51	มาก
6. มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน	3.23	.53	มาก
7. โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา	3.16	.52	มาก
8. โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น	3.30	.54	มากอย่างยิ่ง
9. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน	3.07	.56	มาก
10. โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย	3.04	.56	มาก
ภาพรวมหลักการมีส่วนร่วม	3.14	.40	มาก

สำหรับหลักความรับผิดชอบ นั้น พบว่า ทุกข้อคำถามล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง โดยข้อ โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.50$, S.D. = .52) รองลงมาคือ โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง ($\bar{X} = 3.46$, S.D. = .51) บุคลากรทุกคนตระหนักและ

พร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน ($\bar{X} = 3.41$, S.D. = .53) และ บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน ($\bar{X} = 3.37$, S.D. = .54) ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.28

ตารางที่ 4.28 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. โรงเรียนมีการกำหนดให้การ บริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่ จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก	3.50	.52	มากอย่างยิ่ง
2. บุคลากรของโรงเรียนมีความ ตระหนักร่วมกันในความเป็น เจ้าของโรงเรียน	3.37	.54	มากอย่างยิ่ง
3. บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อม ทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน	3.41	.53	มากอย่างยิ่ง
4. โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพใน การรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง	3.46	.51	มากอย่างยิ่ง
ภาพรวมหลักความรับผิดชอบ	3.44	.43	มากอย่างยิ่ง

หลักความคุ้มค่า นั้น ทุกข้อคำถามล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่งทั้งสิ้น โดย ข้อ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.51$, S.D. = .54) รองลงมา คือ โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ($\bar{X} = 3.47$, S.D. = .55) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 3.42$, S.D. = .56) และ โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ($\bar{X} = 3.41$, S.D. = .56) ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.29

ตารางที่ 4.29 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน มีประสิทธิภาพ	3.42	.56	มากอย่างยิ่ง
2. การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด	3.51	.54	มากอย่างยิ่ง
3. โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่าง ประหยัด	3.41	.56	มากอย่างยิ่ง
4. โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิด ประโยชน์สูงสุด	3.47	.55	มากอย่างยิ่ง
ภาพรวมหลักความคุ้มค่า	3.45	.48	มากอย่างยิ่ง

สำหรับหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม นั้น เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยเป็นรายข้อ พบว่าทุกข้อล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่งทั้งสิ้น โดยข้อ กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.45$, S.D. = .54) รองลงมา คือ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน ($\bar{X} = 3.43$, S.D. = .54) หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนให้เป็นคนดี เก่ง และมีความสุขได้จริง ($\bar{X} = 3.40$, S.D. = .54) หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ($\bar{X} = 3.28$, S.D. = .52) และ การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง ($\bar{X} = 3.48$, S.D. = .51) ตามลำดับ ดังตารางที่ 4.30

ตารางที่ 4.30 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิด การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้ เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข ได้จริง	3.40	.54	มากอย่างยิ่ง
2. หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพ ชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่	3.28	.52	มากอย่างยิ่ง

ตารางที่ 4.30 (ต่อ)

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
3. การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน	3.43	.54	มากอย่างยิ่ง
4. กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม	3.45	.54	มากอย่างยิ่ง
5. การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง	3.28	.51	มากอย่างยิ่ง
ภาพรวมหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	3.36	.42	มากอย่างยิ่ง

ในส่วนของหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม นั้น พบว่า ทุกข้อคำถามล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยข้อ ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 3.18$, S.D. = .58) รองลงมา คือ บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ ($\bar{X} = 3.07$, S.D. = .57) และบุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ ($\bar{X} = 3.01$, S.D. = .59) ตามลำดับดังตารางที่ 4.31

ตารางที่ 4.31 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม

หลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม	477 แห่ง (947 คน)		ระดับธรรมาภิบาล
	\bar{X}	S.D.	
1. ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ	3.18	.58	มาก
2. บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ	3.07	.57	มาก
3. บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ	3.01	.59	มาก
ภาพรวมหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม	3.09	.48	มาก

4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

ในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนนั้น ขอแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน คือ ผลจากการสัมภาษณ์ ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ และ การสรุปเปรียบเทียบผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ ดังนี้

4.3.1 ผลการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา 56 ท่าน ถึงปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียน (ผลการสัมภาษณ์ในส่วนนี้ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิจัยทางการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2556 – กุมภาพันธ์ 2557 แล้ว)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 56 ท่าน ทำให้ทราบได้ว่าปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนมีอยู่อย่างหลากหลายปัจจัย และแต่ละปัจจัยก็ล้วนแต่สนับสนุนเกื้อกูลให้เกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนขึ้นได้ การเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนไม่ได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงอย่างเดียว ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ถึงปัจจัยดังกล่าวว่า มีอะไรบ้าง โดยคำตอบที่ได้นั้น อาจประมวลได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มปัจจัยภายในโรงเรียน กับกลุ่มปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนี้

4.3.1.1 ปัจจัยสภาพภายในโรงเรียน

ปัจจัยสภาพภายในโรงเรียน อาจจำแนกได้เป็น ปัจจัยด้านผู้นำ บุคลากร การมีระบบบริหารที่ดี ขนาดของโรงเรียน วัฒนธรรมขององค์กร งบประมาณ และ สถานที่ตั้ง ซึ่งอาจนำเสนอผลการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

1) ปัจจัยด้านผู้นำ

ปัจจัยด้านผู้นำนั้นเป็นปัจจัยที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุดถึง 46 คน โดยมองว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็จากความศรัทธา ความริเริ่ม หรือความต้องการที่จะใช้หรือความต้องการที่จะให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นของตัวนำหรือผู้บริหารเองก่อน หากผู้นำไม่มีความสนใจที่จะให้โรงเรียนมีธรรมาภิบาลแล้ว การเกิดขึ้นของธรรมาภิบาลคงเป็นไปได้ยาก โดยที่ผู้นำที่จะทำให้ธรรมาภิบาลในโรงเรียนเกิดขึ้นได้นั้นตัวผู้นำเองจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างดีแล้วนำหลักธรรมาภิบาลนั้นมาใช้อย่างจริงจังในโรงเรียน โดยต้องเริ่มจากตัวผู้นำเองก่อนที่จะต้องทำตนเป็นแบบอย่างของการมีธรรมาภิบาล ทั้งการเปิดใจยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา การมีคุณธรรมในใจไม่เลือกที่รักมักที่ชังหรือบริหารแบบเอินเอียง ตัวผู้นำต้องเป็นแบบอย่างของการทำงานให้หนักกว่าผู้อื่น และต้องมีความรู้ความสามารถที่มากกว่าคนอื่นๆ ใน

องค์การ ซึ่งผลที่จะตามมาคือความเชื่อถือ ศรัทธาของตัวผู้ตาม และจะทำให้ผู้นำสามารถครองใจผู้ตาม ทำให้ผู้ตามยินยอมพร้อมใจที่จะน้อมนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ส่วนภายนอกองค์การ หากผู้นำมีความรู้ ความสามารถ ประกอบกับการมีวิสัยทัศน์ที่ดี ก็จะสามารถดึงดูดการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครอง ชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้เองถือเป็นมิติหนึ่งและเป็นมิติสำคัญของธรรมาภิบาล อันจะทำให้เกิดมิติอื่นๆ ตามมา เช่น เมื่อมีส่วนร่วมแล้วยอมนำมาซึ่งความโปร่งใส ความรับผิดชอบ เป็นต้น ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานต้นสังกัดถึงความสำคัญ ของปัจจัยผู้นำ ดังนี้

“...ถ้าผู้บริหารไม่ศรัทธาเรื่องนี้ ไม่มีทางเลย ถ้าผู้บริหารไม่ทำตัวเป็นแบบอย่างในเรื่องนี้ไม่มีทางเลย ผู้บริหารโรงเรียนทำอย่างไรถึงจะไปจัดกิจกรรม ไปจัดกลยุทธ์ กลวิธีต่างๆ จัดระบบบริหารจัดการในโรงเรียน แล้วทำให้ครูเขาเห็นความสำคัญ เกิดความตระหนัก เกิดความศรัทธาในเรื่องนี้เนี่ย แล้วร่วมแรงร่วมใจกันทำ...” (หน่วยงานต้นสังกัด, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2556)

2) ปัจจัยด้านบุคลากร

ปัจจัยด้านบุคลากรนี้มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 36 คน ซึ่งถือว่ามากเป็นอันดับสองรองจากปัจจัยด้านผู้นำ โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า สิ่งที่สำคัญคือบุคลากรในโรงเรียน ซึ่งรวมถึงตัวนักเรียนด้วย จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลอย่างเพียงพอ เพราะการเข้าใจอย่างผิวเผินนั้นทำให้ไม่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติได้จริง เช่น การเข้าใจเพียงแต่ว่าธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการอะไรบ้าง แต่ไม่เข้าใจเนื้อหาสาระที่แท้จริงของแต่ละหลักการก็ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ซึ่งนอกจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างดีแล้ว บุคลากรทุกคนยังต้องมีความตระหนักและเห็นคุณค่าของหลักธรรมาภิบาล มีความศรัทธา เต็มใจ และยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวด้วย โดยความรักความสามัคคีกันของบุคลากรนั้นก็ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพราะจะนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจกันในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ซึ่งความร่วมมือร่วมใจกันทำงานเป็นทีมจะทำให้การบริหารงานโรงเรียนประสบความสำเร็จ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการถึงความสำคัญของการทำงานเป็นทีม ดังนี้

“...ที่ผมจะพูดถึงก็คือปัจจัยด้าน teaming ปัจจัยด้าน teaming ถ้า teaming ไม่ดี คุณจะไม่เก่งแค่นั้น มีอาชีพ ถ้าตัวใครตัวมันก็ไปไม่รอด...” (นักวิชาการ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2556)

นอกจากนี้ก็มีเรื่องของค่าตอบแทนซึ่งหากมีค่าตอบแทนไม่เพียงพอแล้วก็อาจเกิดปัญหาได้ เช่น ในกรณีของครู หากครูมีค่าตอบแทนไม่สมดุลกับค่าครองชีพ ก็ทำให้ครูต้องตั้งหน้าตั้งตาหารายได้เสริมเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว จนทำให้อาจละเลยหรือประพฤติดขัดกับหลักธรรมาภิบาลบางอย่างได้ ซึ่งสิ่งสำคัญประการหนึ่งคือการมีคุณธรรมประจำใจของบุคลากรแต่ละคน และการมีความเป็นมืออาชีพ หรือมีทักษะที่ดีในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อีกด้วย

นอกจากนี้การนิยามถึงบุคลากรดังกล่าวนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าจะต้องมีความครอบคลุมในหลายๆ ส่วน ตั้งแต่คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู เจ้าหน้าที่ธุรการ นักการภารโรง ไปจนถึงตัวนักเรียน เป็นต้น

3) ปัจจัยด้านการมีระบบบริหารที่ดี

ปัจจัยของการมีระบบบริหารที่ดีนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงเพียง 3 คน โดยมองว่าต้องมีระบบหรือมีขั้นตอนกระบวนการในการทำงานต่างๆ ที่สอดคล้องกับการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียน เช่น การมีกฎระเบียบที่เอื้อ มีขั้นตอนการทำงานที่รัดกุม มีเอกสารให้กรอก มีกระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ ว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งมองว่าการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การในบางครั้งคนที่อยู่ในองค์การอาจจะไม่ได้สนใจที่จะมีธรรมาภิบาลด้วยตนเอง แต่ตัวระบบที่มีอยู่ในองค์การนั้นเองที่เป็นตัวทำให้คนต้องทำตาม จึงอาจเกิดธรรมาภิบาลขึ้นได้ ถึงแม้จะเกิดขึ้นได้ไม่ดีเท่ากับการที่คนเรายินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้วยตนเองก็ตาม

4) ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน

ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 5 คน โดยมองว่า ขนาดของโรงเรียนที่ต่างกันก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาที่แตกต่างกันได้เพราะสภาพปัญหาที่เข้ามาทำลายธรรมาภิบาลของโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันย่อมต่างกัน กล่าวคือ ในโรงเรียนขนาดเล็ก มีข้อดีคือผู้บริหาร ครู และบุคลากรต่างมีแนวโน้มที่จะมีความสนิทสนมคุ้นเคยใกล้ชิดกัน และด้วยความเป็นโรงเรียนขนาดเล็กจึงหมายถึงการไม่ใช่โรงเรียนยอคนนิยมที่ผู้ปกครองจะแข่งขันกันส่งบุตรหลานเข้าเรียน จึงไม่มีปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการรับนักเรียน แต่ปัญหาที่โรงเรียนขนาดเล็กอาจประสบและทำลายต่อธรรมาภิบาลคือ อาจมีการเข้าไปมีอิทธิพลของผู้นำท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในการฝากคนเข้าทำงาน และในโรงเรียนขนาดเล็กนั้นผู้บริหารมักไม่ค่อยถูกจับจ้องหรือตรวจสอบจากครูและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนเท่าใดนัก ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่มีข้อดีคือ คนที่อยู่ในองค์การส่วนใหญ่จะมีความรู้ความสามารถเพราะต้องแข่งขันกันเข้ามา และด้วยการเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ความสัมพันธ์ของคนในองค์การมักมีความห่างเหินมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก แต่การตรวจสอบจับจ้องการทำงานของฝ่ายบริหารในโรงเรียนขนาดใหญ่นั้นก็มีมากกว่าในโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ด้วยความ

ที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่เน้นหมายถึงการเป็นโรงเรียนที่ได้รับความนิยมจากผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนจึงเสี่ยงต่อการประสบปัญหาความโปร่งใสในการรับนักเรียนเข้าเรียน เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่าในโรงเรียนขนาดเล็กอาจมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้บริหารปฏิบัติตนขัดกับหลักธรรมาภิบาลที่น้อยกว่า แต่โรงเรียนขนาดเล็กก็มักมีกระบวนการตรวจสอบที่ไม่เข้มข้นเหมือนโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งโรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารมักถูกจับจ้องจากฝ่ายต่างๆ แต่สิ่งอำนวยความสะดวกมีมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก

5) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ

ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การนั้นมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 3 คน โดยมองว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นความเชื่อ ค่านิยม หรือฐานคติที่คนในองค์การมีส่วนร่วมกัน ซึ่งวัฒนธรรมนั้นหากเป็นวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลแล้ว การที่ผู้บริหารใหม่ที่เข้าไปจะนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ก็คงเป็นเรื่องยากกว่าองค์การที่มีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาล เช่น วัฒนธรรมหนึ่งที่ทำให้สัมภาษณ์ได้ยกตัวอย่างคือ การที่ครูมีวัฒนธรรมแบบตัวใครตัวมันต่างคนต่างอยู่ หรือมีวัฒนธรรมแบบชอบทำงานกันเป็นทีม เป็นต้น

6) ปัจจัยด้านงบประมาณ

ปัจจัยด้านงบประมาณนั้นมีผู้กล่าวถึง 5 คน โดยมองว่า ปัจจัยเรื่องงบประมาณนั้นเป็นจุดหนึ่งที่โรงเรียนมักจะประสบปัญหาซึ่งงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางนั้นไม่เพียงพอ ทำให้การจะทำให้โรงเรียนมีการบริหารจัดการที่ดีหรือมีธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องยาก เพราะหากโรงเรียนมีนโยบายใดๆ ที่จะทำตามหลักธรรมาภิบาลแต่ขาดงบประมาณก็จะเกิดภาวะติดๆ ขัดๆ ได้ การขาดแคลนงบประมาณนี้เองทำให้ผู้บริหารต้องเร่งหาเงินสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก และการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภายนอกซึ่งมีข้อดีคือเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของหน่วยงานภายนอก แต่อาจมีข้อเสียตามมาคือการฝากบุตรหลานเข้าเรียนหรือเข้าทำงาน เป็นต้น ซึ่งในกรณีของโรงเรียนขนาดเล็กมักประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

7) ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียน

ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียนถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงน้อยที่สุดเพียง 2 คน โดยมองว่าหากโรงเรียนตั้งอยู่ในสถานที่ตั้งที่ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายโรงเรียนก็ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลมาก หากโรงเรียนอยู่ในที่ห่างไกลที่การตรวจสอบเข้าไม่ถึงก็อาจทำให้การใช้หลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้น้อยเพราะอำนาจจะอยู่ในมือของผู้บริหาร ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของครูผู้สอนรายหนึ่งว่า

“...ปัจจัยด้านสถานที่ตั้ง บางโรงเรียนเนี่ยเมื่ออยู่ในสถานที่ตั้งที่ชุมชนเขาตรวจสอบง่าย ทางโรงเรียนก็ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลมาก แต่ถ้าเกิดว่าทางโรงเรียนที่ไกลป็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเข้าไม่ถึงเนี่ย บางทีมันก็หลักธรรมาภิบาลมันต่ำ อำนาจส่วนรวมมันจะอยู่ที่ผู้บริหาร...” (ครูผู้สอน, สัมภาษณ์ 28 พฤษภาคม 2556)

4.3.1.2 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกอาจจำแนกได้เป็นปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยการเมืองและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐ และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ โดยอาจนำเสนอผลการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

1) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม

ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม นั้นมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 15 คน โดยปัจจัยด้านสังคมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในโรงเรียนได้ในลักษณะที่หากสังคมใดเป็นสังคมที่มีความตื่นตัวหรือมีความรับผิดชอบในสังคมสูง สังคมนั้นก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน เข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนต้องบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะตรงกันข้ามกับสังคมที่มีความแตกแยก สังคมเสื่อมโทรม เต็มไปด้วยแหล่งอบายมุข ซึ่งทำให้ไม่สนใจต่อการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีในเรื่องของค่านิยมของสังคมที่อาจส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในโรงเรียนได้เช่นกัน โดยเฉพาะค่านิยมในการยกย่องนับถือคนมีเงิน เช่นคิดว่าโกงได้ไม่เป็นไรแต่ขอให้แบ่งให้สังคมหรือคนอื่นบ้างก็พอแล้ว เป็นต้น ซึ่งค่านิยมดังกล่าวนี้จะทำให้การเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียนเป็นเรื่องยาก นอกจากนี้ยังอาจต้องมองไปถึงเรื่องการศึกษาของสังคมหรือครอบครัว กล่าวคือถ้าสังคมหรือครอบครัวใดมีการศึกษาสูงก็มีแนวโน้มที่ผู้ปกครองจะสนใจใส่ใจในการศึกษาของบุตรหลานตนและสนใจเข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนให้มีธรรมาภิบาลอีกด้วย

2) ปัจจัยด้านการเมืองและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐ

ปัจจัยด้านการเมืองและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐนั้นถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากเป็นอันดับสาม โดยมีผู้กล่าวถึง 25 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า การมีธรรมาภิบาลจะเป็นไปอย่างดีได้ถ้าหน่วยงานเบื้องบนตั้งแต่รัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ ไล่ลงมาจนถึงสำนักงานเขตพื้นที่ฯ มีธรรมาภิบาลแล้ว ก็ย่อมเป็นตัวส่งเสริมให้โรงเรียนเกิดธรรมาภิบาลได้ เพราะหากหน่วยงานเบื้องบนมีธรรมาภิบาล โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติชาดธรรมาภิบาลก็จะเป็นอันตรายแก่โรงเรียนนั้นๆ เอง ซึ่งการมีธรรมาภิบาลนั้นได้แก่ การที่รัฐบาลไม่ปรับเปลี่ยนนโยบายบ่อยจนเกินไปเพราะจะทำให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและโรงเรียนก็จะปฏิบัติตามได้ลำบาก และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่ฝ่ายการเมือง (ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น) หรือหน่วยงานต้นสังกัด

ไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน เช่นการมีใบสั่งแต่งตั้งหรือบรรจุบุคคลเข้าทำงานในโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งโรงเรียนในต่างจังหวัดหลายๆ แห่งจะได้รับผลกระทบจากการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ได้ยกตัวอย่างปัจจัยอิทธิพลจากการเมืองท้องถิ่น อันเกิดจากการที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนไปสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ผู้อำนวยการโรงเรียนสนับสนุนไม่ได้รับการเลือกตั้ง ทำให้ผู้ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้อำนวยการโรงเรียนแต่เป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง ได้เข้ามาสร้างเรื่องในโรงเรียนเพื่อให้ผู้อำนวยการโรงเรียนท่านนั้นไม่สามารถอยู่ในโรงเรียนแห่งนั้นได้ ดังนี้

“...จากประสบการณ์ตรงนะ ...เกี่ยวกับการเมืองของแท้เลย คือ อย่างเช่น จะมีเลือกตั้งอบต. ... สมมติ ผอ. ไปสนับสนุนเบอร์หนึ่ง พอเลือกตั้งเสร็จปุ๊บ เบอร์ 2 ได้ผลที่ตามมาก็คือเอาคืน อยู่กันไม่ได้ ... ก็คือ พยายามสร้างเรื่องเพื่อที่จะเอา ผอ. คนนี้ออก เพราะตอนที่เลือกตั้งไม่เข้าข้างตัวเอง...” (ผู้อำนวยการโรงเรียน, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2556)

นอกจากประเด็นที่ได้กล่าวไปทั้งหมดแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมองว่าหากภาครัฐมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและจริงจังถึงการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนโดยอาจมีการให้รางวัลหรือให้การตอบแทนต่อโรงเรียนหรือผู้บริหารที่มีธรรมาภิบาลแล้วก็จะยอมเป็นสิ่งจูงใจหรือกระตุ้นให้โรงเรียนมีธรรมาภิบาลได้มากขึ้นอีกด้วย

จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยด้านการเมืองและการกำหนดนโยบายที่อาจส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลได้คือการที่มีนโยบายที่ต่อเนื่อง ไม่แทรกแซงการบริหารงานของโรงเรียน และมีการวางนโยบายส่งเสริมการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่ชัดเจนก็จะทำให้โรงเรียนมีธรรมาภิบาลได้

3) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจนั้นมีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง 14 คน โดยมองว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจนั้นพิจารณาจากสภาพฐานะความเป็นอยู่ของผู้ปกครอง ชุมชน หรือสังคม กล่าวคือหากครอบครัวหรือชุมชนใดมีฐานะความเป็นอยู่ดี หรือมีรายได้มากก็สามารถที่จะเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนเรื่องของการจัดการศึกษาหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับโรงเรียนได้ แต่หากผู้ปกครองหรือชุมชนมีฐานะความเป็นอยู่ไม่ดีโรงเรียนก็จะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือน้อย นอกจากนี้การที่ครอบครัวมีฐานะไม่ดียิ่งอาจส่งผลกระทบต่อตัวผู้เรียน คือทำให้ผู้เรียนมาเรียนด้วยความไม่พร้อม เพราะผู้เรียนจะขาดคนคอยอบรมสั่งสอนให้เป็นคนดีมีธรรมาภิบาลอีกด้วย อีกทั้งการจะให้ผู้ปกครองหรือชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็เป็นเรื่องยาก

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้วิจัยสามารถจัดอันดับ 5 ปัจจัยแรกที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุด ดังนี้ 1) ปัจจัยด้านผู้นำ (46 คน) 2) ปัจจัยด้านบุคลากร (36 คน) 3) ปัจจัยด้านการเมืองและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐ (25 คน) 4) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม (15 คน) และ 5) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (14 คน) จะเห็นได้ว่า 2 ปัจจัยแรกนั้นคือปัจจัยสภาพภายในโรงเรียน ส่วนสามปัจจัยที่เหลือเป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก

4.3.2 ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมภิบาลของโรงเรียนตามหลักธรรมภิบาล นั้น ใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยได้พยายามนำปัจจัยต่างๆ มาศึกษาให้รอบด้าน ทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และ ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก โดยรวมปัจจัยที่นำมาศึกษาทั้งสิ้น 14 ปัจจัย ได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบสไตล์ บุคลากร ทักษะ ค่านิยมร่วม ขนาดของโรงเรียน สถานที่ตั้ง และรายได้ของโรงเรียน (ทั้ง 10 ปัจจัยนี้ เป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน) สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ เทคโนโลยี (4 ปัจจัยดังกล่าว เป็นสภาพแวดล้อมภายนอก) แต่เนื่องจาก มีบางปัจจัยที่ใช้ตัวแปรมากกว่า 1 ตัวแปร อันได้แก่ ปัจจัยทางด้านสภาพสังคม ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ตัวแปร คือ ระดับการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียน และ อาชีพของคนในชุมชน และ ปัจจัยการเมือง ซึ่งประกอบด้วย 2 ตัวแปร คือ การได้รับความช่วยเหลือ/สนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่น จึงรวมตัวแปรทั้งหมด 16 ตัวแปร

เนื่องจากมีตัวแปรบางตัวที่เป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ ที่มีระดับการวัดอยู่ในระดับนามบัญญัติ (Nominal Scale) และ ระดับอันดับ (Ordinal Scale) อันได้แก่ ตัวแปร สถานที่ตั้งของโรงเรียน รายได้ของโรงเรียน ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียน ระดับการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียน อาชีพของคนในชุมชน การได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถูกแทรกแซงการทำงานของโรงเรียนจากผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น และเทคโนโลยี ดังนั้น จึงทำการแปลงเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ก่อนทำการวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ โดยมีการตั้งชื่อตัวแปรใหม่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ ดังนี้

1) สถานที่ตั้งของโรงเรียน ซึ่งแต่เดิม แบ่งเป็น ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง นอกเขตอำเภอเมือง และ ในกรุงเทพมหานคร สร้างตัวแปรใหม่ ว่า โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง (DV6D2) โดยกำหนดให้ค่าเป็น 1 และโรงเรียนอื่นๆ ที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง และในกรุงเทพมหานคร ให้ค่าเป็น 0

2) รายได้ของโรงเรียน ซึ่งได้สอบถามเป็นรายรับ เดิมแบ่งเป็น รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง และ รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ

สร้างตัวแปรหุ่นใหม่ ว่า รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง (DV9D1) โดยกำหนดให้ค่า เป็น 1 ส่วนโรงเรียนที่รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ ให้ค่าเป็น 0

3) ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่ ซึ่งเดิมแบ่งเป็น ฐานะดี ฐานะปานกลาง และ ฐานะยากจน สร้างตัวแปรหุ่นใหม่ ว่า ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน (DV10D3) โดยกำหนดให้ค่าเป็น 1 ส่วน ครอบครัวนักเรียนฐานะปานกลาง และ ฐานะดี ให้ค่าเป็น 0

4) ระดับการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่ ซึ่งแต่เดิมจำแนกเป็น ไม่ได้รับการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ปริญญาตรี สูงกว่าปริญญาตรี ตั้งสร้างตัวแปรหุ่น ว่า ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง (DV11D45) (โดยหมายความถึงจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป) ให้ค่าเป็น 1 ส่วน ผู้ปกครองที่ไม่ได้รับการศึกษา สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา และ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ให้ค่าเป็น 0

5) อาชีพของคนในชุมชน เดิมแบ่งเป็น เกษตรกรรม พาณิชยกรรม/ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว งานอิสระ ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน/ลูกจ้างโรงงาน และ กรรมกรรับจ้างทั่วไป สร้างตัวแปรหุ่น ว่า ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1) โดยให้ค่าเป็น 1 ส่วน ชุมชนประกอบอาชีพพาณิชยกรรม/ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว งานอิสระ ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน/ลูกจ้างโรงงาน และ กรรมกรรับจ้างทั่วไป ให้ค่าเป็น 0

6) การได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเดิมแบ่งเป็น ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนเป็นอย่างมาก ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมาก ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง ท้องถิ่นไม่ค่อยให้การช่วยเหลือสนับสนุน และท้องถิ่นไม่ให้การช่วยเหลือสนับสนุน สร้างตัวแปรหุ่นว่าท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก (DV13D12) โดยให้ค่าเป็น 1 ส่วน โรงเรียนที่ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือสนับสนุน และ ไม่ให้การช่วยเหลือสนับสนุน ให้ค่าเป็น 0

7) การถูกแทรกแซงการทำงานของโรงเรียนจากผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น แต่เดิมจำแนกเป็นไม่มี มีบ้างแต่ไม่บ่อย มีบ่อย และมีบ่อยมาก ได้สร้างตัวแปรหุ่นว่าโรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1) โดยให้ค่าเป็น 1 ส่วนโรงเรียนอื่นๆ ที่ถูกแทรกแซงการทำงานบ้างแต่ไม่บ่อย ถูกแทรกแซงการทำงานบ่อย และถูกแทรกแซงการทำงานบ่อยมาก ให้ค่าเป็น 0

8) เทคโนโลยี วัดจากการใช้เทคโนโลยี เดิมจำแนกเป็น มากอย่างยิ่ง มาก ปานกลาง น้อย น้อยอย่างยิ่ง ได้สร้างตัวแปรหุ่น ว่า ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45) (โดยหมายรวมถึงครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อยอย่างยิ่งด้วย) ให้ค่าเป็น 1 และ โรงเรียนที่ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีมากอย่างยิ่ง มาก และปานกลาง ให้ค่าเป็น 0

ทั้งนี้ก่อนทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับบรรณาภิบาลของโรงเรียน ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อกำหนด (Assumption) ของการวิเคราะห์ถดถอยที่ว่าตัวแปรอิสระทุกตัวจะต้องไม่มีความสัมพันธ์กันเองสูง โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ซึ่งขอใช้เกณฑ์ของสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2551: 150) ซึ่งกำหนดให้ต้องไม่มากกว่าหรือเท่ากับ .75 โดยผลการตรวจสอบไม่พบตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์กันเกิน .75 ตามข้อกำหนด (ตารางที่ 4.32) จึงทำการวิเคราะห์ทางสถิติ ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุต่อไป



ตารางที่ 4. 32 Correlation Matrix

ตัวแปร	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	
ธรรมาภิบาลโรงเรียนภาพรวม(V1)	1																	
โครงสร้าง (V2)	.327**	1																
กลยุทธ์ (V3)	.619**	.331**	1															
ระบบ (V4)	.658**	.388**	.632**	1														
บุคลากร (V5)	.638**	.299**	.452**	.593**	1													
ทักษะ (V6)	.649**	.329**	.490**	.564**	.706**	1												
สไตส์ (V7)	.651**	.127**	.555**	.522**	.519**	.511**	1											
ค่านิยมร่วม (V8)	.712**	.254**	.494**	.522**	.601**	.692**	.591**	1										
ขนาดของโรงเรียน (V9)	.046	.307**	.023	.119**	.032	.078**	-.074*	.052	1									
โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง (V10)	.044	-.091**	.022	.011	.057*	-.003	.080**	-.005	-.346**	1								
รายรับส่วนใหญ่มารจกเงิน	-.066*	-.111**	-.030	-.073*	-.054	-.084**	.002	-.046	-.339**	.151**	1							
งบประมาณจากส่วนกลาง (V11)												1						
คุณครวั่นักเรียนดูแลยกจน (V12)	-.061*	-.249**	-.040	-.137**	-.064*	-.084**	.066*	-.058*	-.467**	.154**	.190**	.196**	1					
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง (V13)	.040	.232**	.011	.075*	.017	.051	-.066*	.011	.616**	-.235**	-.290**	-.360**	.165**	1				
ชุมชนช่วยสนับสนุน (V14)	.041	-.137**	.015	-.038	-.013	-.032	.094**	-.020	-.378**	.397**	.191**	.165**	-.261**	.165**	1			
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน	.163**	.176**	.097**	.140**	.129**	.145**	.039	.113**	.211**	-.066*	-.093**	-.187**	.120**	-.149**	.120**	1		
ค่อนข้างมากถึงมาก (V15)																		
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการ	.045	-.180**	.012	-.046	.038	-.008	.079**	-.027	-.380**	.186**	.217**	.196**	-.285**	.130**	-.068*	.196**	1	
ทำงาน (V16)																		
คุณครวั่นักเรียนดีเทคโนโลยี (V17)	-.089**	-.082**	-.070*	-.050	-.066*	-.044	-.029	-.055*	-.121**	.092**	.095**	.061*	-.083**	.118**	-.125**	-.083**	.051	1

หมายเหตุ ** มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 * มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวม พบว่า ปัจจัยโครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร ทักษะ สไตล์ และค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมี ปัจจัยโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมสูงกว่าโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ ปัจจัยโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นค่อนข้างมากถึงมากจะมีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมสูงกว่าโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นปานกลางหรือไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยโรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจะมีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 69.1 ($\text{Adjusted } R^2 = .691$) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมได้ร้อยละ 69.1 ดังแสดงในตารางที่ 4.33 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .955 + .031X_1 + .090X_2 + .124X_3 + .077X_4 + .045X_5 + .117X_6 + .217X_7 - 4.975E-7X_8 + .004X_9 - .026X_{10} + .005X_{11} + .046X_{12} + .038X_{13} + .039X_{14} + .056X_{15} - .037X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .696

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .691

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)

- X_{11} = ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
 X_{12} = ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
 X_{13} = ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
 X_{14} = ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
 X_{15} = โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
 X_{16} = ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.33 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน
ในภาพรวม

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.955	.062		15.465	.000
โครงสร้าง	.031	.013	.054	2.467	.014
กลยุทธ์	.090	.017	.138	5.348	.000
ระบบ	.124	.019	.182	6.561	.000
บุคลากร	.077	.019	.113	3.977	.000
ทักษะ	.045	.022	.062	2.068	.039
สไตล์	.117	.016	.189	7.283	.000
ค่านิยมร่วม	.217	.020	.306	10.896	.000
ขนาดของโรงเรียน	-4.975E-7	.000	-.001	-.050	.960
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	.004	.013	.007	.338	.736
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	-.026	.020	-.026	-1.325	.186
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	.005	.014	.007	.336	.737
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.046	.029	.037	1.581	.114
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	.038	.013	.059	2.804	.005
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.039	.014	.053	2.765	.006
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.056	.019	.061	3.023	.003
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.037	.022	-.032	-1.720	.086
$R = .834$ $R^2 = .696$ Adjusted $R^2 = .691$ $F = 128.794$ $p = .000$					

ผลการวิเคราะห์ในด้านหลักนิติธรรม พบว่า ปัจจัยโครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ สไตล์ และ ค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักนิติธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ใน ทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลัก นิติธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ ปัจจัยโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจาก ท้องถิ่นค่อนข้างมากถึงมากจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ได้รับการ ช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นปานกลางหรือไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือ ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 38.7 (Adjusted $R^2 = .387$) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา นี้) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักนิติธรรมได้ร้อยละ 38.7 ดังแสดงในตารางที่ 4.34 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = 1.089 + .079X_1 + .098X_2 + .119X_3 + .051X_4 + .032X_5 + .110X_6 + .173X_7 + 1.704E-5X_8 - .032X_9 + .016X_{10} + .022X_{11} + .073X_{12} + .051X_{13} + .049X_{14} + .060X_{15} - .034X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .397

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .387

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)

X_{14}	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X_{15}	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X_{16}	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.34 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรม

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	1.089	.107		10.217	.000
โครงสร้าง	.079	.022	.109	3.588	.000
กลยุทธ์	.098	.029	.122	3.365	.001
ระบบ	.119	.033	.142	3.648	.000
บุคลากร	.051	.033	.061	1.531	.126
ทักษะ	.032	.038	.036	.838	.402
สไตล์	.110	.028	.145	3.961	.000
ค่านิยมร่วม	.173	.034	.199	5.034	.000
ขนาดของโรงเรียน	1.704E-5	.000	.039	1.001	.317
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	-.032	.023	-.041	-1.405	.160
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)	.016	.034	.013	.468	.640
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	.022	.024	.027	.907	.365
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.073	.050	.048	1.447	.148
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม(DV12D1)	.051	.023	.066	2.221	.027
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.049	.024	.054	1.993	.047
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน(DV14D1)	.060	.032	.053	1.861	.063
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย(DV15D45)	-.034	.037	-.024	-.925	.355
R = .630 R ² = .397 Adjusted R ² = .387 F = 37.302 p = .000					

ผลการวิเคราะห์ในด้านหลักคุณธรรม พบว่า ปัจจัยบุคลากร ทักษะ และ ค่านิยมร่วม ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง ปัจจัยชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ และปัจจัยโรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงานจะมีระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 42.6 (Adjusted $R^2 = .426$) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรมได้ร้อยละ 42.6 ดังแสดงในตารางที่ 4.35 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = 1.238 - .027X_1 + .038X_2 - .009X_3 + .146X_4 + .101X_5 - .002X_6 + .378X_7 - 9.482E-6X_8 + .005X_9 - .017X_{10} + .010X_{11} + .128X_{12} + .065X_{13} + .044X_{14} + .074X_{15} - .060X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .436

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .426

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง (DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง (DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน (DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง (DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.35 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลัก

คุณธรรม					
ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	1.238	.105		11.771	.000
โครงสร้าง	-.027	.022	-.037	-1.267	.206
กลยุทธ์	.038	.029	.046	1.312	.190
ระบบ	-.009	.032	-.010	-.271	.786
บุคลากร	.146	.033	.171	4.466	.000
ทักษะ	.101	.037	.111	2.708	.007
สไตล์	-.002	.027	-.003	-.073	.942
ค่านิยมร่วม	.378	.034	.425	11.115	.000
ขนาดของโรงเรียน	-9.482E-6	.000	-.021	-5.65	.572
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	.005	.022	.006	.230	.819
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	-.017	.034	-.013	-.495	.621
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	.010	.024	.012	.417	.676
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.128	.050	.083	2.572	.010
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	.065	.023	.081	2.838	.005
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.044	.024	.048	1.819	.069
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.074	.032	.065	2.350	.019
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.060	.037	-.042	-1.630	.103
R = .660 R ² = .436 Adjusted R ² = .426 F = 43.788 p = .000					

ผลการวิเคราะห์ในด้านหลักความโปร่งใส พบว่า ปัจจัยกลยุทธ์ ระบบ สไตล์ และ ค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักความโปร่งใสสูงกว่าโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 43.4 (Adjusted R² = .434) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความโปร่งใสได้ร้อยละ 43.4 ดังแสดงในตารางที่ 4.36 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .921 + .017X_1 + .069X_2 + .246X_3 + .042X_4 - .041X_5 + .185X_6 + .179X_7 - 3.460E-6X_8 - .026X_9 + .033X_{10} + .028X_{11} + .079X_{12} + .057X_{13} + .047X_{14} + .048X_{15} - .040X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .444

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .434

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.36 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับบรรณานุกรมของโรงเรียนในหลัก
ความโปร่งใส

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.921	.109		8.488	.000
โครงสร้าง	.017	.022	.023	.776	.438
กลยุทธ์	.069	.030	.081	2.326	.020
ระบบ	.246	.033	.278	7.452	.000
บุคลากร	.042	.034	.047	1.233	.218
ทักษะ	-.041	.038	-.044	-1.073	.283
สไตล์	.185	.028	.231	6.585	.000
ค่านิยมร่วม	.179	.035	.194	5.111	.000
ขนาดของโรงเรียน	-3.460E-6	.000	-.007	-2.200	.842
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	-.026	.023	-.031	-1.117	.264
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	.033	.035	.026	.959	.338
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	.028	.025	.033	1.150	.250
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.079	.051	.049	1.528	.127
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	.057	.023	.069	2.432	.015
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.047	.025	.049	1.892	.059
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.048	.033	.040	1.478	.140
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.040	.038	-.027	-1.055	.291
R = .666 R ² = .444 Adjusted R ² = .434 F = 45.257 p = .000					

ในด้านหลักการมีส่วนร่วมนั้น ผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัจจัยโครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร สไตล์ และ ค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับบรรณานุกรมของโรงเรียนในหลักการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมี ปัจจัยโรงเรียนที่มีสถานที่ตั้งอยู่นอกเขตอำเภอเมืองจะมีค่าเฉลี่ยระดับบรรณานุกรมของโรงเรียนในหลักการมีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร นอกนั้น ปัจจัยอื่นๆ ล้วนไม่ส่งผลต่อระดับบรรณานุกรมของโรงเรียนในหลักการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 38.9 (Adjusted R² = .389) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับบรรณานุกรมของโรงเรียนในหลักการมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 38.9 ดังแสดงในตารางที่ 4.37 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .944 + .099X_1 + .162X_2 + .109X_3 + .084X_4 + .033X_5 + .097X_6 + .098X_7 + 6.176E-6X_8 + .049X_9 - .042X_{10} - .026X_{11} + .005X_{12} + .028X_{13} + .024X_{14} + .022X_{15} - .060X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .399

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .389

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.37 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนใน
หลักการมีส่วนร่วม

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.944	.110		8.596	.000
โครงสร้าง	.099	.023	.133	4.367	.000
กลยุทธ์	.162	.030	.195	5.414	.000
ระบบ	.109	.033	.126	3.265	.001
บุคลากร	.084	.034	.098	2.470	.014
ทักษะ	.033	.039	.036	.861	.390
สไตล์	.097	.028	.124	3.396	.001
ค่านิยมร่วม	.098	.036	.109	2.751	.006
ขนาดของโรงเรียน	6.176E-6	.000	.014	.352	.725
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	.049	.023	.061	2.106	.035
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	-.042	.035	-.034	-1.204	.229
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	-.026	.025	-.031	-1.054	.292
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.005	.052	.003	.103	.918
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	.028	.024	.035	1.187	.235
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.024	.025	.026	.962	.336
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.022	.033	.019	.673	.501
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.060	.038	-.041	-1.575	.116
R = .632 R ² = .399 Adjusted R ² = .389 F = 37.629 p = .000					

สำหรับด้านหลักความรับผิดชอบนั้น ผลการวิเคราะห์ พบว่า กลยุทธ์ ทักษะ สไตล์ และค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความรับผิดชอบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักความรับผิดชอบสูงกว่าโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ ปัจจัยโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นค่อนข้างมากถึงมากจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักความรับผิดชอบสูงกว่าโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นปานกลางหรือไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 44.0 (Adjusted R² = .440) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา

นี้) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความรับผิดชอบได้ร้อยละ 44.0 ดังแสดงในตารางที่ 4.38 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .920 + .000X_1 + .072X_2 + .022X_3 + .057X_4 + .097X_5 + .139X_6 + .337X_7 + 2.539E-5X_8 + .011X_9 - .023X_{10} + .029X_{11} + .048X_{12} + .062X_{13} + .071X_{14} + .042X_{15} - .007X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .450

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .440

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.38 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลัก
ความรับผิดชอบ

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.920	.113		8.171	.000
โครงสร้าง	.000	.023	.000	-.007	.995
กลยุทธ์	.072	.031	.081	2.340	.019
ระบบ	.022	.034	.023	.628	.530
บุคลากร	.057	.035	.062	1.632	.103
ทักษะ	.097	.040	.099	2.439	.015
สไตล์	.139	.029	.167	4.778	.000
ค่านิยมร่วม	.337	.036	.349	9.257	.000
ขนาดของโรงเรียน	2.539E-5	.000	.052	1.413	.158
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	.011	.024	.012	.440	.660
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	-.023	.036	-.017	-.629	.529
ครอบครัวยุติธรรม(DV10D3)	.029	.026	.033	1.142	.254
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.048	.053	.028	.894	.372
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	.062	.024	.072	2.549	.011
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.071	.026	.072	2.767	.006
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.042	.034	.033	1.228	.220
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.007	.039	-.005	-.189	.850

R = .671 R² = .450 Adjusted R² = .440 F = 46.307 p = .000

สำหรับผลการวิเคราะห์ในด้านหลักความคุ้มค่า พบว่า ปัจจัยกลยุทธ์ ระบบ บุคลากร สไตล์ และ ค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความคุ้มค่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลางจะมีระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักความคุ้มค่าต่ำกว่าโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงิน สนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ มีปัจจัยชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีระดับ ธรรมาภิบาลในหลักความคุ้มค่าสูงกว่าโรงเรียนที่ชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ ปัจจัยโรงเรียนที่ได้รับการ ช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นค่อนข้างมากถึงมากจะมีระดับธรรมาภิบาลในหลักความคุ้มค่าสูงกว่า โรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากท้องถิ่นปานกลางหรือไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ ได้รับความช่วยเหลือ และปัจจัยโรงเรียนที่ไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงานจะมีระดับธรรมาภิบาลใน

ด้านหลักความคุ้มค่าสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมือง

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 45.6 (Adjusted $R^2 = .456$) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความคุ้มค่าได้ร้อยละ 45.6 ดังแสดงในตารางที่ 4.39 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .712 - .038X_1 + .094X_2 + .172X_3 + .079X_4 - .035X_5 + .235X_6 + .293X_7 - 1.346E-5X_8 - .031X_9 - .087X_{10} + .041X_{11} + .021X_{12} + .066X_{13} + .056X_{14} + .106X_{15} + .058X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .465

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .456

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.39 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลัก
ความคุ้มค่า

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.712	.124		5.729	.000
โครงสร้าง	-.038	.026	-.042	-1.471	.142
กลยุทธ์	.094	.034	.095	2.772	.006
ระบบ	.172	.038	.165	4.521	.000
บุคลากร	.079	.039	.077	2.045	.041
ทักษะ	-.035	.044	-.032	-0.802	.423
สไตล์	.235	.032	.250	7.282	.000
ค่านิยมร่วม	.293	.040	.272	7.306	.000
ขนาดของโรงเรียน	-1.346E-5	.000	-.025	-6.678	.498
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	-.031	.026	-.032	-1.156	.248
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	-.087	.040	-.057	-2.168	.030
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	.041	.028	.041	1.454	.146
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	.021	.059	.011	.349	.727
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	.066	.027	.068	2.444	.015
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.056	.029	.050	1.971	.049
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.106	.037	.076	2.828	.005
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	.058	.043	.034	1.353	.176

R = .682 R² = .465 Adjusted R² = .456 F = 49.074 p = .000

สำหรับผลการวิเคราะห์ในด้านหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม พบว่า ปัจจัยกลยุทธ์ ระบบ สไตล์ และ ค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน ส่วนปัจจัยอื่นๆ ล้วนไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 53.7 (Adjusted R² = .537) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา นี้) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคมได้ร้อยละ 53.7 ดังแสดงในตารางที่ 4.40 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .737 + .001X_1 + .090X_2 + .226X_3 + .039X_4 + .030X_5 + .198X_6 + .221X_7 - 9.051E-6X_8 + .008X_9 - .041X_{10} - .032X_{11} - .018X_{12} - .038X_{13} + .000X_{14} + .056X_{15} - .027X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .545

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .537

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.40 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลัก
เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.737	.100		7.350	.000
โครงสร้าง	.001	.021	.002	.059	.953
กลยุทธ์	.090	.027	.103	3.284	.001
ระบบ	.226	.031	.249	7.365	.000
บุคลากร	.039	.031	.043	1.257	.209
ทักษะ	.030	.035	.031	.833	.405
สไตล์	.198	.026	.242	7.620	.000
ค่านิยมร่วม	.221	.032	.234	6.811	.000
ขนาดของโรงเรียน	-9.051E-6	.000	-.019	-.565	.572
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)	.008	.021	.009	.357	.721
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจาก ส่วนกลาง(DV9D1)	-.041	.032	-.031	-1.270	.204
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)	-.032	.023	-.036	-1.384	.167
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	-.018	.048	-.011	-.378	.705
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	-.038	.022	-.045	-1.749	.081
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน	.000	.023	.000	-.033	.973
ค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)					
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.056	.030	.045	1.842	.066
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.027	.035	-.018	-.765	.445
R = .738 R ² = .545 Adjusted R ² = .537 F = 67.780 p = .000					

ในด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม นั้น ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยโครงสร้าง ระบบ ทักษะ สไตล์ และ ค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลางจะมีระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ

ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดมีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตาม มีค่าเท่ากับร้อยละ 33.0 (Adjusted R² = .330) กล่าวคือ ถ้าทราบค่าเฉลี่ยของปัจจัยสาเหตุ (ตัวแปรอิสระในตัวแบบที่ศึกษา) จะมีความสามารถในการอธิบายค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความมั่นคงจาก

ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมได้ร้อยละ 33.0 ดังแสดงในตารางที่ 4.41 โดยสมการที่ใช้พยากรณ์มีลักษณะดังนี้

$$Y = .703 + .067X_1 + .030X_2 + .238X_3 + .069X_4 + .175X_5 + .076X_6 + .093X_7 - 3.469E-5X_8 + .028X_9 - .089X_{10} - .008X_{11} - .013X_{12} - 6.914E-5X_{13} + .043X_{14} + .069X_{15} - .069X_{16}$$

โดยที่ ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ (R^2) เท่ากับ .342

ประสิทธิภาพในการพยากรณ์ที่ปรับแล้ว เท่ากับ .330

Y	=	ระดับของธรรมาภิบาลในโรงเรียนในภาพรวม
X ₁	=	โครงสร้าง
X ₂	=	กลยุทธ์
X ₃	=	ระบบ
X ₄	=	บุคลากร
X ₅	=	ทักษะ
X ₆	=	สไตล์
X ₇	=	ค่านิยมร่วม
X ₈	=	ขนาดของโรงเรียน
X ₉	=	โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง(DV6D2)
X ₁₀	=	รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)
X ₁₁	=	ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน(DV10D3)
X ₁₂	=	ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)
X ₁₃	=	ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)
X ₁₄	=	ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)
X ₁₅	=	โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)
X ₁₆	=	ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)

ตารางที่ 4.41 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม

ปัจจัย	b	Std.Error	Beta	t	P
ค่าคงที่	.703	.138		5.095	.000
โครงสร้าง	.067	.028	.074	2.336	.020
กลยุทธ์	.030	.038	.031	.811	.418
ระบบ	.238	.042	.229	5.643	.000
บุคลากร	.069	.043	.067	1.619	.106
ทักษะ	.175	.049	.159	3.598	.000
สไตล์	.076	.036	.081	2.133	.033
ค่านิยมร่วม	.093	.045	.086	2.084	.037
ขนาดของโรงเรียน	-3.469E-5	.000	-.064	-1.575	.116
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง (DV6D2)	.028	.029	.029	.961	.337
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง(DV9D1)	-.089	.044	-.058	-2.005	.045
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน (DV10D3)	-.008	.031	-.008	-.243	.808
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง(DV11D45)	-.013	.065	-.007	-.192	.848
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	-6.914E-5	.030	.000	-.002	.998
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก(DV13D12)	.043	.032	.039	1.369	.171
โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน (DV14D1)	.069	.041	.050	1.668	.096
ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)	-.069	.048	-.040	-1.439	.150
R = .584 R ² = .342 Adjusted R ² = .330 F = 29.338 p = .000					

ทั้งนี้อาจสร้างตารางสรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้ดังตารางที่ 4.42

ตารางที่ 4.42 สรุปผลการวิเคราะห์ผลตอบแทนของปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

ปัจจัย	หลักธรรมาภิบาล							ภาพรวม ธรรมาภิ บาล
	นิติธรรม	คุณธรรม	โปร่งใส	มีส่วนร่วม	รับผิดชอบต่อ คู่ค้า	เป้าหมาย สอดคล้อง ต่อสังคม	ความมั่นคงจาก ค่าตอบแทนและ สวัสดิการที่เป็น ธรรม	
โครงสร้าง	**			**			*	*
กลยุทธ์	**		*	**	*	**	**	**
ระบบ	**		**	**	**	**	**	**
บุคลากร		**		*		*		**
ทักษะ		**			*		**	*
สไตล์	**		**	**	**	**	*	**
ค่านิยมร่วม	**	**	**	**	**	**	*	**
ขนาดของโรงเรียน								

ตารางที่ 4.42 (ต่อ)

ปัจจัย	หลักธรรมาภิบาล						ภาพรวม ธรรมาภิ บาล
	นิติธรรม	คุณธรรม	โปร่งใส	มีส่วนร่วม	รับผิดชอบต่อ สังคม	ความมั่นคงจาก ค่าตอบแทนและ สวัสดิการที่เป็น ธรรม	
โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง (DV6D2)				*			
รายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณ จากส่วนกลาง (DV9D1)			*			*	
ครอบครัวนักเรียนฐานะยากจน (DV10D3)							
ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง (DV11D45)	*	*	*				**
ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม (DV12D1)	*	**	*		*	*	**
ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุน ค่อนข้างมาก (DV13D12)	*		**	*	*	*	**

ตารางที่ 4.42 (ต่อ)

ปัจจัย	หลักธรรมาภิบาล				ภาพรวม ธรรมาภิ บาล
	นิติธรรม	คุณธรรม	โปร่งใส	มีส่วนร่วม	
โรงเรียนไม่เคยถูก แทรกแซงการทำงาน (DV14D1)			ไปรษณีย์	มีส่วน ร่วม	
ครูและนักเรียนใช้ เทคโนโลยีน้อย (DV15D45)			รับผิดชอบ	คุ้มค่า	
				คุ้มค่า	
				สอดคล้อง ต่อสังคม	
				ค้ำจุน และสวัสดิการ ที่เป็นธรรม	
					**

หมายเหตุ: ** มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01

* มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05

4.3.3 การสรุปเปรียบเทียบผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ⁴

จากผลการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน นั้น อาจกล่าวสรุปเปรียบเทียบได้ดังนี้

4.3.3.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ นั้น ผลจากการสัมภาษณ์ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึงปัจจัยโครงสร้างองค์การว่าส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาล ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติจากกลุ่มตัวอย่างโรงเรียน 477 แห่ง (947 คน) พบว่า ปัจจัยโครงสร้างองค์การส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปัจจัยโครงสร้างองค์การยังส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 อีกด้วย แต่ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ดังนั้นในปัจจัยด้านโครงสร้างจากผลการสัมภาษณ์และจากผลการวิเคราะห์เชิงสถิติจึงไม่ค่อยสอดคล้องกัน

4.3.3.2 ปัจจัยด้านกลยุทธ์ จากผลการสัมภาษณ์ปัจจัยกลยุทธ์ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง ส่วนผลการวิเคราะห์เชิงสถิติจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลกระทบต่อหลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักคุณธรรมและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ดังนั้นผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติจึงไม่ค่อยสอดคล้องกัน

4.3.3.3 ปัจจัยด้านระบบ ผลจากการสัมภาษณ์นั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัจจัยด้านระบบส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยมองว่าระบบขององค์การจะเป็นตัวช่วยทำให้คนในองค์การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล จึงทำให้การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนสามารถประสบผลสำเร็จได้ ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัจจัยระบบส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และเมื่อพิจารณาเป็น

⁴ ผลจากการสัมภาษณ์นั้น เนื่องด้วย การวิจัยมุ่งเน้นการสัมภาษณ์ถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการสัมภาษณ์มากอยู่แล้ว การสัมภาษณ์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียนจึงไม่สามารถลงรายละเอียดได้มาก จึงเน้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงปัจจัยที่ตนคิดว่าสำคัญและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานโรงเรียนในภาพรวมอย่างไร โดยไม่ได้สัมภาษณ์เจาะลงไปถึงขั้นว่าส่งผลในแต่ละด้านอย่างไร

รายด้าน พบว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 มีเพียงด้านหลักคุณธรรม และ หลักความรับผิดชอบเท่านั้นที่พบว่าปัจจัยด้านระบบไม่ส่งผล จึงอาจสรุปได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน

4.3.3.4 ปัจจัยด้านบุคลากร ผลจากการสัมภาษณ์นั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนมากกล่าวถึงปัจจัยด้านบุคลากรว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยมีกล่าวถึง 36 คน โดยเน้นไปที่บุคลากรต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลเพียงพอในการนำมาปฏิบัติ บุคลากรทุกคนต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของการมีธรรมาภิบาล มีความศรัทธา เต็มใจ และยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามด้วยความสามัคคี ก็จะทำให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดธรรมาภิบาลขึ้นได้ ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากรส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัจจัยบุคลากรส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านคุณธรรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลต่อด้านหลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ดังนั้นจึงอาจพอสรุปได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน

4.3.3.5 ปัจจัยด้านทักษะ ในส่วนของผลการสัมภาษณ์นั้นผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านทักษะโดยตรง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงปัจจัยด้านทักษะอ้อมๆ ผ่านทางปัจจัยด้านบุคลากร คือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าบุคลากรต้องมีความรู้และทักษะเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลจึงจะทำให้การนำธรรมาภิบาลมาใช้ประสบความสำเร็จ ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าปัจจัยด้านทักษะส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 และส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักคุณธรรมและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลต่อด้านหลักความรับผิดชอบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ดังนั้นในส่วนนี้จึงไม่อาจสรุปได้ว่าผลการศึกษาค่อนข้างสอดคล้องกัน

4.3.3.6 ปัจจัยด้านสไตล์ หรือด้านผู้นำนั้น จากผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า เป็นปัจจัยที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุด โดยมองว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นจะเกิดขึ้นได้จากความศรัทธา ความริเริ่ม หรือความต้องการที่จะให้เกิดธรรมาภิบาลของตัวผู้นำก่อน ผู้นำต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เปิดใจยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีคุณธรรมในใจไม่บริหารแบบเอาเปรียบ ต้องเป็นแบบอย่างของการทำงานหนัก ซึ่งหากผู้นำมีความรู้ความสามารถประกอบกับมีวิสัยทัศน์ที่ดีจะสามารถดึงศักยภาพดึงการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่าปัจจัยสไตล์

ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ปัจจัยสไตส์ส่งผลต่อด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 จึงอาจกล่าวได้ว่า จากผลการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์ทางสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน

4.3.3.7 ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม หรือด้านเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าวัฒนธรรมองค์การมีผลกับการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน กล่าวคือหากโรงเรียนมีวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลแล้ว เช่น การมีวัฒนธรรมแบบตัวใครตัวมัน ย่อมเป็นการยากที่จะเกิดธรรมาภิบาลขึ้นในโรงเรียนได้ ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า ปัจจัยค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมและรายด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 มีเพียงด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมที่ปัจจัยด้านค่านิยมร่วมส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกัน

4.3.3.8 ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ขนาดของโรงเรียนที่ต่างกันก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการเกิดธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันได้ กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีโอกาสพบกับปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่โปร่งใสในการรับนักเรียน เป็นต้น และโรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารมักถูกจับจ้องตรวจสอบการทำงานมากกว่าในโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียนไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน จึงอาจกล่าวได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิตินั้นไม่สอดคล้องกัน

4.3.3.9 ปัจจัยด้านสถานที่ตั้ง ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยด้านสถานที่ตั้งส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้ กล่าวคือ หากโรงเรียนตั้งอยู่ในสถานที่ที่ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายจะทำให้โรงเรียนนั้นๆ มีโอกาสต้องใช้ธรรมาภิบาลสูง แต่หากโรงเรียนตั้งอยู่ในที่ห่างไกลอาจทำให้การใช้หลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้น้อยเพราะอำนาจอยู่ในมือของผู้บริหาร ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน ยกเว้นด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่า โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมืองจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักการมีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปได้ว่าผลการสัมภาษณ์และผลการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกัน

4.3.3.10 ปัจจัยรายได้ หรืองบประมาณของโรงเรียน ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัจจัยด้านงบประมาณเป็นปัจจัยที่โรงเรียนส่วนใหญ่มักขาดแคลน เพราะงบประมาณจากส่วนกลางที่จัดสรรให้ทางโรงเรียนในแต่ละปีก็มีไม่เพียงพอ ทำให้การที่โรงเรียนจะบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นเป็นเรื่องยาก เพราะหากโรงเรียนมีนโยบายใดๆ ที่จะทำตามหลักธรรมาภิบาลแต่ขาดงบประมาณก็เกิดภาวะติดๆ ขัดๆ ได้ จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยงบประมาณมีผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า โรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลางจะมีระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักความคุ้มค่าและด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมต่ำกว่าโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ส่วนในภาพรวมและในด้านหลักอื่นๆ ไม่พบว่าส่งผลแต่อย่างใด

4.3.3.11 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จากผลการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าหากสังคมหรือชุมชนใดที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีหรือมีรายได้มากก็จะสามารถเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนเรื่องของการจัดการศึกษาหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับโรงเรียนได้ แต่หากผู้ปกครองหรือชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีโรงเรียนก็จะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนน้อย นอกจากนี้การที่ครอบครัวมีฐานะไม่ดียังส่งผลมาสู่ตัวผู้เรียนด้วย คือ ทำให้ผู้เรียนมาเรียนด้วยความไม่พร้อม เพราะผู้เรียนจะขาดคนคอยอบรมสั่งสอนให้เป็นคนดีมีธรรมาภิบาล อีกทั้งหากผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีย่อมเป็นการยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้เกิดธรรมาภิบาล ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติเกี่ยวกับปัจจัยสภาพเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียน พบว่า โรงเรียนที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่ส่งผลต่อความแตกต่างของค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านจากโรงเรียนที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางหรือฐานะดีแต่อย่างใด ดังนั้นผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติจึงไม่สอดคล้องกัน

4.3.3.12 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าหากสังคมใดมีความตื่นตัวหรือมีความรับผิดชอบในสังคมสูง สังคมนั้นก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับทางโรงเรียน เข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนต้องบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และในสังคมหรือครอบครัวของผู้เรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงสังคมหรือครอบครัวนั้นก็มีแนวโน้มที่จะสนใจใส่ใจในการศึกษาของบุตรหลานและจะสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลได้อีกด้วย ซึ่งผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านสังคม คือ ในโรงเรียนที่มีผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงไม่ได้มีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่มีผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูงแต่อย่างใด ทั้งในภาพรวมและรายด้าน เว้นแต่ด้านหลักคุณธรรมที่พบว่าในโรงเรียนผู้ปกครองส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาสูงจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง

จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่าสอดคล้องกันหรือไม่ นอกจากนี้ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติยังศึกษาถึงปัจจัยอาชีพของชุมชน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า โรงเรียนที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมและด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า

4.3.3.13 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ผลการสัมภาษณ์พบว่า มีผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนมากกล่าวถึง โดยมองว่าการมีต้องไล่เรียงมาจากหน่วยเบื่องบนตั้งแต่รัฐบาลกระทรวงศึกษาธิการ ไล่เรียงมาจนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องมีธรรมาภิบาล ซึ่งหากหน่วยงานเหล่านี้มีธรรมาภิบาลแล้ว ก็ย่อมเป็นตัวส่งเสริมให้โรงเรียนเกิดธรรมาภิบาลได้ เพราะโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติย่อมต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่โรงเรียนจะเกิดธรรมาภิบาลได้อีกประการหนึ่งคือ การที่หน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งรวมถึงฝ่ายการเมืองท้องถิ่น จะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน เพราะหากโรงเรียนถูกแทรกแซงการทำงานแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ ที่พบว่าในโรงเรียนที่ไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่น จะมีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมและในด้านหลักความคุ้มค่าสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซงการทำงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และมีระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซงการทำงานอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ ณ ระดับ .05 นอกจากนี้ผลการวิเคราะห์ทางสถิติยังพบเพิ่มเติมจากผลการสัมภาษณ์อีกว่า ในโรงเรียนที่ท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการศึกษาค่อนข้างมากหรือมากจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมด้านหลักความรับผิดชอบสูงกว่าโรงเรียนที่ท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง/ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือไม่ให้การช่วยเหลือสนับสนุน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ในด้านหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า

4.3.3.14 สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ผลจากการสัมภาษณ์ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติที่ไม่พบว่าโรงเรียนที่ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อยมีความแตกต่างในค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งภาพรวมและรายด้านแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.43 ความสอดคล้องระหว่างผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์สถิติ

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
1. โครงสร้าง	ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง	พบว่า ปัจจัยโครงสร้างองค์การส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปัจจัยโครงสร้างองค์การยังส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 อีกด้วย แต่ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม	ไม่ค่อยสอดคล้อง
2. กลยุทธ์	ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง	พบว่า ปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 โดยเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลกระทบต่อหลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่ออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักคุณธรรมและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม	ไม่ค่อยสอดคล้อง

ตารางที่ 4.43 (ต่อ)

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
3. ระบบ	<p>ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัจจัยด้านระบบส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยมองว่าระบบขององค์กรจะเป็นตัวช่วยทำให้คนในองค์กรปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล จึงทำให้การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียน สามารถประสบผลสำเร็จได้</p>	<p>พบว่า ปัจจัยระบบส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 มีเพียงด้านหลักคุณธรรม และ หลักความรับผิดชอบเท่านั้นที่พบว่าปัจจัยด้านระบบไม่ส่งผล</p>	ค่อนข้างสอดคล้อง
4. บุคลากร	<p>ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยด้านบุคลากรส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยเน้นไปที่บุคลากรต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลเพียงพอในการนำมาปฏิบัติ บุคลากรทุกคนต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของการมีธรรมาภิบาล มีความศรัทธา เต็มใจ และยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามด้วยความสามัคคี ก็จะทำให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดธรรมาภิบาลขึ้นได้</p>	<p>พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากรส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปัจจัยบุคลากรส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านคุณธรรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลต่อด้านหลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05</p>	ค่อนข้างสอดคล้อง

ตารางที่ 4.43 (ต่อ)

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
5. ทักษะ	ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านทักษะโดยตรง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงปัจจัยด้านทักษะอื่นๆ ผ่านทางปัจจัยด้านบุคลากร คือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าบุคลากรต้องมีความรู้และทักษะเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลจึงจะทำให้การนำธรรมาภิบาลมาใช้ประสบความสำเร็จ	พบว่าปัจจัยด้านทักษะส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 และส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักคุณธรรมและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลต่อด้านหลักความรับผิดชอบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05	ค่อนข้างสอดคล้อง
6. สไตล์	ผลการสัมภาษณ์ พบว่า เป็นปัจจัยที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุด โดยมองว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นจะเกิดขึ้นได้จากความศรัทธา ความริเริ่ม หรือความต้องการที่จะให้เกิดธรรมาภิบาลของตัวผู้นำก่อน ผู้นำต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เปิดใจยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีคุณธรรมในใจไม่บริหารแบบเอาเปรียบ ต้องเป็นแบบอย่างของการทำงานหนัก ซึ่งหากผู้นำมีความรู้ความสามารถประกอบกับมีวิสัยทัศน์ที่ดีจะสามารถดึงศักยภาพดีที่มีการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้	พบว่า ปัจจัยสไตล์ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ปัจจัยสไตล์ส่งผลต่อด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05	ค่อนข้างสอดคล้อง

ตารางที่ 4.43 (ต่อ)

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
7. ค่านิยมร่วม	ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์การมีผลกับการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน กล่าวคือหากโรงเรียนมีวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลแล้ว เช่น การมีวัฒนธรรมแบบตัวใครตัวมัน ย่อมเป็นการยากที่จะเกิดธรรมาภิบาลขึ้นในโรงเรียนได้	พบว่า ปัจจัยค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมและรายด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 มีเพียงด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมที่ปัจจัยด้านค่านิยมร่วมส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05	สอดคล้อง
8. ขนาดของโรงเรียน	ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าขนาดของโรงเรียนที่ต่างกันก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการเกิดธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันได้ กล่าวคือ โรงเรียนขนาดใหญ่จะมีโอกาสพบกับปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่โปร่งใสในการรับนักเรียน เป็นต้น และโรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารมักถูกจับจ้องตรวจสอบการทำงานมากกว่าในโรงเรียนขนาดเล็ก	พบว่า ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียนไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน	ไม่สอดคล้อง
9. สถานที่ตั้งของโรงเรียน	ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยด้านสถานที่ตั้งส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้ กล่าวคือ หากโรงเรียนตั้งอยู่ในสถานที่ที่ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายจะทำให้โรงเรียนนั้นๆ มีโอกาสต้องใช้ธรรมาภิบาลสูง แต่หาก โรงเรียนตั้งอยู่ในที่ห่างไกลอาจทำให้การใช้หลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้น้อยเพราะอำนาจอยู่ในมือของผู้บริหาร	พบว่า ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน ยกเว้นด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่า โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมืองจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักการ มีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร	ไม่ค่อยสอดคล้อง

ตารางที่ 4.43 (ต่อ)

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
10. รายรับของโรงเรียน	ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยด้านงบประมาณเป็นปัจจัยที่โรงเรียนส่วนใหญ่ มักขาดแคลน เพราะงบประมาณจากส่วนกลางที่จัดสรรให้ทางโรงเรียนในแต่ละปีมักมีไม่เพียงพอ ทำให้การที่โรงเรียนจะบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นเป็นเรื่องยาก เพราะหากโรงเรียนมีนโยบายใดๆ ที่จะทำตามหลักธรรมาภิบาลแต่ขาดงบประมาณก็เกิดภาวะติดๆ ขัดๆ ได้ จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยงบประมาณมีผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน	พบว่า โรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาก มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลางจะมีระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักความคุ้มค่าและด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมต่ำกว่าโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ส่วนในภาพรวมและในด้านหลักอื่นๆ ไม่พบว่าส่งผลแต่อย่างใด	ค่อนข้างสอดคล้อง
11. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ	ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าหากสังคมหรือชุมชนใดที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี หรือมีรายได้มากก็จะสามารถเข้ามาส่งเสริมสนับสนุน เรื่องของการจัดการศึกษาหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับโรงเรียนได้ แต่หากผู้ปกครองหรือชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีโรงเรียนก็จะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนน้อย นอกจากนี้ การที่ครอบครัวมีฐานะไม่ดียังส่งผลมาสู่ตัวผู้เรียนด้วย คือ ทำให้ผู้เรียนมาเรียนด้วยความไม่พร้อม เพราะผู้เรียนจะขาดคนคอยอบรมสั่งสอน ให้เป็นคนดีมีธรรมาภิบาล อีกทั้งหากผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีย่อมเป็นการยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้เกิดธรรมาภิบาล	พบว่า โรงเรียนที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่ส่งผลต่อความแตกต่างของค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านจากโรงเรียนที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางหรือฐานะดีแต่อย่างใด	ไม่สอดคล้อง

ตารางที่ 4.43 (ต่อ)

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
12. สภาพแวดล้อมทางสังคม	<p>ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าหากสังคมใดมีความตื่นตัวหรือมีความรับผิดชอบในสังคมสูง สังคมนั้นก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับทางโรงเรียนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนต้องบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและในสังคมหรือครอบครัวของผู้เรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูง สังคมหรือครอบครัวนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะสนใจใส่ใจในการศึกษาของบุตรหลานและจะสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลได้อีกด้วย</p>	<p>พบว่าปัจจัยด้านสังคม คือ ในโรงเรียนที่มีผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงไม่ได้มีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่มีผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูงแต่อย่างใด ทั้งในภาพรวมและรายด้านเว้นแต่ด้านหลักคุณธรรมที่พบว่าโรงเรียนผู้ปกครองส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาสูงจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง นอกจากนี้ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติยังศึกษาถึงปัจจัยอาชีพของชุมชน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า โรงเรียนที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมและด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า</p>	สอดคล้องบางส่วน
13. สภาพแวดล้อมทางการเมือง	<p>ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าการมีธรรมาภิบาลต้องไล่เรียงมาจากหน่วยเบื้องบน ไล่เรียงมาจนถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องมีธรรมาภิบาล ซึ่งหากหน่วยงานเหล่านี้มีธรรมาภิบาลแล้ว ก็ย่อมเป็นตัวส่งเสริม</p>	<p>พบว่า ในโรงเรียนที่ไม่เคยถูแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจะมีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมและในด้านหลักความคุ้มค่าสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูแทรกแซงการทำงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และ</p>	ค่อนข้างสอดคล้อง

ตารางที่ 4.43 (ต่อ)

ปัจจัย	ผลจากการสัมภาษณ์	ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ	ความสอดคล้องของผลการศึกษา
	<p>ให้โรงเรียนเกิดธรรมาภิบาลได้ เพราะโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติย่อมต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่โรงเรียนจะเกิดธรรมาภิบาลได้อีกประการหนึ่งคือ การที่หน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งรวมถึงฝ่ายการเมืองท้องถิ่น จะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน เพราะหากโรงเรียนถูกแทรกแซงการทำงานแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในโรงเรียน เป็นต้น</p>	<p>มีระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซงการทำงานอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ ณ ระดับ .05 นอกจากนี้ผลการวิเคราะห์ทางสถิติยังพบเพิ่มเติมจากผลการสัมภาษณ์อีกว่า ในโรงเรียนที่ท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการศึกษาค่อนข้างมากหรือมากจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมด้านหลักความรับผิดชอบสูงกว่าโรงเรียนที่ท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง/ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือไม่ให้การช่วยเหลือสนับสนุน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ในด้านหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า</p>	
14. สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี	<p>ผลจากการสัมภาษณ์ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง</p>	<p>ไม่พบว่าโรงเรียนที่ครูและนักเรียนใช้เทคโนโลยีน้อยมีความแตกต่างในค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งภาพรวมและรายด้านแต่อย่างใด</p>	<p>ค่อนข้างสอดคล้อง</p>

จากตารางที่ 4.43 อาจกล่าวโดยสรุปสำหรับการเปรียบเทียบผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ ได้ว่า

1) ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่สอดคล้องกัน เพราะผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าทั้งสองปัจจัยนี้มีผลต่อ

ระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แต่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าทั้งสองปัจจัยดังกล่าวไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านแต่อย่างใด

2) ปัจจัยด้านโครงสร้าง กลยุทธ์ และสถานที่ตั้งของโรงเรียน ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์สถิติไม่ค่อยสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในปัจจัยโครงสร้าง ปัจจัยกลยุทธ์ ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แต่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติกลับพบว่าปัจจัยโครงสร้างและปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ส่วนปัจจัยสถานที่ตั้งของโรงเรียนผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยหากโรงเรียนตั้งอยู่ในที่ๆ ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายจะทำให้โรงเรียนนั้นๆ มีโอกาสต้องใช้ธรรมาภิบาลสูง ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่าปัจจัยด้านสถานที่ตั้งไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนแต่อย่างใด เว้นแต่ในด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษา ก็กลับกันคนละทิศทางจากผลการสัมภาษณ์เพราะผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมืองจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักการมีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร

3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ สอดคล้องเป็นบางส่วน กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าหากคนในสังคมมีความตื่นตัวหรือมีความรับผิดชอบในสังคมสูง สังคมนั้นก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับทางโรงเรียน และในสังคมที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงก็มีแนวโน้มที่จะสนใจใส่ใจในการศึกษาของบุตรหลาน จึงสนใจเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาล ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ในโรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงไม่ได้มีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนมีการศึกษาไม่สูงแต่อย่างใด เว้นแต่ด้านหลักคุณธรรมที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกับผลจากการสัมภาษณ์ คือ โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง

4) ปัจจัยระบบ บุคลากร ทักษะ สไตล์ รายรับของโรงเรียน สภาพแวดล้อมทางการเมือง และปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งผลการวิเคราะห์เชิงสถิติก็พบว่าปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียน เพียงแต่ไม่ได้ส่งผลในทุกๆ ด้าน และ

5) ปัจจัยค่านิยมร่วม ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกัน กล่าวคือ ทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์สถิติล้วนแต่พบว่าปัจจัยค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งสิ้น

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เริ่มจากการที่ได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียนแล้วพบว่า ในโรงเรียนยังไม่มีหน่วยงานใดที่เข้ามาวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนอย่างเป็นทางการ ถ้าจะมีก็เป็นการวัดธรรมาภิบาลของโรงเรียนผ่านงานวิจัยของนักศึกษาในระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้เมื่อวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนก็มักวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนโดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 จึงเกิดคำถามต่อผู้วิจัยว่า หลักการทั้ง 6 ประการดังกล่าวนี้ เป็นหลักการที่ใช้วัดธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐทั่วๆ ไป เมื่อนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลของโรงเรียนจะมีความสอดคล้องเหมาะสมหรือมีความครอบคลุมกับบริบทขององค์การประเภทโรงเรียนหรือไม่ เพราะองค์การประเภทโรงเรียน นั้น มีความแตกต่างไปจากองค์การประเภทอื่นๆ ในหลากหลายลักษณะ ทั้ง ความแตกต่างในแง่เป้าหมายขององค์การ โครงสร้างขององค์การ และสภาพปัญหาภายในโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้่อานำมาซึ่งการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนโดยใช้หลักการ 6 ประการของระเบียบสำนักนายกฯ อาจขาดความครอบคลุมกับบริบทของโรงเรียน และในความเป็นจริงแล้วหากได้ศึกษาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลแล้วจะพบว่า หลักการของธรรมาภิบาลทั้งในทัศนะขององค์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศ หรือทัศนะจากนักวิชาการต่างๆ ก็ได้มีลักษณะความเป็นสากลที่จะต้องประกอบไปด้วย 6 หลักดังเช่นของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2542 เสมอไป ดังนั้นจึงนำไปสู่คำถามวิจัยว่า ธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้น ควรเหมือน หรือแตกต่างไปจากธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐทั่วๆ ไป โดยมีคำถามการวิจัยย่อย 3 คำถาม คือ 1) ธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียนควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง 2) สภาพการบริหารงานโรงเรียนในปัจจุบันมีธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด และ 3) มีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

จากคำถามการวิจัย จึงนำไปสู่วัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียน 2) เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

สมมติฐานการวิจัย มี 3 ข้อ หลักๆ คือ 1) ธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีองค์ประกอบที่ชัดเจน 2) โรงเรียนมีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 3) ระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของโรงเรียน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจำแนกได้เป็น 1) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์ จำนวน 56 คน 2) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการตอบแบบสอบถาม คือ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 477 แห่ง โดยมีผู้ตอบแบบสอบถาม 947 คน โดยกลุ่มตัวอย่างได้มาโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และ แบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 4 ระดับ

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม ทำโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Statistic Package for the Social Sciences หรือ SPSS for Windows) ในการประมวลผล ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้คือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ และการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

ผลการศึกษาทั้งหมดสามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 ผลการศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 56 ราย ทำให้ได้องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน 8 องค์ประกอบ คือ 1) หลักนิติธรรม ซึ่งประกอบด้วย การยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การตระหนักและพร้อมทำตามกฎ ระเบียบ ความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ของกฎ ระเบียบ กฎ ระเบียบ มีการทบทวนให้เหมาะสม กฎ ระเบียบ เอื้อ หรือเกิดประโยชน์กับผู้เรียน การบังคับใช้ระเบียบ กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และ ระเบียบ กฎหมายมีที่มาที่ชอบธรรม 2) หลักคุณธรรม ประกอบด้วย คุณธรรมต่อตนเอง คุณธรรมต่อวิชาชีพ คุณธรรมต่อผู้รับบริการ คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ และคุณธรรมต่อสังคม 3) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ความโปร่งใสด้านการให้คุณ และการให้โทษ และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล 4) หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โรงเรียนมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ และ โรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย โรงเรียนมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบ โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจน โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนมีระบบติดตามประเมินผล และ โรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน 6) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร 7) หลักความ

มั่นคง ประกอบด้วย ความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงในทรัพย์สิน และ ความมั่นคงขององค์กร 8) หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ประกอบด้วย เป้าหมายในงานวิชาการ เป้าหมายในงานงบประมาณ เป้าหมายในงานบุคคล และเป้าหมายงานบริหารทั่วไป ซึ่งทั้งหมดสามารถนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสร้างเป็นแบบสอบถามที่ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ 75 ข้อคำถาม

ต่อจากนั้น ทั้ง 8 องค์ประกอบ 75 ข้อคำถาม ที่ได้จากการสัมภาษณ์ (ประกอบกับการเทียบเคียงจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง) นั้นได้นำมาสู่การนำมาทดสอบความเที่ยงตรง และความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม จึงได้มาซึ่งแบบสอบถาม แล้วจึงนำไปสู่การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนจำนวน 477 แห่ง หรือ 947 ฉบับ คือ จากผู้บริหารโรงเรียน 474 ฉบับ และ ครูผู้สอน 473 ฉบับ (นับเฉพาะแบบสอบถามที่นำมาใช้ประมวลผลได้จริง) แล้วจึงนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ ทำให้ได้ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน เป็น 8 หลัก อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากคำตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยแต่ละหลักจะประกอบด้วยข้อคำถาม (46 ข้อคำถาม) ดังนี้

หลักนิติธรรม ประกอบด้วย 1) การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา 2) ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเป็นอย่างดี 3) กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ 4) โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำ 5) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี 6) กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม และ 7) การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม

หลักคุณธรรม ประกอบด้วย 1) บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี 2) บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ 3) บุคลากรมีความรัก และศรัทธาในวิชาชีพ 4) บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ 5) บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน 6) ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน 7) ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า และ 8) บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์

หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย 1) โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 2) ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกชั้นตอน 3) มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม 4) การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถ

ตรวจสอบและอธิบายได้ และ 5) มีการชี้แจง กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า

หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 1) โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก 2) บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน 3) บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน และ 4) โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง

หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 1) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ 2) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และ 4) โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ประกอบด้วย 1) หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข 2) หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ 3) การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน 4) กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม และ 5) การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง

หลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ประกอบด้วย 1) ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ 2) บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ และ 3) บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ

5.1.2 ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวม พบว่าโรงเรียนมีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า

5.1.2.1 หลักนิติธรรมมีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่งในข้อ การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตามระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การบังคับใช้ระเบียบ กฎหมายของโรงเรียนเป็นไปอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม กฎ ระเบียบที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ เป็นอย่างดี และ กฎ ระเบียบของโรงเรียนช่วยสนับสนุนพัฒนาผู้เรียนเป็นอย่างดี มีเพียงข้อ โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสมอยู่เป็นประจำเท่านั้น ที่มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก

5.1.2.2 หลักคุณธรรมมีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับธรรมาภิบาลในระดับมากอย่างยิ่งในข้อ บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ ครูมีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ส่งเสริม ให้กำลังใจแก่ศิษย์ และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน บุคลากรของ

โรงเรียนประพุดิตนอนอยู่ในศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี และ บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน อย่างสร้างสรรค์ มีเพียงข้อ บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนาวิชาชีพอยู่เสมอ ซึ่งมี ค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก

5.1.2.3 หลักความโปร่งใส มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ในข้อ การพิจารณาความดี ความชอบของบุคลากรในโรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้ มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดยถ้วนหน้า และ ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการ ปฏิบัติงานได้ทุกขั้นตอน มีเพียงข้อ โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ใน ระดับมาก

5.1.2.4 หลักการมีส่วนร่วม มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็น รายข้อ พบว่า มีเพียงข้อ โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมใน กิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ส่วนข้ออื่นๆ อันได้แก่ ข้อ มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการบริหารจัดการการศึกษา ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจใน เรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน ผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน ผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน และ โรงเรียนมี การพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ล้วนแต่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ มากทั้งสิ้น

5.1.2.5 หลักความรับผิดชอบต่อ มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อ พิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกข้อคำถามล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง โดยข้อ โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่องานในแต่ละเรื่อง บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน และ บุคลากรของโรงเรียนมี ความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน ตามลำดับ

5.1.2.6 หลักความคุ้มค่า มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณา เป็นรายข้อ พบว่าทุกข้อคำถามล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่งทั้งสิ้น โดย ข้อ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ โรงเรียนมี

การใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ และโรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ตามลำดับ

5.1.2.7 หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกข้อล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากอย่างยิ่งทั้งสิ้น โดยข้อ กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนให้เป็นคนดี เก่ง และมีความสุขได้จริง หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ และ การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผลการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง ตามลำดับ

5.1.2.8 หลักความมั่นคงจากคำตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกข้อคำถามล้วนมีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยข้อ ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ และ บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ

5.1.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แบ่งผลการศึกษาเป็น 3 ส่วน คือ ผลจากการสัมภาษณ์ ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ และการสรุปเปรียบเทียบผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ โดยผลการสัมภาษณ์ ถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดธรรมาภิบาลในโรงเรียน พบว่า ปัจจัยที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง ประกอบด้วย ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก โดยปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน ประกอบด้วย ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านการมีระบบบริหารที่ดี ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียน ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกประกอบด้วย ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยด้านการเมืองและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ โดยใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ ในภาพรวมพบว่าตัวแปรที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร ทักษะ สไตล์ ค่านิยมร่วม ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก และ การที่โรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 69.1 ($\text{Adjusted } R^2 = .691$) โดยเมื่อวิเคราะห์เป็นรายด้าน อาจสรุปได้ ดังนี้

5.1.3.1 หลักนิติธรรม ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักนิติธรรม พบว่า มี 7 ปัจจัย คือ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ สไตล์ ค่านิยมร่วม ชุมชนประกอบอาชีพ เกษตรกรรม และท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 38.7 (Adjusted $R^2 = .387$)

5.1.3.2 หลักคุณธรรม ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักคุณธรรม พบว่า มี 6 ปัจจัย คือ บุคลากร ทักษะ ค่านิยมร่วม ผู้ปกครองมีการศึกษาสูง ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม และโรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 42.6 (Adjusted $R^2 = .426$)

5.1.3.3 หลักความโปร่งใส ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความโปร่งใส พบว่า มี 5 ปัจจัย คือ กลยุทธ์ ระบบ สไตล์ ค่านิยมร่วม และ ชุมชนประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 43.4 (Adjusted $R^2 = .434$)

5.1.3.4 หลักการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักการมีส่วนร่วม พบว่า มี 7 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร สไตล์ ค่านิยมร่วม และโรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมือง ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 38.9 (Adjusted $R^2 = .389$)

5.1.3.5 หลักความรับผิดชอบ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความรับผิดชอบ มี 6 ปัจจัย ได้แก่ กลยุทธ์ ทักษะ สไตล์ ค่านิยมร่วม ชุมชนประกอบอาชีพ เกษตรกรรม และ ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 44.0 (Adjusted $R^2 = .440$)

5.1.3.6 หลักความคุ้มค่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความคุ้มค่า มี 9 ปัจจัย ได้แก่ กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร สไตล์ ค่านิยมร่วม และ รายรับของโรงเรียน ส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมากถึงมาก และโรงเรียนไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงาน ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 45.6 (Adjusted $R^2 = .456$)

5.1.3.7 หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม มี 4 ปัจจัย คือ กลยุทธ์ ระบบ สไตล์ และ ค่านิยมร่วม ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 53.7 (Adjusted $R^2 = .537$)

5.1.3.8 หลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม มี 6

ปัจจัย คือ โครงสร้าง ระบบ ทักษะ สไตล์ ค่านิยมร่วม และรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ทั้งนี้ตัวแปรอิสระทั้งหมดที่นำมาศึกษามีประสิทธิภาพในการพยากรณ์ตัวแปรตามร้อยละ 33.0 (Adjusted $R^2 = .330$)

สำหรับการสรุปเปรียบเทียบผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า 1) ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่สอดคล้องกัน เพราะผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าทั้งสองปัจจัยนี้มีผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แต่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าทั้งสองปัจจัยดังกล่าวไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านแต่อย่างใด 2) ปัจจัยด้านโครงสร้าง กลยุทธ์ และสถานที่ตั้งของโรงเรียน ไม่ค่อยสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในปัจจัยโครงสร้าง ปัจจัยกลยุทธ์ ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แต่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติกลับพบว่าปัจจัยโครงสร้างและปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ส่วนปัจจัยสถานที่ตั้งของโรงเรียนผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยหากโรงเรียนตั้งอยู่ในที่ๆ ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายจะทำให้โรงเรียนนั้นๆ มีโอกาสต้องใช้ธรรมาภิบาลสูง ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่าปัจจัยด้านสถานที่ตั้งไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนแต่อย่างใด เว้นแต่ในด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษา ก็กลับกันคนละทิศทางจากผลการสัมภาษณ์เพราะผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า โรงเรียนที่ตั้งนอกเขตอำเภอเมืองจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักการมีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร 3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมสอดคล้องเป็นบางส่วน กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าหากคนในสังคมมีความตื่นตัวหรือมีความรับผิดชอบในสังคมสูง สังคมนั้นก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับทางโรงเรียน และในสังคมที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงก็มีแนวโน้มที่จะสนใจใส่ใจในการศึกษาของบุตรหลาน จึงสนใจเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาล ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ในโรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงไม่ได้มีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนมีการศึกษาไม่สูงแต่อย่างใด เว้นแต่ด้านหลักคุณธรรมที่ผลการวิเคราะห์เชิงสถิติ สอดคล้องกับผลจากการสัมภาษณ์ คือ โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง 4) ปัจจัยระบบ บุคลากร ทักษะ สไตล์ รายรับของโรงเรียน สภาพแวดล้อมทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีค่อนข้างสอดคล้องกัน กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งผลการวิเคราะห์เชิงสถิติก็พบว่าปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลในโรงเรียน เพียงแต่ไม่ได้ส่งผลในทุกๆ ด้าน และ 5) ปัจจัยค่านิยมร่วม ผลจากการสัมภาษณ์และผลจาก

การวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกัน กล่าวคือ ทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ ล้วนแต่พบว่าปัจจัยค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

5.2 อภิปรายผล

การอภิปรายผลเรื่องธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขอแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน ประเด็นที่สองสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และประเด็นสุดท้ายปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ดังจะกล่าวต่อไปนี้ตามลำดับ

5.2.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

จากผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาจำนวน 56 ท่าน ทำให้ได้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 8 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และเมื่อนำทั้ง 8 หลักการนี้ไปเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง 477 โรงเรียน (947 คน) แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) ก็ยังคงได้หลัก 8 ประการเช่นเดิม เพียงแต่หลักความมั่นคงได้ปรับเปลี่ยนชื่อเล็กน้อย เป็นความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่า 8 หลักการดังกล่าวนี้ หากพยายามเทียบเคียงกับแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านๆ มา จะพบว่า งานวิจัยที่ผ่านๆ มา มักใช้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนอันประกอบไปด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีการยกเลิกไปโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 แล้วก็ตาม แต่หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2542 ก็ยังคงถูกนำมาใช้เป็นกรอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการในทุกระดับอยู่ (รัชชา ภัคดีจิตต์, 2553: 23) ซึ่งงานวิจัยจำนวนมากมักนำ 6 หลักการดังกล่าวมาใช้เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในการศึกษาวิจัยในองค์กรต่างๆ โดยหยิบยืมตัวชี้วัดของสถาบันพระปกเกล้ามาปรับให้เข้ากับตัวชี้วัดในงานวิจัยของตน ซึ่งรวมถึงงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วยเช่นกัน

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เริ่มจากความสงสัยและไม่เชื่อในการมีตัวแบบเดียวของ
 ธรรมาภิบาลที่เป็นสากลที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกๆ ประเภทขององค์กร ซึ่งหาก
 พยายามนำหลักธรรมาภิบาลในตัวแบบที่คิดว่าเป็นสากลมาใช้กับบริบทของโรงเรียนซึ่งอาจมีความ
 แตกต่างกัน ก็เปรียบเสมือนการพยายามตัดเสื้อโหลหนึ่งขนาดให้สามารถใส่กันได้ทุกๆ คน (One-
 size-fits-all) ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่คนทุกๆ คนจะใส่เสื้อขนาดเดียวกันได้อย่างพอดีตัว ในองค์กรแต่ละ
 ประเภทก็เช่นเดียวกัน แต่ละประเภทขององค์กรย่อมมีความแตกต่างกันไปทั้งในแง่เป้าหมาย
 โครงสร้างการบริหารงาน และสภาพปัญหา หรือบริบทขององค์กร ซึ่งแตกต่างกัน ดังนั้น การสร้าง
 ธรรมาภิบาลในแต่ละองค์กรจึงไม่ควรเน้นไปที่การสร้างธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์แบบ (perfect good
 governance) แต่ควรมุ่งไปที่การมีหรือสร้างธรรมาภิบาลที่ดีพอ (good enough governance) กับ
 องค์กรนั้นๆ เสียมากกว่า (Grindle, 2010: 4) แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะพยายามสร้างธรรมาภิบาลให้
 เหมาะสมกับบริบทขององค์กร แต่ก็ควรต้องระมัดระวังมิให้ภาพของธรรมาภิบาลที่ได้หลุดออกจาก
 แก่นแท้ หรือแก่นหลักของธรรมาภิบาล เพราะจะทำให้มีอากถาว์อ้างได้ว่าเป็นการศึกษาเรื่อง
 เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ซึ่งแก่น หรือ แก่นหลักของธรรมาภิบาล ที่ได้ทบทวนวรรณกรรมมา คือ
 หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และ หลักนิติธรรม เป็นต้น โดยผู้วิจัย
 เลือกยึดหลักธรรมาภิบาลแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) เป็นจุดยืนในการศึกษา
 แล้วจึงนำไปสู่การลงภาคสนามเพื่อค้นหาความหมายของธรรมาภิบาลจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ
 จัดการศึกษาอย่างหลากหลายมุมมอง ทั้งมุมมองจาก นักวิชาการผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ
 ธรรมาภิบาลในโรงเรียน มุมมองจากผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัด มุมมองจากผู้บริหารโรงเรียน และ
 มุมมองจากครูผู้สอนในโรงเรียน ซึ่งทำให้เชื่อได้ว่าผลที่ได้จะทำให้ได้องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่
 สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนจริงๆ (เพราะมาจากมุมมองของคนที่เกี่ยวข้อง) และเพื่อให้แน่ใจว่า
 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่ได้ในแต่ละตัวชี้วัดสะท้อนการเป็นองค์ประกอบต่างๆ
 จริงๆ ผู้วิจัยได้นำไปวิเคราะห์ห้ปัจจัยเชิงสำรวจ ซึ่งทั้ง 8 หลักการ ก็ยังคงอยู่ครบถ้วน มีเพียงแค่หลัก
 ความมั่นคงที่ถูกรับชื่อเพื่อความเหมาะสม ทั้งหมดนี้จึงเป็นเหตุผลในการอธิบายว่าทำไม
 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมในการบริหารงานโรงเรียนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงไม่
 เหมือนกันเสียทีเดียวกับงานวิจัยที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาหลักการของธรรมาภิบาลในโรงเรียนผ่านงานวิจัยต่างๆ ที่มีวัดจากระเบียบ
 สำนักนายกฯ พ.ศ.2542 กับ องค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเห็นได้
 ว่า ใน 6 หลักการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความ
 รับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า นั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ยังมีการวัดธรรมาภิบาลจาก
 องค์ประกอบทั้ง 6 หลัก (เพียงแต่อาจมีรายละเอียดข้อความที่เป็นตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไปบ้าง)
 เพราะว่าแต่ละหลักการดังกล่าวของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2542 นั้นถือได้ว่าใช้องค์ประกอบของ

หลักธรรมาภิบาลที่ค่อนข้างมีความครอบคลุมกับหลักธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐโดยทั่วๆ ไปอยู่แล้ว โดยเฉพาะแนวทางธรรมาภิบาลแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมให้มีการปะทะสังสรรค์กันและเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทุกภาคส่วนให้เกิดความสมดุลอย่างแท้จริง โดยมุ่งเน้นมิติธรรมาภิบาลคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม และในหลักการของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.2546 ที่ได้เพิ่มเข้ามา คือ หลักความคุ้มค่า ตามแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ หลักคุณธรรม นั้นก็ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในหลักการทั้ง 6 ประการล้วนแต่ถือว่ามีความสำคัญต่อการนำมาใช้วัดเป็นหลักธรรมาภิบาล และธรรมาภิบาลในโรงเรียน กล่าวคือ

1) หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่ถูกพัฒนาขึ้นในฐานะที่เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากหลักกฎหมายของมนุษย์แต่ละคน (rule of man) ซึ่งหลักนิติธรรมจะรวมถึงระบบของการบริหารการปกครองที่วางอยู่บนพื้นฐานของการไม่ทำตามอำเภอใจ โดยมีความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับหลักการของความยุติธรรมและความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และความเป็นธรรมในการปกป้องสิทธิและป้องกันการลงโทษที่ผิด (United Nation Rule of Law, 2011) หลักนิติธรรมนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการวัดธรรมาภิบาลในองค์การต่างๆ ประเภท เพราะจะเป็นหลักการที่ช่วยประกันถึงการไม่บริหารงานแบบตามอำเภอใจ เนื่องจากหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตยนั้นประกอบไปด้วย ระเบียบ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องมีที่มาที่ชอบธรรม การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคเท่าเทียมกัน และประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2547: 268-269) หรือ จากองค์ประกอบของหลักนิติธรรมจากสถาบันพระปกเกล้า (2552: 181-182) ซึ่งสร้างองค์ประกอบของหลักนิติธรรม 7 องค์ประกอบ คือ หน่วยงานมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน หน่วยงานมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หน่วยงานมีความผูกพันต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ กฎ ระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานมีความถูกต้องตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงานเป็นไปตามหลักกฎหมาย และ กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า จากหลักการดังกล่าวมาทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นถือเป็นหลักการสำคัญที่ควรนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในองค์การ ซึ่งในกรณีขององค์การประเภทโรงเรียนนั้นหลักนิติธรรมก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากผลการสัมภาษณ์ที่เห็นว่าหลักนิติธรรมถือเป็นหลักสำคัญที่ควรนำมาวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยต้องพิจารณาจากการบริหารงานโรงเรียนที่ต้องยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือแนวทางเกี่ยวกับการจัดการศึกษา การตระหนักและพร้อมปฏิบัติตามกฎระเบียบของบุคลากร ความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ของกฎ ระเบียบ การมีการทบทวนกฎ ระเบียบให้เหมาะสม การมีกฎ ระเบียบที่เอื้อหรือเกิด

ประโยชน์ต่อผู้เรียน การบังคับใช้ระเบียบ กฎหมายต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม และระเบียบกฎหมายต้องมีที่มาที่ชอบธรรม

2) หลักคุณธรรม ซึ่งหลักการนี้แม้จะไม่ได้เป็นหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ประชาธิปไตยที่นักวิชาการหรือองค์การระหว่างประเทศกล่าวถึงเท่าไรนัก แต่ก็ยังเป็นหลักการของธรรมาภิบาลหลักการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญเพราะ คุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมในระดับสูงของมนุษย์ที่เน้นการควบคุมจากภายใน คือการสร้างจิตสำนึกว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องควร (จินตนา บุญบังการ, 2553: 28) ซึ่งจะแตกต่างจากการยึดแค่หลักกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือที่ควบคุมพฤติกรรมในระดับต่ำของมนุษย์ เป็นการควบคุมจากภายนอก การนำหลักคุณธรรมเข้ามาใช้วัดธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม ซึ่งองค์ประกอบของหลักคุณธรรมจากสถาบันพระปกเกล้า (2552: 90) อันได้แก่ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ และ ความเป็นกลางของผู้บริหาร ส่วนหลักคุณธรรมเมื่อพิจารณาในบริบทของโรงเรียนนั้นจากผลการสัมภาษณ์ก็แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักคุณธรรมในการนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนเช่นเดียวกัน เพราะผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทุกรายล้วนเห็นว่าหลักคุณธรรมเป็นหลักการที่ควรนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยเมื่อมองหลักคุณธรรมในโรงเรียนอาจแบ่งได้เป็นคุณธรรมต่อตนเอง คุณธรรมต่อวิชาชีพ คุณธรรมต่อผู้รับบริการ คุณธรรมต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ และคุณธรรมต่อสังคม

3) หลักความโปร่งใส ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญเพราะความโปร่งใสหมายถึง การมีระบบกติกากิจการและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา โดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างทั่วถึง การที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังรวมถึงความทันสมัยและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541: 7; สถาบันพระปกเกล้า, 2544: 51) ซึ่งการขาดซึ่งความโปร่งใสอาจทำให้ลุกลามไปถึงการขาดธรรมาภิบาลในข้ออื่นๆ ได้ เช่น การไม่สามารถตรวจสอบได้ และการขาดความน่าเชื่อถือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553: 87) ดังนั้นหลักความโปร่งใสจึงเป็นอีกหลักการหนึ่งที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้วัดธรรมาภิบาล โดยการวัดธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐทั่วๆ ไป สถาบันพระปกเกล้า (2552: 183-184) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของความโปร่งใสว่าจะประกอบไปด้วยหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ส่วนหลักความโปร่งใสในโรงเรียน จากผลการสัมภาษณ์ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดล้วนเห็นว่ามีความเหมาะสมในการนำมาวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นก็เช่นเดียวกันก็ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ความโปร่งใสด้านการให้

คุณและการให้โทษ และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล เพียงแต่อาจจะมีข้อคำถามที่ใช้ชี้วัดความโปร่งใสที่แตกต่างออกไปเพื่อความสอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน

4) หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย (อรทัย ก๊กผล, 2552: 3) ซึ่งเป็นกรอบคิดของชาติตะวันตก ที่เกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบอบประชาธิปไตยที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคของประชาชน นอกจากนี้ความเชื่อเรื่องการมีส่วนร่วมยังมีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่องความเป็นปัจเจกที่มีความสามารถและศักยภาพที่คิดเองเป็นในการแสดงความคิดเห็นของตนในชุมชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2553: 53) สังคม หรือชาติ ที่ตนเองอาศัยอยู่ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลประชาธิปไตยนั้นมิอาจขาดซึ่งการวัดในเรื่องหลักการมีส่วนร่วมได้ โดยการวัดธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐต่างๆ ไปนั้น สถาบันพระปกเกล้า (2552: 185) ได้พิจารณาจากองค์ประกอบคือ หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ และ หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในแง่ของหลักการมีส่วนร่วมในโรงเรียนนั้นก็ถือว่าเป็นหลักการที่มีความจำเป็นในการนำมาวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน เพราะการมีส่วนร่วมจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ ซึ่งเมื่อรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของก็จะเกิดความรู้สึกรู้ร้อนรู้หนาว ทำให้เกิดการช่วยติดตาม เกิดการเอาใจใส่ ซึ่งจะทำให้ระบบการบริหารงานโรงเรียนมีประสิทธิภาพเกิดขึ้น โดยผลจากการสัมภาษณ์นั้นผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดล้วนแต่เห็นว่าหลักการมีส่วนร่วมมีความเหมาะสมในการนำมาวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนเช่นเดียวกันกับการวัดการมีส่วนร่วมในองค์การภาครัฐต่างๆ ไป โดยมีองค์ประกอบการวัดหลักการมีส่วนร่วมในโรงเรียนที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือประกอบไปด้วยโรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โรงเรียนมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ และโรงเรียนมีการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม

5) หลักความรับผิดชอบ เป็นอีกหลักการหนึ่งที่มีมีการนำมาใช้วัดเป็นหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการที่มีความสำคัญเช่นกัน เพราะหลักการนี้ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ ซึ่งความรับผิดชอบในความหมายอย่างกว้างนอกจากจะหมายถึงความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้แล้ว ยังรวมไปถึงความรับผิดชอบในงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งตอบสนองต่อความคาดหวังสาธารณะ (ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553: 47) ซึ่งความรับผิดชอบนั้นถือเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารหรือทำงานในองค์การ โดยสถาบันพระปกเกล้า (2552: 112) ได้ระบุถึงองค์ประกอบของหลักความรับผิดชอบในองค์การภาครัฐต่างๆ ไป ว่าประกอบด้วย หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน หน่วยงานมีเป้าหมายชัดเจน หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานมีระบบ

ติดตามประเมินผล หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ที่ไม่มีผลงาน และหน่วยงานมีแผนสำรอง ซึ่งก็ค่อนข้างสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบในโรงเรียนจากผลการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดล้วนแต่เห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่ควรนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยอาจแบ่งความรับผิดชอบในโรงเรียนได้เป็น โรงเรียนมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบ โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจน โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนมีระบบติดตามประเมินผล และโรงเรียนมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน

6) หลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อปฏิรูประบบไปสู่การลดต้นทุนและขนาดภาครัฐ อีกทั้งเน้นการปรับปรุงการให้บริการของรัฐ (McNabb, 2009: 3-4) โดยหลักความคุ้มค่าในองค์การภาครัฐต่างๆ ไปนั้น สถาบันพระปกเกล้า (2552: 187-188) พิจารณาจากองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ คือ หน่วยงานมีการประหยัด หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ หน่วยงานมีศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งหลักความค่านั้นถือว่าเป็นหลักการที่มีความเหมาะสมในการนำมาเป็นองค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนอีกหนึ่งองค์ประกอบเช่นเดียวกัน เพราะผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดล้วนแต่เห็นว่าองค์ประกอบนี้มีความเหมาะสมในการนำมาใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของธรรมาภิบาลในโรงเรียน เพราะการมีงบประมาณที่จำกัด การดำเนินกิจกรรมใดๆ ในโรงเรียนยังต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าที่จะเกิดขึ้น โดยความคุ้มค่าในโรงเรียนนั้น อาจพิจารณาจากความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรว่ามีการใช้อย่างประหยัด ใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และโรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ดังนั้นหลักความคุ้มค่าจึงเป็นอีกหลักการหนึ่งที่เหมาะสมนำมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนเฉกเช่นเดียวกับธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐต่างๆ ไป

จากหลักการทั้ง 6 หลักที่กล่าวมา ล้วนแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแต่ละหลักที่ควรนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไม่เฉพาะแต่ในองค์การภาครัฐต่างๆ ไปเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงองค์การประเภทโรงเรียนด้วย ซึ่งอาจมีรายละเอียดของข้อคำถามหรือตัวชี้วัดที่แตกต่างกันบ้างเพื่อความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทขององค์การที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามแม้ 6 หลักการนี้จะมีความเหมาะสมในการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน แต่องค์ประกอบที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ค้นพบเพิ่มเติมอีก 2 หลักการคือ หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ซึ่งทั้งสองหลักการนี้ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการศึกษาธรรมาภิบาลในโรงเรียน กล่าวคือ

7) หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม หลักการนี้มีความสำคัญที่ควรจะต้องนำเข้ามาศึกษาธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย เพราะจะช่วยตอบโจทย์ปัญหาการบริหารงานโรงเรียนมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา คือการที่ผู้เรียนมีคุณภาพ เพราะหลักการนี้มองว่ากิจกรรมใดๆ ที่เกิดขึ้น

ในโรงเรียนต้องตอบคำถามได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชนหรือสังคม หรือไม่ หากกิจกรรมใดๆ ที่ดำเนินไปแล้วไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้เรียน โรงเรียน ชุมชนหรือสังคม กิจกรรมนั้นก็ถือว่าไม่เข้าหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม เช่น การจัดงานวันเกิดของผู้บริหารหรือวันเกิด ส.ส. แล้วชวนนักเรียนไปพอรำที่บ้านเจ้าของวันเกิด ซึ่งต้องตั้งคำถามว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนของผู้เรียนหรือไม่ ถ้าไม่เป็นประโยชน์ก็ควรเลิกทำ (เกษม วัฒนชัย, 2546: 26) หรือ อีกตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้อำนวยการโรงเรียน ใ้ให้ครูผู้สอนทำงานของภรรยาตนเองซึ่งเป็นครูต่างโรงเรียน ครูผู้สอนท่านนั้นอาจทำงานออกมาได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่ต้องตั้งคำถามคือ แล้วสิ่งนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียนในโรงเรียน หรือก่อให้เกิดประโยชน์ต่อโรงเรียน ต่อชุมชน หรือต่อสังคม ของโรงเรียนอย่างไร ซึ่งหากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ก็ถือว่าผิดต่อหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ซึ่ง จะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีประโยชน์ในการนำมาศึกษาระบบบริหารในโรงเรียน เพราะเป็นหลักการที่มุ่งเน้นถึงประโยชน์ของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นต่อประโยชน์ของผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคมส่วนรวม

8) หลักความมั่นคงจากคำตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม หลักการนี้ก็เป็นอีกหลักการหนึ่ง ที่ควรมีการนำเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบระบบบริหารในโรงเรียน อันเนื่องมาจากเป็นหลักการที่พัฒนามาจากข้อค้นพบจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คือ งานของ ศรีพิชชา สิริทิกำจร แก้วพิจิตร (2551) ซึ่งได้พบว่าหลักความมั่นคงเป็นหลักที่ควรนำมาใช้วัดระบบบริหารในมหาวิทยาลัยเอกชน และจากการวิจัยของผู้วิจัยเอง (วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ, 2554: 163-192) ซึ่งพบปัญหาการขาดความมั่นคงของกลุ่มครูอัตราจ้างซึ่งเป็นบุคลากรกลุ่มหนึ่งในโรงเรียน และจากที่ได้พบทวนวรรณกรรมถึงสภาพปัญหาภายในโรงเรียน พบว่าภายในโรงเรียนมีปัญหาเรื่องครูมีรายได้ไม่สมดุลกับค่าครองชีพ (เซ็น แก้วยศ, 2541; สุธิดารัตน์ มัทธวรรตน์, 2556: 53-75) ปัญหาหนี้สินของครู (พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2548; ครูบ้านนอก.คอม, 2555) ซึ่งกรณีปัญหาหนี้สินครูนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาหนึ่งของโรงเรียน ซึ่งปัญหานี้หากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะส่งผลกระทบต่อตัวผู้เรียนได้ เพราะตัวครูเองก็ยอมรับว่าการเป็นหนี้มีผลกระทบต่อการสอนเพราะต้องออกไปทำงานหารายได้เสริม ทำให้ความเอาใจใส่ต่องานสอนน้อยลง (सानปฏิรูป, 2544 อ้างถึงใน พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2548: 363) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในเรื่องหลักความมั่นคงนั้นเป็นหลักการที่สมควรที่จะต้องนำมาศึกษาระบบบริหารในโรงเรียน ซึ่งผลจากการใช้การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ ทำให้หลายข้อคำถามที่ใช้เป็นตัวชี้วัดหลักความมั่นคงต้องถูกตัดออกไป จึงเหลือข้อคำถามบางข้อ ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนชื่อจากหลักความมั่นคง เป็นหลักความมั่นคงจากคำตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมนั้น ก็ยังเป็นหลักความมั่นคงอยู่ดี เพียงแต่มุ่งเน้นไปที่ความสำคัญของความมั่นคงทางด้านคำตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ทั้งหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมนั้น ล้วนแต่มีความสำคัญที่ควรนำมาเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนด้วย โดยยืนยันได้จากทั้งจากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น การไปสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้ง 56 คน จนถึงการยืนยันทางสถิติด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ

จากผลการศึกษาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนนั้น หากนำไปเปรียบเทียบกับสมมติฐานการวิจัยจะพบได้ว่าเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย กล่าวคือ ธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีองค์ประกอบที่ชัดเจน ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม

5.2.2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

จากผลการวิจัยซึ่งพบว่า สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ส่วนด้านหลักการมีส่วนร่วมและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมอยู่ในระดับมาก ซึ่งผลการวิจัยในส่วนนี้ค่อนข้างสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านๆ มา เช่น งานวิจัยของ สามารถ อินตามูล (2548) สุวรรณ ทองคำ (2545) พระยุทธินา ชุตทองม้วน (2550) ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) และ สุจิตรา มีจำรัส (2550) ซึ่งมักพบว่าค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนมักอยู่ในระดับมากขึ้นไป แต่สิ่งหนึ่งที่ผลการศึกษาของผู้วิจัยเองที่น่าสนใจคือ ทำไมค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักการมีส่วนร่วมและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมจึงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าด้านอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับกัน ซึ่งผู้วิจัยขออภิปรายว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนั้น น่าจะมาจากอย่างน้อยๆ สองสาเหตุด้วยกัน คือ

ประการแรก สาเหตุจากการกำหนดเกณฑ์การตัดสินใจพิจารณาในการแปลความหมายของค่าคะแนนเฉลี่ยระดับความเห็น (ตารางที่ 3.4 หน้า 186) ซึ่งเส้นตัดแบ่งระหว่างระดับมากกับระดับมากอย่างยิ่งจะตัดที่ 3.25 และ 3.26 ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยที่ได้จากผลการวิจัย ซึ่งอาจเรียงลำดับค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในรายด้านได้ ดังนี้ หลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.45$) หลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 3.44$) หลักคุณธรรม ($\bar{X} = 3.43$) หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ($\bar{X} = 3.36$) หลักนิติธรรม ($\bar{X} = 3.35$) หลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 3.33$) หลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = 3.14$) และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ($\bar{X} = 3.09$) ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าเฉลี่ย

ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก เพราะจากค่าเฉลี่ยที่เต็ม 4.00 แต่หลักที่ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือหลักความคุ้มค่า ก็ได้เพียง 3.45 ซึ่งเกณฑ์ที่ตั้งไว้ของระดับมากอย่างยิ่งคือ 3.26 ถึง 4.00 จะเห็นได้ว่าจะใกล้เคียงกับ 3.26 มากกว่า 4.00 ในขณะที่ ระดับมากตั้งเกณฑ์ไว้ที่ 2.52 – 3.25 ซึ่งค่าเฉลี่ยของด้านหลักความมั่นคง จากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมซึ่งเป็นด้านที่ได้ค่าเฉลี่ยต่ำสุด(เมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 จะเห็นได้ว่าค่อนข้างเอนไปทาง 3.25 มากกว่า 2.52 ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุแรกเป็นเพราะตัวเกณฑ์ที่ตั้งไว้

ประการที่สอง แม้ว่าเมื่อพิจารณาเทียบกับเกณฑ์จะเห็นได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะเส้นแบ่งระหว่างค่าเฉลี่ยของระดับมากกับมากอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเทียบระหว่างคะแนนเฉลี่ยด้วยตนเองก็ยิ่งถือว่าด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมเป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าด้านอื่นๆ (ในเชิงเปรียบเทียบ) อยู่ดี ซึ่งอาจเป็นเพราะในด้านการมีส่วนร่วมนั้นถึงแม้ว่าผลจากการสัมภาษณ์จะพบได้ว่าหลายๆ โรงเรียนเห็นว่าเป็นหลักการที่มีความจำเป็น แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นในบางครั้งอาจเกิดจากปัญหาความไม่พร้อมของผู้มีส่วนร่วมเอง ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาจากความพร้อมในเรื่องความรู้ความสามารถ หรือ ความเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม เช่น หากเป็นกรณีของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นกรรมการสถานศึกษา จากผลการสัมภาษณ์จะพบว่ามีกรรมการสถานศึกษาของหลายๆ แห่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า กรรมการสถานศึกษาหลายๆ แห่งยังขาดความพร้อมในแง่ของเวลาเพราะมีภาระกิจงานอื่นของตนเองที่เห็นว่าสำคัญกว่าการเข้าร่วมงานกับโรงเรียน ทำให้ในหลายๆ โรงเรียนเมื่อมีการจัดประชุมกรรมการสถานศึกษาจึงมีกรรมการสถานศึกษามาแค่เกินกึ่งหนึ่งเท่านั้น ซึ่งนี่ก็ถือว่าเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้ระดับธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วมต่ำกว่าหลักอื่นๆ ทั้งหมด (ยกเว้นหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม) ส่วนในด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมซึ่งเป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดเมื่อเทียบกับด้านอื่นๆ นั้น เมื่อนำผลจากการทบทวนวรรณกรรมมาประกอบ จะพบว่า ก็มีการกล่าวถึงปัญหาหนี้สิน หรือการที่ครูมีรายได้และค่าตอบแทนไม่สมดุลกับค่าครองชีพ (เช่น เซ็น แก้วยศ, 2541; สุธิดารัตน์ มัทธวรรต์, 2556; พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2548) ซึ่งนี่ก็อาจเป็นผลให้ในหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าด้านอื่นๆ (ในเชิงเปรียบเทียบ)

หากนำผลการศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลมาเปรียบเทียบกับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งว่าโรงเรียนมีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จะพบว่าผลการศึกษาเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย

5.2.3 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

จากผลการสัมภาษณ์ที่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อ(หรือเอื้อต่อ)ระดับ(หรือการเกิด)ธรรมาภิบาลของโรงเรียน พบว่าประกอบไปด้วย ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในอันได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านการมีระบบบริหารที่ดี ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านงบประมาณ และปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียน ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกอันได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยด้านการเมืองและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ส่วนผลที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงสถิติด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวม คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน อันได้แก่ ปัจจัยโครงสร้าง ปัจจัยกลยุทธ์ ปัจจัยระบบ ปัจจัยบุคลากร ปัจจัยทักษะ ปัจจัยสไตล์ ปัจจัยค่านิยมร่วม (ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้ง 7 ปัจจัยนี้คือเรื่อง ปัจจัย 7S ของ McKinsey จึงอาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิด 7Sของ McKinsey) และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวม อันได้แก่ สภาพแวดล้อมทางสังคมในแง่ของอาชีพของคนในชุมชน กับ สภาพแวดล้อมทางด้านการเมืองในแง่ของการแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นและการได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เมื่อนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์และจากการวิเคราะห์เชิงสถิติมาเปรียบเทียบกัน อาจไล่เรียงอภิปรายได้ ดังนี้

5.2.3.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรนั้นส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลในภาพรวม และในด้านหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ซึ่งผลทั้งสองส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่ค่อยสอดคล้องกัน เพราะไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น อาจเป็นเพราะมีปัจจัยอยู่จำนวนมากที่ล้วนแต่มีโอกาสส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้ และเรื่องโครงสร้างองค์กรซึ่งในบางครั้งอาจดูเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม จึงไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิตินั้นผู้ตอบแบบสอบถามเพียงแต่ตอบคำถามตามความคิดเห็นของตนในแต่ละข้อคำถาม ส่วนผลของการหาความสัมพันธ์นั้นเป็นหน้าที่ของนักวิจัย ดังนั้นความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของข้อมูลในเชิงสถิติมากกว่าจะเป็นความเห็นโดยตรงของผู้ให้ข้อมูล และเท่าที่ผู้วิจัยได้สืบค้นงานวิจัยทางด้านธรรมาภิบาลในโรงเรียนก็ยังไม่ปรากฏว่ามีงานใดที่ได้หาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยโครงสร้างกับระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ดังนั้นความไม่สอดคล้องกันของผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติจึงต้องรอการพิสูจน์ต่อไป

5.2.3.2 ปัจจัยด้านกลยุทธ์ จากผลการสัมภาษณ์นั้น ปัจจัยกลยุทธ์ก็เป็นปัจจัยที่ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง เช่นเดียวกันกับปัจจัยด้านโครงสร้าง ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติกับพบว่าปัจจัยกลยุทธ์ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม ซึ่งสาเหตุที่ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติดูเสมือนว่าจะไม่สอดคล้องกัน นั้น ก็น่าจะเป็นเพราะเหตุผล เดียวกันกับที่เกิดขึ้นกับปัจจัยโครงสร้าง คือ เพราะมีปัจจัยที่มีความสำคัญที่ล้วนแต่อาจจะส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้อยู่อย่างหลากหลาย ปัจจัย จึงทำให้ปัจจัยด้านกลยุทธ์ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้นึกถึง หรือต่อให้นึกถึงก็อาจคิดว่าไม่มีความสำคัญเท่ากับปัจจัยอื่นๆ แต่ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติเป็นการตอบด้วยผลจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของคะแนนความเห็นต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนและกลยุทธ์ ซึ่งผลที่ได้เกิดจากการวิเคราะห์ทางสถิติ ไม่ได้เกิดจากการนึกคิดหรือให้เหตุผลในเชิงตรรกะของผู้ให้ข้อมูล จึงทำให้ผลที่ได้ระหว่างการสัมภาษณ์กับผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติออกมาไม่ค่อยสอดคล้องกัน ดังนั้น ปัจจัยกลยุทธ์เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่คงต้องรอการพิสูจน์ต่อไปเพื่อยืนยันว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลหรือไม่

5.2.3.3 ปัจจัยด้านระบบ ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัจจัยด้านระบบส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ ซึ่งพบว่าปัจจัยระบบส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลทั้งในภาพรวม และ รายด้าน อันได้แก่ ด้าน หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และ หลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม ซึ่งผลทั้งจากการสัมภาษณ์และจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน และปัจจัยระบบนี้ก็ปัจจัยหนึ่งในปัจจัย 7S ของ McKinsey จึงอาจพอสรุปในเบื้องต้นได้ว่าปัจจัยด้านระบบส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

5.2.3.4 ปัจจัยด้านบุคลากร ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่าปัจจัยด้านบุคลากรส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า ปัจจัยด้านบุคลากรส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมและรายด้านอันได้แก่ ด้านหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน จึงอาจอธิบายได้ว่าเพราะบุคลากรคือสมาชิกทุกคนขององค์การ หากสมาชิกขององค์การขาดซึ่งความสามัคคีการบริหารงานให้เกิดการมีส่วนร่วมย่อมเป็นไปได้ หากสมาชิกขององค์การขาดซึ่งคุณธรรมแล้วองค์การจะเป็นองค์การที่มีคุณธรรมคงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก(หรืออาจจะเป็นไปไม่ได้เลย) หากสมาชิกขององค์การขาดการตระหนักในการใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าก็เป็นไปได้ยากอีกเช่นกันที่องค์การจะมีการบริหารงานที่มีความคุ้มค่า เหล่านี้จึงเป็นเหตุผลอธิบายว่าทำไมปัจจัยด้านบุคลากรจึงส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน นอกจากนี้ปัจจัย

บุคลากรก็เป็นหนึ่งในปัจจัย 7S ของ McKinsey อีกเช่นเดียวกัน จึงยิ่งตอกย้ำให้หน้าเชื่อว่าปัจจัยบุคลากรส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

5.2.3.5 ปัจจัยด้านทักษะ จากผลการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านทักษะโดยตรง แต่กล่าวถึงอ้อมๆ ผ่านทางปัจจัยด้านบุคลากร คือมองว่าบุคลากรต้องมีความรู้ และทักษะเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจึงทำให้การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนประสบความสำเร็จได้ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ พบว่า ปัจจัยด้านทักษะ ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวมและในรายด้าน คือ ด้านหลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกันว่าปัจจัยด้านทักษะส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน นอกจากนี้ปัจจัยด้านทักษะก็เป็นอีกหนึ่งในปัจจัย 7S ของ McKinsey

5.2.3.6 ปัจจัยด้านสไตล์ จากผลการสัมภาษณ์ พบว่าปัจจัยสไตล์ของผู้หน้านั้นเป็นปัจจัยที่มีผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงมากที่สุดว่าเป็นปัจจัยที่ส่งต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าปัจจัยสไตล์ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน ได้แก่ด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกันว่าปัจจัยสไตล์ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนั้น เป็นเพราะว่าปัจจัยสไตล์ของผู้หน้านั้น มีการศึกษากันมาช้านานแล้วว่าผู้มาเป็นปัจจัยสำคัญในการนำพาองค์การไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ผู้หน้าเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีความสำคัญกับกลุ่ม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายๆ เพราะผู้หน้า เช่น ผู้หน้าไม่กล้าตัดสินใจ ไม่รับผิดชอบ ไม่ส่งเสริมผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่มีวิสัยทัศน์ (สุพานี สฤกษ์วานิช, 2549: 296) หรือบริหารงานแบบเอาเอง เลือกที่รักมักที่ชัง ทำให้ในองค์การเกิดปัญหาขึ้นได้ ดังนั้นการบริหารงานในโรงเรียนจะเกิดธรรมาภิบาลขึ้นได้ ปัจจัยผู้หน้า หรือ สไตล์ จึงถือว่าเป็นอีกหนึ่งในปัจจัยสำคัญ ซึ่งปัจจัยสไตล์นี้ก็เป็นอย่างหนึ่งปัจจัยใน 7S ของ McKinsey อีกเช่นกัน

5.2.3.7 ปัจจัยด้านค่านิยมร่วม ผลจากการสัมภาษณ์พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยค่านิยมร่วมหรือปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การนั้นมีผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกันกับผลที่ได้จากการวิเคราะห์ทางสถิติ เพราะผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยด้านค่านิยมร่วมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านทุกๆ ด้าน ซึ่งถือว่าเป็นเพียงปัจจัยเดียวในบรรดาปัจจัยทั้งหมดที่ผู้วิจัยนำมาศึกษา ที่พบว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในทุกๆ ด้าน ซึ่งผลที่ค่อนข้างสอดคล้องกันระหว่างผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ จึงอาจชี้ได้ว่าปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์การนั้นมีความสำคัญต่อการ

บริหารองค์การมาก ซึ่งในงานวิจัยของพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2551: 25-48) ได้ศึกษาเรื่อง วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์การราชการ โดยได้ทำการเปรียบเทียบระดับวัฒนธรรม องค์การราชการก่อนและหลังจากที่มีการนำวัฒนธรรมแบบ “I AM READY”⁵ ไปปฏิบัติ และได้ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมแบบ I AM READY กับประสิทธิผลขององค์การราชการ โดยมีจำนวนตัวอย่าง 9,100 ตัวอย่าง จากข้าราชการทุกกระทรวง ผลการศึกษาพบว่า การนำ วัฒนธรรมแบบ I AM READY ไปปฏิบัติเป็นเวลา 2 ปี ทำให้คะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรม I AM READY ขององค์การราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และวัฒนธรรม I AM READY มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การราชการ ซึ่งจากที่กล่าวมานี้เป็นเพียง ตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การ หรือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับความสำเร็จขององค์การ ซึ่ง จากผลการวิจัยของพิชาย หากนำมาเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของผู้วิจัย แม้พิชายจะศึกษาในเรื่อง ของประสิทธิผลขององค์การ แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แต่ งานวิจัยของพิชายก็ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ หรือ ค่านิยมร่วม ซึ่งตัว ค่านิยมร่วมนี้เองก็เป็นหนึ่งในบรรดาปัจจัย 7S ของ McKinsey อีกเช่นกัน ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ปัจจัยค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์การส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน

จะเห็นได้ว่าทั้ง 7 ปัจจัยที่กล่าวไปแล้วข้างต้นล้วนแต่เป็นปัจจัย 7S ของ Mckinsey ทั้งสิ้น ซึ่งผลการวิเคราะห์เชิงสถิติในภาพรวมพบว่าทุกปัจจัยล้วนแต่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของ โรงเรียนทั้งสิ้น ส่วนผลจากการสัมภาษณ์นั้นมีเพียงแคปัจจัยด้านโครงสร้างและด้านกลยุทธ์เท่านั้น ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้กล่าวถึง นอกนั้นผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ดังนั้นทั้ง 7 ปัจจัยดังกล่าวนี้จึงถือว่าน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อระดับ ธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานวิจัย เพราะปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในอันได้แก่ ปัจจัยโครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร ทักษะ สไตล์ และ ค่านิยมร่วม ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาล ของโรงเรียน และผลการศึกษาของผู้วิจัยในครั้งนี้ก็สอดคล้องกับผลการวิจัยของ รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล บริหารจัดการที่ดี โดยศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

⁵ “I AM READY” ย่อมาจาก

Integrity	=	ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี	Activeness	=	ขยันตั้งใจทำงาน เจริญรุก
Morality	=	มีศีลธรรม คุณธรรม	Relevancy	=	รู้ทันโลก, ปรับตัวทันโลก
Efficiency	=	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ	Accountability	=	รับผิดชอบต่อผลงานและสังคม
Democracy	=	มีใจและการกระทำเป็นประชาธิปไตย, มีส่วนร่วมและโปร่งใส			
Yield	=	มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน			

โดยใช้ทฤษฎีปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7S ของ McKinsey ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร 6 คน และแจกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ 22 คน ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยการบริหารทั้ง 7 ปัจจัยล้วนแต่มีความสำคัญต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

5.2.3.8 ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียน ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าขนาดของโรงเรียนที่ต่างกันย่อมส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันได้ แต่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติกลับพบว่าปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียนไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่สอดคล้องกัน โดยหากพยายามเทียบกับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคืองานวิจัยของ สุวรรณ ทองคำ (2545) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยขนาดของโรงเรียนกับระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน กับกลุ่มตัวอย่างโรงเรียน 100 แห่งในจังหวัดสิงห์บุรี ด้วยการวิเคราะห์เชิงสถิติ ด้วยการทดสอบไคสแควร์ (χ^2 -test) โดยผลการศึกษาพบว่าขนาดของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลใน 6 รายการคำถาม จาก 50 รายการคำถาม ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก จึงอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติของผู้วิจัยไม่พบความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านขนาดของโรงเรียนนั้นผลจากการสัมภาษณ์เป็นไปตามสมมติฐาน ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่เป็นไปตามสมมติฐาน เพราะผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่พบว่าปัจจัยขนาดส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนแต่อย่างใด

5.2.3.9 ปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียน ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยด้านสถานที่ตั้งของโรงเรียนส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน คือ หากโรงเรียนตั้งในบริเวณที่ชุมชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย ก็มีแนวโน้มที่โรงเรียนนั้นๆ จะมีธรรมาภิบาลสูง ซึ่งผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าปัจจัยด้านสถานที่ตั้งไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลทั้งในภาพรวมและรายด้าน ยกเว้นด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งแม้จะพบว่าสถานที่ตั้งส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักการมีส่วนร่วม แต่ผลที่พบก็เป็นผลในทางกลับกันกับผลจากการสัมภาษณ์ กล่าวคือ ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า โรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเขตอำเภอเมืองจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในหลักการมีส่วนร่วมสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร จึงกล่าวได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่สอดคล้องกัน และเท่าที่ผู้วิจัยได้พยายามสืบค้นก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านสถานที่ตั้งต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน แต่จากการสังเกตของผู้วิจัย เกี่ยวกับรายชื่อโรงเรียนที่ได้รับรางวัลสถานศึกษาที่มีการบริหารจัดการดีเด่นในปีงบประมาณ 2553-2554 โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้มอบรางวัลให้แก่โรงเรียนที่มีการบริหารจัดการดีเด่น ซึ่งมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับรางวัล 9 แห่ง โดยที่ มี 3 แห่งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร อีก 6 แห่งแม้จะตั้งอยู่ในต่างจังหวัด แต่ก็มีถึง 4 แห่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง มี

เพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง ดังนั้นผลจากการวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงสถิติจึงไม่ค่อยสอดคล้องกับผลจากการสัมภาษณ์รวมถึงผลจากการสังเกตจากรายชื่อโรงเรียนที่ได้รับรางวัล ดังนั้นในส่วนของปัจจัยสถานที่ตั้งของโรงเรียนจึงคงต้องรอการพิสูจน์ต่อไป และอาจกล่าวสรุปได้ว่า ผลจากการสัมภาษณ์เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย คือ ปัจจัยสถานที่ตั้งของโรงเรียนส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติในภาพรวมไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยเพราะผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติไม่พบความสัมพันธ์ของปัจจัยสถานที่ตั้งของโรงเรียน ยกเว้นด้านหลักการมีส่วนร่วมที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย

5.2.3.10 ปัจจัยด้านรายได้หรือรายรับของโรงเรียน ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า รายได้มีผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน เพราะหากโรงเรียนขาดงบประมาณในการดำเนินงาน การจะบริหารงานโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องยาก ในส่วนของผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติแม้ในภาพรวมจะไม่พบว่ารายได้ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในภาพรวม แต่ก็พบในด้านหลักความคุ้มค่าและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม กล่าวคือ พบว่าในโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลางมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนในด้านหลักความคุ้มค่าและหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมต่ำกว่าโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ ซึ่งการมีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ นั้นสะท้อนหรือแสดงถึงศักยภาพของโรงเรียนในการเลี้ยงตัวเอง เพราะโรงเรียนทุกแห่งต่างได้รับเงินงบประมาณจากส่วนกลางในอัตรารายได้ที่เท่าๆ กัน นั้นหมายความว่าในโรงเรียนขนาดเดียวกันย่อมได้รับงบประมาณที่เท่าๆ กัน ซึ่งในปัจจุบันแต่ละโรงเรียนต่างได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐไม่เพียงพออยู่แล้ว แต่หากโรงเรียนใดมีศักยภาพในการหาเงินเพิ่มเติมจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ ก็สะท้อนถึงว่าโรงเรียนนั้นๆ จะมีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการมากกว่าโรงเรียนในขนาดเดียวกันที่มีงบประมาณในการดำเนินการส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลางอย่างเดียว ดังนั้นจึงอาจพอสรุปได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกันในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะไม่พบความสัมพันธ์ในภาพรวมก็ตาม และผลจากการสัมภาษณ์นั้นเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติในภาพรวมไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยเพราะปัจจัยรายได้หรือรายรับของโรงเรียนนั้นในภาพรวมไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนแต่อย่างใด

5.2.3.11 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จากผลการสัมภาษณ์พบว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าในสังคมหรือชุมชนใดที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีก็จะสามารถเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนเรื่องการจัดการศึกษาให้กับทางโรงเรียนให้เกิดธรรมาภิบาลได้ดีกว่าโรงเรียนที่คนในชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ เพราะผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า ปัจจัย

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน กล่าวคือ จากผลการวิจัยพบว่าในโรงเรียนที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่มีความแตกต่างในค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้านจากโรงเรียนที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางไปจนถึงฐานะดีแต่อย่างใด ซึ่งในแง่นี้คงต้องรอการพิสูจน์ต่อไปเพราะจากการสืบค้นงานวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจกับระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดศึกษา อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษสามารถตอบสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ได้ว่า ผลจากการสัมภาษณ์เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ในขณะที่ผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิตินั้นไม่เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยเพราะตัวแปรฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียนนั้นไม่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนทั้งในภาพรวมและรายด้าน

5.2.3.12 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม จากผลการสัมภาษณ์พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยในสังคมใดที่ครอบครัวยุโรปส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงครอบครัวนั้นก็จะสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ร่วมตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนทำให้โรงเรียนมีธรรมาภิบาลเกิดขึ้น ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า ปัจจัยด้านสังคม คือในโรงเรียนที่มีผู้ปกครองส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงไม่ได้มีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูงแต่อย่างใด ทั้งในภาพรวมและรายด้าน เว้นแต่ด้านหลักคุณธรรมที่ผลการศึกษาสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ กล่าวคือ พบว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรมสูงกว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง จึงอาจกล่าวได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกันเพียงบางส่วน เพราะผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าส่งผลเพียงด้านหลักคุณธรรมเท่านั้น ซึ่งในส่วนของผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิตินั้น นอกจากปัจจัยการศึกษาของผู้ปกครองแล้ว ยังมีปัจจัยอาชีพของคนในชุมชนด้วยที่ผู้วิจัยนำมาศึกษา ซึ่งผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า โรงเรียนที่คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่คนในชุมชนประกอบอาชีพอื่นๆ ทั้งในภาพรวมและรายด้าน อันได้แก่ด้านหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งนี่ก็เป็นข้อค้นพบที่ชวนให้สงสัยว่าทำไมอาชีพเกษตรกรรมจึงส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ซึ่งในส่วนนี้ไม่มีกล่าวถึงในส่วนของผลจากการสัมภาษณ์ จึงสรุปได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติสอดคล้องกันบางส่วน ดังนั้นในส่วนของปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมจึงคงต้องรอการพิสูจน์ต่อไป และอาจสรุปตอบสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้ว่า ผลจากการสัมภาษณ์เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิตินั้นเนื่องจากผู้วิจัยได้จำแนก

สภาพแวดล้อมทางสังคมออกเป็น 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียน และ ตัวแปรอาชีพของคนในชุมชน ซึ่งตัวแปรการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียนนั้นในภาพรวมไม่ส่งผลกระทบต่อระดับ ธรรมาภิบาลของโรงเรียนแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่เป็นไปตามสมมติฐาน ส่วนตัวแปรอาชีพของคนในชุมชนนั้นในภาพรวมเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย

5.2.3.13 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน ธรรมาภิบาลต้องเกิดตั้งแต่หน่วยงานระดับบน ตั้งแต่รัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ ไหลลงมาจนถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงจะทำให้ธรรมาภิบาลในโรงเรียนเกิดขึ้นได้ และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่ฝ่ายการเมือง ท้องถิ่นและผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัดต้องไม่เข้ามาแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน ธรรมาภิบาลในโรงเรียนจึงจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งในส่วนของผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่า ในโรงเรียนที่ไม่เคย ถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจะมีระดับธรรมาภิบาล ในภาพรวม ในหลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่าสูงกว่าโรงเรียนที่ถูกแทรกแซงการทำงานจาก หน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการ วิเคราะห์เชิงสถิติค่อนข้างสอดคล้องกัน ซึ่งการที่โรงเรียนถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้น สังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นแล้วส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลในภาพรวม และด้านหลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า นั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นเพราะการแทรกแซงการทำงานนั้นมักเป็นการ แทรกแซงที่ขัดกับหลักธรรมาภิบาลในตัวอยู่แล้ว เช่น แทรกแซงเรื่องการฝากบุคคลเข้าทำงาน เรื่อง การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร เรื่องการฝากผู้เรียนเข้าเรียน เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างเหล่านี้จะเห็นได้ชัดว่าขัด ต่อหลักคุณธรรม เพราะการบริหารงานโรงเรียนที่เกิดขึ้นจะขาดซึ่งความเป็นธรรม เช่น คนที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง แต่กลับไม่ได้ย้ายมาในโรงเรียน ส่วนคนที่ได้ย้ายมาก็คือคนที่ อาจขาดคุณสมบัติที่เพียงพอ หรือในกรณีของผู้เรียนก็อาจทำให้ผู้เรียนที่มาจากการฝากเข้าไปเบียดบัง เก้าอี้ของผู้เรียนคนอื่น เป็นต้น นี่จึงสะท้อนมาให้เห็นว่าปัจจัยการแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงาน ต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน นอกจากประเด็นการ แทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดและจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึง การให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งผลการศึกษา ก็พบว่า ในโรงเรียนที่ท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการศึกษาค่อนข้างมากถึงมากจะมีค่าเฉลี่ย ระดับธรรมาภิบาลในภาพรวม และรายด้านคือ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลัก ความคุ้มค่า สูงกว่าโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ ปานกลาง/ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือไม่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ซึ่งนี่ก็เป็นอีกหนึ่ง ปัจจัยที่น่าสนใจและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี และ จากผลการวิจัยสามารถตอบสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ได้ว่า ทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการ

วิเคราะห์เชิงสถิติเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองส่งผลกระทบต่อระดับ
 ธรรมาภิบาลของโรงเรียน

5.2.3.14 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการ
 วิเคราะห์ทางสถิติสอดคล้องกัน กล่าวคือ ผลจากการสัมภาษณ์ไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง
 ความสำคัญของปัจจัยด้านเทคโนโลยีแต่อย่างใด ส่วนผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติ นั้น เป็นการศึกษา
 ถึงปัจจัยการใช้เทคโนโลยีของครูและนักเรียนว่าส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนหรือไม่ ซึ่งผล
 การวิเคราะห์ไม่พบว่ามีผลแต่อย่างใดทั้งในภาพรวมและรายด้าน ซึ่งสาเหตุที่สภาพแวดล้อมทาง
 เทคโนโลยีไม่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนนั้นอาจเป็นเพราะเมื่อพิจารณาในหลักการแต่ละ
 หลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมี
 ส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความ
 มั่นคงจากคำตอบและสวัสดิการที่เป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละหลักน่าจะสามารถบรรลุซึ่ง
 การมีธรรมาภิบาลได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยี ดังนั้นจึงอาจเป็นสาเหตุที่ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่าง
 ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีกับระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน อย่างไรก็ตามผลการศึกษาของ
 ผู้วิจัยดังกล่าวยังเป็นผลการวิจัยเพียงเล่มเดียว คงต้องรอการวิจัยของผู้อื่นมาสนับสนุนหรือคัดค้านถึง
 ผลของสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนต่อไป ทั้งนี้จากผลการศึกษา
 สามารถตอบสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ว่าสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาล
 ของโรงเรียนได้ว่า ทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติล้วนไม่เป็นไปตาม
 สมมติฐานการวิจัย กล่าวคือสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของ
 โรงเรียนแต่อย่างใด

5.3 ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

สำหรับข้อเสนอแนะจากการวิจัยนั้น สามารถจำแนกได้เป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และ
 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการทบทวนวรรณกรรมและนำไปสู่การสัมภาษณ์และใช้สถิติในการช่วยทดสอบเกี่ยวกับ
 เรื่ององค์ประกอบธรรมาภิบาลนั้น ทำให้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 2 ประการ คือ

1) ภาครัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้โรงเรียนมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ
 บริหารงานโรงเรียนอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนว่าประกอบไป
 ด้วยหลักอะไรบ้าง และจะมีตัวชี้วัดอย่างไร รวมถึงการเข้ามาประเมินธรรมาภิบาลในโรงเรียน และ

มอบรางวัลให้กับโรงเรียนที่มีธรรมาภิบาลเพื่อเป็นการกระตุ้นใจให้โรงเรียนมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เพราะจากที่ได้ทบทวนวรรณกรรมมาประกอบกับการที่ผู้วิจัยได้ลงภาคสนามเพื่อสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ทำให้ทราบว่าในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐใดที่เข้ามาวัด หรือเข้ามาส่งเสริมธรรมาภิบาลในโรงเรียนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม การวัดธรรมาภิบาลมักเป็นการวัดที่ปะปนกับการวัดคุณภาพการศึกษาต่างๆ ซึ่งไม่ได้เป็นการวัดธรรมาภิบาลโดยตรง หรือถ้าจะมีการวัดธรรมาภิบาลของโรงเรียนโดยตรงก็จะเป็นการวัดจากงานวิจัยของนักศึกษาระดับปริญญาโท หรือปริญญาเอก ซึ่งมีลักษณะเป็นการวิจัยที่ต่างคนต่างสร้างเครื่องมือในการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน (โดยมักจะอิงตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลักของระเบียบสำนักนายฯ พ.ศ.2542) และเมื่อทราบผลงานวิจัยฉบับนั้นก็มักอยู่แต่เพียงในห้องสมุด ทางโรงเรียนไม่ได้นำหลักธรรมาภิบาลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ใดๆ ในการพัฒนาธรรมาภิบาลในโรงเรียนให้ดีขึ้น ซึ่งหากภาครัฐเข้ามาส่งเสริมในเรื่องนี้ย่อมก่อให้เกิดการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนอย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น

2) องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐควรนำมาใช้ในการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน นั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอเสนอแนะว่า ควรประกอบไปด้วยหลักการ 8 ประการ คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรม ซึ่งเชื่อได้ว่าจะมีความครอบคลุมธรรมาภิบาลในบริบทขององค์การประเภทโรงเรียน มากกว่าการวัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนจากผลงานวิจัยที่ผ่านมา มาซึ่งมักวัดจาก 6 หลักของระเบียบสำนักนายฯ พ.ศ.2542 อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่ง 6 หลักการดังกล่าว เป็นหลักการของธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐทั่วๆ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มองว่าไม่เพียงพอ หรือไม่ครอบคลุมกับบริบทธรรมาภิบาลในองค์การประเภทโรงเรียน ซึ่งทั้ง 8 หลักการของธรรมาภิบาลจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นสิ่งที่ได้มาทั้งจากการทบทวนวรรณกรรม จากการไปสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาอย่างแท้จริงในหลากหลายภาคส่วน และสุดท้ายก็ได้ยืนยันถึงความเหมาะสมขององค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และข้อคำถามต่างๆ จากการวิเคราะห์เชิงสถิติด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ ซึ่งก็น่าจะเป็นสิ่งยืนยันได้ว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนควรประกอบไปด้วย 8 องค์ประกอบตามที่ผู้วิจัยได้เสนอ

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ในส่วนของการข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ นั้น เป็นข้อเสนอแนะมาจากผลจากการเปรียบเทียบระหว่างผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติที่พบว่าค่อนข้างสอดคล้องกันตามสมมติฐานการวิจัยว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน จึงทำให้ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำมาใช้เป็น

ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติเพื่อหากมีการนำไปปฏิบัติจริงจะเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน ดังนี้

1) ผู้บริหารโรงเรียนควรส่งเสริมให้โรงเรียนเกิดค่านิยมร่วมหรือมีวัฒนธรรมแห่งการมีธรรมาภิบาล ดังเช่น ค่านิยมในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีค่านิยมในการขยัน ตั้งใจทำงาน และค่านิยมร่วมในการทำงานเป็นทีม เป็นต้น เพราะสิ่งเหล่านี้ทั้งจากผลการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติต่างพบว่าปัจจัยค่านิยมร่วมส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน

2) ผู้บริหารโรงเรียนควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนอย่างจริงจัง โดยปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแห่งการมีธรรมาภิบาล การเป็นแบบอย่างของการทำงานหนัก มีความรับผิดชอบในการทำงาน มีความเป็นกลางไม่เอนเอียง และมีการเปิดใจรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น เพราะสิ่งเหล่านี้ทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติต่างค่อนข้างสอดคล้องกันว่าส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน

3) ครูและบุคลากรทุกคนต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลอย่างเพียงพอ ต้องตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในโรงเรียนได้อย่างประสบความสำเร็จ โดยที่ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ก็โดยต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจหรือความสามัคคีจากบุคคลหลายฝ่าย รวมถึงการมีทักษะของบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลก็เป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งทั้งผลจากการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์เชิงสถิติต่างค่อนข้างสอดคล้องกันว่าปัจจัยด้านบุคลากรและทักษะนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน

4) ในภาพรวมโรงเรียนควรมีการวางระบบที่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียน เช่น การมีขั้นตอนการทำงานต่างๆ ที่รัดกุม มีกระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ ของโรงเรียน มีความพร้อมทั้งระบบบริหารทั้งด้านงบประมาณและทรัพยากรในการบริหารอื่นๆ เป็นต้น เพราะทั้งจากผลการสัมภาษณ์และผลจากการวิเคราะห์ทางสถิติต่างค่อนข้างสอดคล้องกันว่าระบบการดำเนินงานของโรงเรียนส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน และนอกจากการมีระบบที่เอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนแล้ว

5) ในภาพรวมโรงเรียนควรตระหนักถึงการพยายามพึ่งตนเอง มากกว่าการรอแต่เพียงงบประมาณจากส่วนกลางที่ไม่เพียงพอ เพราะจากผลการวิจัยในเชิงสถิติพบว่า โรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณจากส่วนกลางจะมีค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านหลักความคุ้มค่า และด้านหลักความมั่นคงจากค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมต่ำกว่าโรงเรียนที่มีรายรับส่วนใหญ่มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ ซึ่งการพึ่งตนเองนั้นสัมพันธ์กับรายได้ของโรงเรียน

ซึ่งผลการสัมภาษณ์ก็ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยเรื่องรายได้ของโรงเรียนนั้นก็ส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียนเช่นกัน

6) หน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่นไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน เพราะการแทรกแซงการทำงานจะเป็นการขัดขวางการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียนได้ ดังประจักษ์ชัดจากผลการวิเคราะห์เชิงสถิติที่พบว่า โรงเรียนที่ไม่เคยถูกแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจะมีระดับธรรมาภิบาลสูงกว่าโรงเรียนที่เคยถูกแทรกแซง นอกจากการไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานแล้ว การที่ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นอันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนในการจัดการศึกษาก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดธรรมาภิบาลได้เช่นกัน ดังนั้นการเล็งเห็นความสำคัญของการช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองซึ่งผลการวิเคราะห์เชิงสถิตินั้นก็ค่อนข้างสอดคล้องกับผลจากการสัมภาษณ์เช่นเดียวกันกล่าวคือผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดธรรมาภิบาลของโรงเรียน

จากข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมา ล้วนแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลในโรงเรียนว่าจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วน ลำพังแต่เพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอาจทำให้ธรรมาภิบาลในโรงเรียนเกิดขึ้นได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยนั่นเอง

5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

5.4.1 ผลการศึกษาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนนั้น เป็นผลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์และแจกแบบสอบถามจากเฉพาะในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ต้องการสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทขององค์การที่ศึกษาจริงๆ ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไป การศึกษาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่ต่างประเภท เช่น โรงเรียนเอกชน โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร หรือในมหาวิทยาลัย ก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจในการศึกษาเช่นกันว่าจะมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ได้สอดคล้องกันกับผลที่ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หรือไม่

5.4.2 จากผลการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนของผู้วิจัยนั้น ในปัจจัยหลายๆ ปัจจัยนั้นเท่าที่ได้พยายามสืบค้นยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ศึกษามาแล้ว เช่น ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี เป็นต้น ดังนั้นในการทำวิจัยครั้งต่อไปหากมี

การนำปัจจัยเหล่านี้มาศึกษาเพื่อทดสอบว่ามีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียนหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษา

5.4.3 เนื่องจากการศึกษาธรรมาภิบาลของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลใน ฐานะของตัวแปรตาม (โดยมีตัวแปรอิสระเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน) แต่สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าสนใจในการศึกษาครั้งต่อไป และเท่าที่ได้สืบค้นยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาว่าการมี ธรรมาภิบาลของโรงเรียนนั้นจะช่วยนำไปสู่การเพิ่มคุณภาพของผู้เรียนได้หรือไม่ ดังนั้นในการวิจัยครั้ง ต่อไปการศึกษาดังกล่าวในฐานะของตัวแปรอิสระว่าจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียนหรือไม่ก็เป็น สิ่งที่น่าสนใจในการศึกษาเช่นกัน



รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงมหาดไทย, กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2549. **ความหมายและความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://opens.dpt.go.th/dpt_kmcenter/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=1 [18 ธันวาคม 2554]
- กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. 2545. **การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในสถานศึกษา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://nctc.oncb.go.th/new/ebook/c-d082.pdf> [7 พฤษภาคม 2556]
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2546. **คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://kormor.obec.go.th/arti/arti002.pdf> [28 ธันวาคม 2554]
- กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2548. **มาตรฐานการศึกษาของชาติ**. กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- กระปุกดอทคอม. 2555. **วิกฤตหนัก! ไทยขาดแคลนครูทุกวิชาเกือบ 6 หมื่นอัตรา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://education.kapook.com/view46762.html> [2 พฤษภาคม 2556]
- กสิณ สระทองเนียม. 2556. **แก้ปัญหาคุณภาพการศึกษา : ต้องเป็นวาระแห่งชาติ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/education/179554> [2 พฤษภาคม 2556]
- กัลยา วานิชย์บัญชา. 2551. **การวิเคราะห์สถิติขั้นสูงด้วย SPSS for Windows**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2551. **เมืองปกครองดี ธรรมาภิบาลในการบริหารเมือง. วารสารวิชาการ ศิลปะศาสตร์ประยุกต์, 1(กรกฎาคม-ธันวาคม): 36-44.**
- เกษม วัฒนชัย. 2546. **ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- เกษียร เตชะพีระ . 2554. **ธรรมาภิบาล VS ประชาธิปไตย สังคมไทยต้องเลือก?** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://prachathai.com/journal/2011/05/34426> [17 พฤศจิกายน 2554]
- โกล์ฟ, เจอรัล ดี. 2555. **การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย: มุมมองจากภายในสู่ภายนอกในเรื่องการสร้างชาติ ภูมิภาควิวัฒน์ และโลกาวิวัฒน์**. แปลโดย คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์ พี.พี.

- โกวิทย์ กังสนันท์. 2552. **ธรรมาภิบาลภาครัฐ: รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย**. [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: [http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content
&task=view&id=2308&Itemid=142](http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=2308&Itemid=142) [10 ตุลาคม 2554]
- โกวิทย์ พวงงาม. 2553. **ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส**.
กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก็อปปี.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2556. **ถอดรหัส 3 การพัฒนา : ชุมชน สังคม ท้องถิ่น การเมือง ประชาธิปไตย**.
กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- ข่าวสำนักงานรัฐมนตรี. 2554. **ข่าวสำนักงานรัฐมนตรี ๒๒๔/๒๕๕๔ แก้ไขปัญหาหนี้สินครู**.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.moe.go.th/websm/2011/sep/224.html> [28 ธันวาคม 2554]
- เชมมิก หนูยงค์, เนตรสุวรรณ ประมวลทรัพย์, เอกลักษณ์ เหลืออมล้า, ขวลิต วันดีศรี และ ทนงศักดิ์
ประเสริฐกุล. 2553. **ปัญหาการศึกษาของเด็กไทย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://buu401.blogspot.com/2010/05/blog-post_5888.html [25 เมษายน 2556]
- คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550. **สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ฉบับรบฟังความคิดเห็น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ครูบ้านนอก.คอม. 2555. **ขรมว.ศธ.ใหม่แก้หนี้ครู 1 ล้านล้าน ผุด"เครดิตบูโร-ฐานข้อมูลหนี้" แม่พิมพ์**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.kroobannok.com/47903> [7 พฤษภาคม 2555]
- ครูบ้านนอก.คอม. 2556. **ระบบการศึกษาเหลือมล้า ทำคุณภาพชีวิตตกต่ำ เศรษฐกิจโตช้า**.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: Retrieved from <http://www.kroobannok.com/55725> [7 พฤษภาคม 2556]
- เครตัน, เจมส์ แอล. 2551. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม**. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และ เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น:
โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- โครงการเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540. **วิกฤติเศรษฐกิจไทย 2540: เกิดขึ้น ตั้งอยู่ ดับไป**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: Retrieved from
econ.tu.ac.th/settsan/Pdf/J18.pdf [28 พฤศจิกายน 2554]
- จอมพงศ์ มงคลวนิช. 2555. **การบริหารองค์การและบุคลากรทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร:
วี. พรินท์ (1991).
- จันทน์ ต้นสกุล. 2556. **ความไม่เท่าเทียมของสังคมไทย: โจทย์ปัญหาข้อใหญ่ที่ท้าทาย**. ใน **วิกฤติการศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข**, หน้า155-195. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- จินตนา บุญบงการ. 2553. **จริยธรรมทางธุรกิจ**. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจริญ เจษฎาวัดย์. 2550. **การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: พอดี. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2555. **จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย... เสาหลักของแผ่นดิน**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.chula.ac.th/about/pillar/index.htm> [26 กันยายน 2556] จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. 2547. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ใจ อึ้งภากรณ์. 2541. ธรรมนูญ จากทัศนะชนชั้น. ใน **ธรรมนูญ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย?**, หน้า 163-174. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถีทรรศน์.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. 2556. **วัฒนธรรมประมิตกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลวิทย์ เจียรจิตต์. 2556. **พ่อแม่รังแกลูก**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.hiso.or.th/hiso/ghealth/ghealth2_30.php [7 พฤษภาคม 2556]
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. **Good Governance กับ การปฏิรูปการศึกษา – การปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: วชิราวุธวิทยาลัย.
- ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์. 2545. **ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”**. วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูศรี วงศ์รัตน์. 2549. **เทคนิคการเขียนเค้าโครงการวิจัย : แนวทางสู่ความสำเร็จ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยเนรมิตกิจ อินเตอร์ โพรเกรสซิฟ.
- เซ็น แก้วยศ . 2541. **การพัฒนาโรงเรียนจากภายใน** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.moe.go.th/main2/article21.htm> [2 พฤษภาคม 2556]
- ฐาปนี วงศ์พรหม. 2556. การศึกษาบนกองเงิน: มีเงินจึงจะมีการศึกษา. ใน **วิกฤติการศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข**, หน้า 119-153. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิต.
- ณัฐธา วินิจฉัยภาค. 2553. **งานวิจัย เรื่อง “ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการศึกษา”**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดวงกมล สิ้นเพ็ง. 2553. **การพัฒนาผู้เรียนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ : การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วี.พรีนท์ (1991).

- ดำรงค์ วัฒนา. 2542. **สถิติประยุกต์สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลทางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. 2548. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล. 2550. หน่วยที่ 10 การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี. ใน **ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารภาครัฐ 33702 หน่วยที่ 6-10**. หน้า 229-272. กรุงเทพมหานคร: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. 2547. **จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัยสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิล อรัญเวศ. ม.ป.ป. **การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.korat4.net/download/1276521842_goog_Gover..pdf [17 พฤศจิกายน 2553]
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2551. **เครื่องมือการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รัตนไทร.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2556. **ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนทัศน์**. กรุงเทพมหานคร: ดี.เค.ปริ้นติ้งเวิลด์.
- ธ สุนทรายุทธ. 2551. **การบริหารจัดการเชิงปฏิรูป : ทฤษฎี วิจัย และปฏิบัติการทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์.
- ธีระยุทธ บุญมี. 2541. **ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ภูษาติหายณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.
- ธีระยุทธ หล่อเลิศรัตน์. 2554. **ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลของข้าราชการ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- ธีระ รุญเจริญ. 2553. **ความเป็นมืออาชีพในการจัดและบริหารการศึกษา ยุคปฏิรูปการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: ข้าวฟ่าง.
- ธีระ รุญเจริญ, กาญจน์ เรืองมนตรี, และ ธรินธร นามวรรณ. 2554. **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ข้าวฟ่าง.
- ธีระวัฒน์ เหมะจุฑา. 2554. **ระบบการศึกษา..นับหนึ่งใหม่ยังไม่สาย (แต่ต้องรออีก 25 ปี)**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTfIMEH05YOTRmNzkzN2MtNzkzZi00M2JmLTljZGUtYjZMDiWnJfKODk0&hl=en [17 พฤศจิกายน 2554]

- นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์. 2554. **โน้ตย่อบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: เทียมฟ้า การพิมพ์.
- นฤมล ทับจุมพล. 2541. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย : ธรรมนูญแห่งชาติ. ใน **ธรรมนูญ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย?**. หน้า 119-142. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถิทรรศน์.
- นิยม รัฐอมฤต. 2551. รายงานการศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวโน้มบริหาร **เปลี่ยนแปลงสังคมโลกและสังคมไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ด้านการเมืองการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์.
- เนชั่นสุดสัปดาห์. 2549. **เปิดร่างรัฐธรรมนูญ 2550**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/open/index.html> [14 ธันวาคม 2554]
- เนตร์พัฒนา ยาวีราช. 2548. **การจัดการสมัยใหม่**. กรุงเทพมหานคร: เซ็นทรัล เอ็กเพรส.
- บรรจง เจริญสุข. 2552. **การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545. นานา...ทัศนะ/ประสบการณ์. ใน **Good Governance** กับการพัฒนา **ข้าราชการ**, หน้า33. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- บุญใจ ศรีสถิตยัณรากร. 2555. **การพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมีอวิจัย: คุณสมบัติการวัดเชิงจิตวิทยา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญมี พันธุ์ไทย. 2554. **การศึกษาของไทยยิ่งทำคุณภาพก็ยิ่งแย่ลง**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTfIMEH05YNjBhMTBIMGltNjZkMC00MTgzLTg5MWYtZTNmMzNjMDJlYU&hl=en [17 พฤศจิกายน 2554]
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544. **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- บ้านเมือง. 2554. **อัปยศการศึกษา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTfIMEH05YZjdiMGNhZTU0MjJlYU00ZDI0LThLOGEtMGYyZWZhODc2MzBj&hl=en_US [17 พฤศจิกายน 2554]
- ปกรณ์ ปรียากร. 2548. **การวางแผนกลยุทธ์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- ปัทมกร วงศ์ชิตวรรณ. 2553. **ครูอัตราจ้าง**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.gotoknow.org/posts/353479>. [7 พฤษภาคม 2556]

ประชา ตันเสนีย์. 2552. **7'S Model**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.drpracha.com/index.php?topic=1085.0> [20 เมษายน 2555]

ประเวศ วะสี. 2543. ระเบียบวาระแห่งชาติ ปฏิรูปสังคมไทย. ใน **การปกครองที่ดี (Good**

Governance, หน้า 25-41. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

ปรัชญา เวสารัชช. 2545. **หลักการจัดการศึกษา**. เอกสารชุดฝึกอบรมผู้บริหาร โครงการพัฒนา

ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. 2553. **การบริหารงานวิชาการ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ.

ปิยนุช เปี่ยมวิริยวงศ์. 2556. **หลักสูตรย่า คุณภาพแยะ: ถึงเวลาแก้วิกฤติเป็นโอกาส!**. ใน **วิกฤติ**

การศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข, หน้า 35-51. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิต.

ผู้จัดการออนไลน์. 2556. **แป๊ะเจี๊ยะยุคใหม่...เท่าไรถึงพอ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/family/ViewNews.aspx?NewsID=956000039058&TabID=1&> [12 เมษายน 2556]

พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. 2552. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์.

พรธณี บุญประกอบ และคณะ. 2545. **รายงานการวิจัย รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีในมุมมอง**

ของประชาคมมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. รายงานการวิจัยฉบับที่ 87 สถาบันวิจัย
พฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

พระยุพธนา ชุดทองม้วน. 2550. **การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของคณะกรรมการบริหาร**

โรงเรียนโปลิเทคนิคลานนา เชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์. 2552. **การบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อโลกใบเล็ก**. กรุงเทพมหานคร:

พริกหวานกราฟฟิค.

พฤทธิสาณ ชุมพล, ม. ร. ว. 2550. **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1**. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: วี.พริ้นท์.

พิชัย นิลทองคำ. 2552. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร:

อทตยา มิเลินเนี่ยม.

พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. 2551. **วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์การราชการ**. **วารสาร**

พัฒนาสังคม. 10 (2): 25-48.

พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. 2548. **๑๒ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : ความหมาย การวัด**.

กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.

พิทยา บวรวัฒนา. 2546. **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

- พิทยา บวรวัฒนา. 2547. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. 2553. **การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร การสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน**. นนทบุรี: ริงค์ บีคอนด์ บุ๊คส์.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์. 2548. **การศึกษาในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, นุชนารถ สุนทรพันธ์ และนวลละอ อสงสุข. 2547. **ความรู้เบื้องต้นด้านการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, วิจิตา สุทธิสมบุรณ์ และนุชนารถ สุนทรพันธ์. 2544. **หลักการศึกษ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พีรภัทร ฝอยทอง. 2556. **วิกฤติการเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา: ดำน้ำพริก ละลายแม่น้ำ**. ใน **วิกฤติการศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข**, หน้า 95-118. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. 2552. **ปรัชญาการศึกษาเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. 2553. **ผู้นำเชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ: กระบวนทัศน์ใหม่และผู้นำใหม่ทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. 2554. **การจัดการหลักสูตรและการสอน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ และคณะ. 2556. **วิกฤติการศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2548. **ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่ (Good Governance and Modern Management)**. ใน **50 ปีคณะรัฐประศาสนศาสตร์**, หน้า 208-226. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพศาล ตั้งสมบุรณ์. 2548. **การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร**. สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- มดิชน. 2554. **‘วรวัจน์’ สั่งเลิกประเมินวิทยฐานะ ล้มคณะกรรมการ ให้ ‘ผู้ปกครอง’ ประเมินบักศร**. **อัททำยาก เล็งทำความเข้าใจใหม่**. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=24668&Key=hotnews> [30 เมษายน 2556]

- มติชนออนไลน์. 2556. 4 กันยายน 2556). **เอแบคโพลล์ชี้คนไทยไม่เปลี่ยน! ทศนคดิอันตราย**
ยอมรับรัฐบาลทุจริตถ้าตนเองได้ประโยชน์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1373078752&gripid=00&catid=00 [4 กันยายน 2556]
- มนตรี กนกวารี. 2547. **รัฐธรรมนูญกับการสร้างธรรมรัฐในองค์กรอิสระ.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=705> [5 ธันวาคม 2554]
- มหาวิทยาลัยทักษิณ, สำนักงานยุทธศาสตร์การพัฒน. 2549. **ธรรมาภิบาล.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.tsu.ac.th/office/eso> [14 กุมภาพันธ์ 2554]
- มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, คณะวิทยาการจัดการ. 2554. **นโยบายของคณะวิทยาการจัดการ หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เพื่อผลักดันคณะให้มีความสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล พ.ศ.2552-2556.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.mgts-lpru.com/images/column_1307275850/Mg54.pdf [17 พฤศจิกายน 2554]
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. 2554. **การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance).** นนทบุรี: บุ๊คพอยท์วิชาการ.
- ยุค ศรีอาริยะ. 2541. โลกาภิวัตน์กับ Good Governance. ใน **ธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย?**, หน้า 35-51. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถึทรรศน์.
- รัชยา ภัคดีจิตต์. 2555. **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราชบัณฑิตยสถาน. 2550. **การแบ่งภาคทางภูมิศาสตร์.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=1378> [10 พฤษภาคม 2556]
- รีพับลิค้า. 2555. **การศึกษาไทยใช้งบประมาณมากที่สุด แต่ผลลัพธ์กลับตรงข้าม.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2012/08/critical-study-of-thailand-1/> [2 พฤษภาคม 2555]
- รุ่งนภา ตาอินทร์. 2551. **ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอมะแมร์ม จังหวัดเชียงใหม่.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โรงเรียนชุมชนเทศบาล 3 (พินิจพิทยานุสรณ์)2554. **ขอบข่ายงานสัมพันธ์ชุมชน.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.t3pinit.ac.th/index.php?lay=show&ac=article&id=393582> [4 สิงหาคม 2556]

- โรงเรียนเทศบาลตำบลห้วยยอด. 2556. **โครงสร้างการบริหารของสถานศึกษา**. [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: http://www.thaimallplaza.com/shop/mainpage.php?page=layscale&id=275&shop_id=133 [4 สิงหาคม 2556]
- โรงเรียนบ้านนาเจริญ. 2556. **โครงสร้างการบริหารสถานศึกษา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://school.obec.go.th/nacharearn/images/structure.gif> [4 สิงหาคม 2556]
- โรงเรียนวัดปรมาภิไศย. 2556. **โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนวัดปรมาภิไศย**. [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: <http://school.obec.go.th/paramai/paramai13.html> [4 สิงหาคม 2556]
- ลิขิต อธิวัฒน์. 2553. **การเมืองการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรคุณย์ ตูลารักษ์. 2541. มุมมองธรรมรัฐในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี. ใน **ธรรมรัฐ : จุด
เปลี่ยนประเทศไทย?**, หน้า 13-18. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถึทรรศน์.
- วรรษยา ศิริวัฒน์. 2554. **การบริหารร่วมสมัย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วันชัย มีชาติ. 2548. **พฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟ พริ้นท์.
- วันชัย มีชาติ. 2549. **การบริหารองค์การ**. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.
- วรากรณ์ สามโกเศศ. 2554. **คอลัมน์ วรากรณ์ สามโกเศศ: เรียกร้องนโยบายการศึกษา**. [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTfIMEH05YZDY0YzYyYjctYTYwNC00NjllLWFkYjAtYjY0ZWQxYjRhMjQ4&hl=en_US [17 พฤศจิกายน 2554]
- วิกิพีเดีย. 2550. **McKinsey 7S Framework.svg**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://en.wikipedia.org/wiki/File:McKinsey_7S_framework.svg [6 พฤศจิกายน 2555]
- วิจารณ์ พานิช. 2556. **ส่งความสุขสู่คุณภาพการศึกษา 2556**. กรุงเทพมหานคร: ซีโน พับลิชชิ่ง.
- วิชัย ต้นศิริ. 2547. **โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต แนวคิดสำคัญของการปฏิรูปใน
พระราชบัญญัติการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- วิทยากร เชียงกุล. 2553. **ปฏิรูปประเทศไทย เล่ม 2 การศึกษา – พัฒนาผู้นำ**. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์ตะวันออก.
- วิทยากร เชียงกุล. 2556. **จะปฏิรูปการศึกษาให้ได้ผลจริงๆ ได้อย่างไร**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.kruthai.info/view.php?article_id=6583 [11 กันยายน 2556]
- วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. 2551. **แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล**.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.gspa-sk-buu.net/theory/42.pdf> [4 สิงหาคม 2551]

- วินัย ดิสงส์ และคณะ. 2553. **การบริหารโรงเรียนเชิงกลยุทธ์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: เป็นภาษาและศิลปะ.
- วิภาส ทองสุทธิ. 2551. **การบริหารจัดการที่ดี Good Governance**. กรุงเทพมหานคร: อินทภาษา.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2549. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- วิรัตน์ รัตนมณี. 2550. **การศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตตรวจราชการที่ 3 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระชัย ตันติวีระวิทยา. 2528. **ต้นต้นหาความเป็นเลิศ เรียบเรียงจาก In Search of Excellence ของ Thomas J. Peters Robert H. Waterman, Jr. .** กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ. 2554. **การศึกษาสภาพปัญหาของครูอัตราจ้างในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 3. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. 18 (มกราคม-มิถุนายน): 163-192.**
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ. 2557. **ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียน: การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา. วารสารวิจัยทางการศึกษา. 8 (2) (ตุลาคม 2556-มกราคม 2557): 200-211.**
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ. 2557. **องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียน. วารสารนักบริหาร. 34 (มกราคม-มิถุนายน): 80-88.**
- ศักดิ์ชัย ภูเจริญ. 2552. **การมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นกับสถานศึกษา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.kruinter.com/data/11-05-09_2.pdf [12 เมษายน 2556]
- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. 2551. **การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2545. **องค์การและการจัดการ ฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. 2549. **เปิดเทอมปี 49 : เงินสะพัด 45,000 ล้านบาท...ผู้ปกครองรัดเข็มขัด**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.kasikornresearch.com/TH/K-EconAnalysis/Pages/ViewSummary.aspx?docid=5535> [12 เมษายน 2556]
- สถาบันพระปกเกล้า. 2544. **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2545. **รายงานการวิจัย การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

- สถาบันพระปกเกล้า. 2547. **วัตรระดับการบริหารจัดการที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2549. **จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลปี พ.ศ.2548-2549**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2552. **ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์. 2537. **ประมวลสาระชุดวิชาสัมมนาการประถมศึกษา หน่วยที่ 9-11**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2547. **การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา**. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2548. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2551. **ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ : นัยต่อประเทศไทย**. เอกสารประกอบ Economic Lecture Series : ครั้งที่ 10 หัวข้อ “Thai Political Transaction Costs” (ต้นทุนธุรกรรมทางการเมืองไทย) วันที่ 1 กันยายน 2551 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต.
- สมพงษ์ จิตระดับ. 2556. ‘ยุบ สทศ. สมค...’ สมพงษ์ จิตระดับ ขำแหละนักเรียนสอบตกไอเน็ต ‘ยกสยาม’. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/life/162656> [19 พฤษภาคม 2556]
- สมยศ นาวิการ. 2544. **การบริหารเชิงกลยุทธ์**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. 2554. **เอกสารประกอบการอบรมสัมมนาเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.moe.go.th/wijai/sbm.htm> [24 ธันวาคม 2554]
- สามารถ อินตามูล. 2548. **การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 5**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สายพิน แก้วงามประเสริฐ. 2555. **ปัญหาหนี้สินของครูอีกแล้ว?** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://webboard.kruthai.info/index.php?topic=1937.0> [1 พฤษภาคม 2555]
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. 2552. **‘เด็กหนีเรียน’ โจทย์ใหญ่การศึกษาไทย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thaihealth.or.th/healthcontent/article/9453> [3 พฤษภาคม 2556]

- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่, กลุ่มนโยบายและแผน. 2554. **โครงสร้าง ภารกิจ ของสถานศึกษา.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.pairite.krabiesa.info/webkrabi_policy/library.htm [28 ธันวาคม 2554]
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต3, กลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์. 2555. **การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM).** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.sri3.obec.go.th/home/0002.php?name=news3&file=readnews3&id=9> [12 เมษายน 2556]
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ. 2556. **การมีส่วนร่วมของประชาชน.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.dloc.opm.go.th/Upload/Attachment/1813_535.pdf [12 เมษายน 2556]
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักทดสอบทางการศึกษา. 2554. **แนวทางการ ประเมินคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการประกันคุณภาพภายในของ สถานศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544. **คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=90> [8 สิงหาคม 2551]
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2545. **ปัญหาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.senate.go.th/senate/report_detail.php?report_id=17 [7 พฤษภาคม 2556]
- สิทธิชัย ฝรั่งทอง. 2554. **ถึงเวลาจำกัดจุดบอดในวงการศึกษาไทย.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTflMEH05YMWM4YmFmNmYtZDK1YS00ODMxLTg0ZDgtNmE5NjE4OTM2NjQz&hl=en [17 พฤศจิกายน 2554]
- สุขุม เฉลยทรัพย์. 2556. **ครู กับ การเมืองไทย.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://dusitpoll.dusit.ac.th/poll/view.php?id=1934> [10 กันยายน 2556]
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2546. **ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.

- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549. **ประชาชนและธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. รายงานการวิจัย สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุจิตรา มีจำรัส. 2550. **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา**. ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2551. **เทคนิคการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2546. **ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.
- สุดจิต นิमितกุล. 2543. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ใน การปกครองที่ดี (Good Governance)**, หน้า 13-22. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- สุดา ภัทษา. 2554. **วิกฤตการศึกษาไทย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTfIMEH05YNThLZWY4MmUtM2MxYi00MmJkLThjMmltODkxZWZmZmRjN2Y1&hl=en_US [17 พฤศจิกายน 2554]
- สุดใจ เหล่าสุนทร. 2549. **ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- สุดิธารัตน์ มัทธวรรตน์. 2556. **ความตกต่ำของวิชาชีพครูไทย: ใครเป็นผู้รับผิดชอบ. ใน วิกฤติการศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข**, หน้า 53-93. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุนทร โคตรบรรเทา. 2553. **ปรัชญาการศึกษาสำหรับผู้บริหารการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปัญญาชน.
- สุพานี สฤษฏ์วานิช. 2549. **พฤติกรรมองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภาค์ จันทวานิช. 2550. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรศักดิ์ ปาเฮ. 2553. **การสอนแบบคละชั้นในโรงเรียนขนาดเล็ก**. พิมพ์ครั้งที่ 2. แพร์: แพร์ไทยอุตสาหกรรมพิมพ์.
- สุวรรณ ทองคำ. 2545. **สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สถาบันราชภัฏเทพสตรี.

- เสกสรรค์ แยม์พินิจ. 2556. **การปฏิรูปการเรียนรู้ตาม พ.ร.บ.2542 กับบทบาทของ มจร. ที่ต้องดำเนินการ.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.kmutt.ac.th/organization/Education/Technology/tech_ed/improve.html [12 เมษายน 2556]
- เสนาะ ดิยาวารี. 2546. **หลักการบริหาร.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมาธิการ. 255. **คุม 'เข้ม' รร.กวดวิชา ก่อน รร.บริสุทธ์ ถูกกลืนกิน.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B_gTfIMEH05YODQ2MDdmOTAtZDM1MC00MDU5LWlWl2ZTctNWUyNDIwYWZiY2Zk&hl=en
- อมรา พงศาพิชญ์. 2541. **ธรรมรัฐกับประชาสังคม. ใน ธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย?**, หน้า 143-161. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถีทรรศน์.
- อรชร กิตติชนม์ธวัช. 2556. **วิกฤติผู้นำ: ผู้นำ (ในฝัน) ของการศึกษาไทย. ใน วิกฤติการศึกษา : ทางออกที่รอการแก้ไข,** หน้า 247-262. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อรรถัย กักพล. 2552. **คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- อรพินท์ สฟโซคชัย. 2541. **สังคมเสถียรภาพและการสร้างกลไกประชารัฐที่ดี.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://tdri.or.th/archives/download/quarterly/white-pp/wb20.htm> [18 ธันวาคม 2551]
- อรพินท์ สฟโซคชัย. 2552. **หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (participatory governance).** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=708 [18 ธันวาคม 2554]
- อัครณัฏ วงศ์ปรีดี, สติธร ธนานิธิโชติ และชูเกียรติ ศิวะเวทกุล. 2552. **รางวัลธรรมาภิบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี. ใน ความขัดแย้งและทางออกของการเมืองไทย รวมบทความวิชาการและงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 10 (พ.ศ.2552),** หน้า 665-684. สงขลา: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ และ สมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้.
- อัมพร ชำรงลักษณะ. 2553. **การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อานันท์ ปันยารชุน. 2542. **มุมมองนายอานันท์ เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 4.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- อาภาพรณ พิริยาพิทักษ์ภรณ์. 2546. **เก่ง ดี มีสุข.** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.school.net.th/library/create-web/10000/generality/10000-10280.html> [12 เมษายน 2556]

- อุดม รัฐอมฤต. 2554. **รัฐธรรมนูญกับธรรมาภิบาล**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://issuu.com/banky/docs/good_governance_and_constitution [18 พฤษภาคม 2555]
- อุทัย บุญประเสริฐ. 2542. **รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อุทัย เลาหวิเชียร. 2546. **รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- อำนาจ วัตจินดา. 2553. **McKinney 7-S Framework แนวคิดปัจจัย 7 ประการในการประเมินองค์การ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.gracezone.org/index.php/management-article/81--in-search-of-excellence> [20 เมษายน 2555]
- เอกชัย บุญยาพิษฐาน. 2553. **คู่มือวิเคราะห์ SWOT อย่างมืออาชีพ**. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน.
- เอเจอร์, แชน. 2545. **Good Governance: ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. แปลโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. กรุงเทพมหานคร: น้ำฝน.

ภาษาอังกฤษ

- Asian Development Bank. 1995. **Governance: Sound Development Management**. Manila: ADB.
- Ballantine, Jane H. 2009. **The Sociology of Education: A Systematic Analysis**. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Bowornwathana, Bidhya. 1997. Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm. **Public Administration Quarterly**, 21, No.3, (Fall1997), 294-308.
- Bowornwathana, Bidhya. 2001. The Politics of Governance Reform in Thailand. In Ali Farazmand (Ed.), **Handbook of comparative and developemnt public administration**, pp.421-443. 2nd ed. New York: Marcel Dekker.
- Bowornwathana, Bidhya. 2008. Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences. **Public Policy Analysis and Management**, 17: 5-20.
- Bussiness Dictionary.com. 2011. **Value for Money (VFM)**. [Online]. Available from: <http://www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFM.html> [2011, December 20]

- Collins, Kevin and Ison, Ray. 2011. **Dare We Jump off Arnstein's Ladder? Social Learning as a New Policy Paradigm.** [Online]. Available from: http://www.macaulay.ac.uk/PATHconference/outputs/PATH_abstract_3.1.2.pdf [2011, December 18]
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V. 2009. **Public Administration An Action Orientation.** 6th ed. USA: Thomson Wadsworth.
- Glatter, Ron. 2003. Governance, Autonomy and Accountability in Education. In Preedy, Glatter and Wise, (Ed.), **Strategic Leadership and Educational Improvement**, pp.44-59. Great Britain: SAGE.
- Grindle, Meritee. 2010. Governance Exaggerating the Importance of Good Governance. **Impact Research from Harvard Kennedy School.** Volume 3 issue 1 (autumn): 4.
- Hood, Christopher. 2007. A Public Management for all Seasons? In Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (Ed.), **Classics of Public Administration.** pp.495-507. Canada: Wadsworth, Cengage Learning.
- Humanitarian Accountability Partnership. 2011. **Accountability Framework.** [Online]. Available from: <http://www.hapinternational.org/pool/files/what-is-an-accountability-framework.pdf> [2011, December 20]
- IMF. 1997. **Good Governance: The IMF's Role.** Washington D.C.: IMF.
- James, Cassandra. 2008. **Education in Thailand: A Terrible Failure.** [Online]. Available from: <http://voices.yahoo.com/education-thailand-terrible-failure-889841.html?cat=16> [2013, April 24]
- Koven, Steven G. 2009. Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management. In Ali Farazmand (Ed.), **Bureaucracy and Administration**, pp.139-154. USA: Taylor & Francis Group.
- Lauridsen, Laurids. 1998. The Financial Crisis in Thailand: Causes, Conduct and Consequences? **World Development.** 26(August 1998): 1575–1591.
- Lee, Valerie E. and Burkam, David T. 2003. Dropping Out of High School: The Role of School Organization and Structure. **American Educational Research Journal.** 40 (Summer, 2003): 353-393.

- Levine, Daniel U. and Havighurst, Robert J. . 1989. **Society and Education**. 7te ed. Massachusetts, United States: Allyn and Bacon.
- Lindsay Sherwin. 2009, 2012, April 20). **McKinsey 7S Model**. [Online]. Available from: http://www.lindsay-sherwin.co.uk/guide_managing_change/html_change_strategy/06_mckinsey.htm [2012, April 20]
- London Management Centre. 2008. **The 7-S Model for Organisational Change**. [Online]. Available from: <http://www.lmcuk.com/management-tool/the-7-s-model-for-organisational-change> [2012, April 20]
- Maslow, Abraham H. 2005. A Theory of Human Motivation. In Jay M. Shafritz, J. Steven Ott and Yong Suk Jang (Ed.), **Classics of Organization Theory**, pp. pp.167-178. USA: Wadsworth.
- McNabb, David E. 2009. **The New Face of Government : How Public Managers are Forging a New Approach to Governance**. Broken Sound Parkway NW: Taylor & Francis Group, LLC.
- Merton, Robert K. 2005. Bureaucratic Structure and Personality. In Jay M. Shafritz, J. Steven Ott and Yong Suk Jang (Ed.), **Classics of Organization Theory**, pp. pp.103-111. USA: Wadsworth.
- Norris, Pippa. 2011. **Measuring Governance**. Available from: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/Measuring%20Governance.pdf> [2012, April 20]
- Orlandini, Dott.ssa Barbara. 2001. **Consuming ‘Good Governance’ in Thailand: Re-Contextualising Development Paradigms**. Doctoral dissertation, Universita degli Studi di Firenze.
- Park, Jin. 2004. **Better Governance in the Public Sector**. Seoul, Korea: KDI School of Public Policy and Management.
- Peters, Thomas J. and Waterman Jr., Robert H. 1982. **In Search of Excellence: Lessons from America’s Best-Run Companies**. New York: Harper & Publishers, Inc.
- Phongpaichit, Pasuk. 2001. **Good Governance Thailand’s Experience**. Bangkok: Chulalongkorn University.

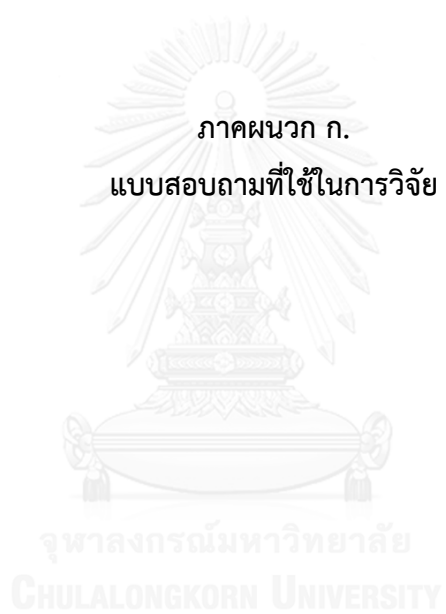
- Rasiel, Ethan M. and Friga, Paul N. 2012. **Explanation of the 7-S Framework of McKinsey**. Available from: http://www.12manage.com/methods_7S.html [2012, April 20]
- Rhodes, R. A. W. 1996. **The New Governance: Governing without Government**. Available from: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf [2012, April 20]
- Robbins, Stephen P. 1990. **Organization Theory: Structure Designs and Applications**. 3rd ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Salamatullah. 1979. **Education in the Social Context**. New Delhi, India: National Council of Educational Research and Training.
- Santiso, Carlos. 2001. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, 7: 5-20.
- Seattlepi. 2011. **McKinsey 7S Model: A strategic assessment and alignment model**. Available from: <http://blog.seattlepi.com/organizationalstrategist/2011/04/24/mckinsey-7s-model-a-strategic-assessment-and-alignment-model/> [2012, April 20]
- Smith, B. C. 2007. **Good Governance and Development**. New York: Palgrave Macmillan.
- Tom Peters. 2011. **dispatches from the new world of work. A Brief History of the 7-S ("McKinsey 7-S") Model**. Available from: <http://www.tompeters.com/dispatches/012016.php> [2012, April 20]
- Treerat, Nualnoi. 2005. Combating Corruption in the Transformation of Thailand. In **Corruption and Good Governance in Asia**. In Nicholas Tarling, (ed.), pp.245-262. New York: Routledge.
- Tritter, J. Q. and McCallum, A. 2006. The Snakes and Ladders of User Involvement: Moving Beyond Arnstein. **Health Policy**, 76: 156–168.
- UN ESCAP. 2008. **What is Good Governance?** Available from: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> [2010, December 18]

- United Nation Rule of Law. 2011. **What is the Rule of Law?** Available from:
http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=3 [2011, December 19]
- Wang, Lianqin. 2007. **Education in Sierra Leone Present Challenges, Future Opportunities.** Washington, D.C.: The World Bank.
- Weber, Max. 2005. Bureaucracy. In Jay M. Shafritz, J. Steven Ott and Yong Suk Jang (Ed.), **Classics of Organization Theory**, pp.73-78. USA: Wadsworth.
- World Bank. 1992. **Governance and Development.** Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2008. **Governance, Management, and Accountability in Secondary Education in Sub-Saharan Africa.** Washington, D.C.: The World Bank.





ภาคผนวก ก.
แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แบบสอบถาม

เรื่อง “ธรรมนูญบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามชุดนี้สร้างขึ้นเพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมนูญบาล และ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมนูญบาลของโรงเรียน ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำไปใช้ประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของนิสิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้จึงใคร่ขอความกรุณาจากท่านในการตอบแบบสอบถามตามความเป็นจริง ให้ครบทุกข้อ ทั้งนี้คำตอบของท่านจะถูกเก็บไว้เป็นความลับอย่างที่สุด และจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาเท่านั้น

2. แบบสอบถามประกอบด้วย 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมนูญบาล ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมนูญบาลของโรงเรียน และส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ลงใน หน้าข้อความซึ่งตรงกับความเป็นจริง

1. เพศ

1. ชาย

2. หญิง

2. อายุ

1. น้อยกว่า 30 ปี

2. 30-39 ปี

3. 40-49 ปี

4. 50 ปีขึ้นไป

3. วุฒิการศึกษา

1.ปริญญาตรี

2.ปริญญาโท

3.ปริญญาเอก

4. อื่นๆ โปรดระบุ.....

4. ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน
1. ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน
2. ครูผู้สอน
5. ประสบการณ์ในการทำงาน
1. น้อยกว่า 10 ปี 2. 11-20 ปี
3. 21-30 ปี 4. 31 ปีขึ้นไป
6. สถานที่ตั้งของโรงเรียนท่าน
1. ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง 2. นอกเขตอำเภอเมือง
3. ในกรุงเทพมหานคร
7. สังกัดของโรงเรียนท่าน
1. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา
2. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา
8. โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนประมาณ.....คน
9. รายรับส่วนใหญ่ของโรงเรียนมาจาก
1. เงินงบประมาณจากส่วนกลาง
2. เงินสนับสนุนหรือเงินระดมจากแหล่งอื่นๆ
3. อื่นๆ (โปรดระบุ).....
10. ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่
1. ฐานะดี 2. ฐานะปานกลาง
3. ฐานะยากจน 4. อื่นๆ (โปรดระบุ).....
11. ผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนของท่านส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับ
1. ไม่ได้รับการศึกษา 2. ประถมศึกษา
3. มัธยมศึกษา 4. ปริญญาตรี
5. สูงกว่าปริญญาตรี 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

12. คนในชุมชนรอบๆ โรงเรียน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ

- | | |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. เกษตรกรรม | <input type="checkbox"/> 2. พาณิชยกรรม ค้าขาย |
| <input type="checkbox"/> 3. ธุรกิจส่วนตัว | <input type="checkbox"/> 4. งานอิสระ |
| <input type="checkbox"/> 5. ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ | <input type="checkbox"/> 6. พนักงาน ลูกจ้าง/โรงงาน |
| <input type="checkbox"/> 7. กรรมกรรับจ้างทั่วไป | <input type="checkbox"/> 8. อื่นๆ (โปรดระบุ)..... |

13. การได้รับความช่วยเหลือ/สนับสนุนในการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนเป็นอย่างมาก
2. ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนค่อนข้างมาก
3. ท้องถิ่นให้การช่วยเหลือสนับสนุนปานกลาง
4. ท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือสนับสนุน
5. ท้องถิ่นไม่ให้การช่วยเหลือสนับสนุน

14. โรงเรียนของท่านเคยถูกผู้บริหารในหน่วยงานต้นสังกัดหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงการทำงานของโรงเรียน (เช่น แทรกแซงเรื่อง การบรรจุหรือฝากบุคคลเข้าทำงานในโรงเรียน การฝากนักเรียนเข้าเรียน ฯลฯ) หรือไม่

- | | |
|------------------------------------|----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. ไม่มี | <input type="checkbox"/> 2. มีบ้างแต่ไม่บ่อย |
| <input type="checkbox"/> 3. มีบ่อย | <input type="checkbox"/> 4. มีบ่อยมาก |

15. ครูและนักเรียนของโรงเรียนท่านมีการใช้เทคโนโลยี (เช่น คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต) อยู่ในระดับใด

- | | |
|-------------------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. มากอย่างยิ่ง | <input type="checkbox"/> 2. มาก |
| <input type="checkbox"/> 3. ปานกลาง | <input type="checkbox"/> 4. น้อย |
| <input type="checkbox"/> 5. น้อยอย่างยิ่ง | |

ส่วนที่ 2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน

โปรดให้ความเห็นต่อข้อความต่างๆ โดยทำเครื่องหมาย ลงใน ที่ตรงกับระดับ
ความเห็นของท่าน

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
1.	การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตาม ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางที่เกี่ยวกับการจัด การศึกษา	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	ครู บุคลากร และนักเรียน ปฏิบัติตามกฎระเบียบ เป็นอย่างดี	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.	กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในโรงเรียนมีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	โรงเรียนมีการทบทวน กฎ ระเบียบ ให้เหมาะสม อยู่เป็นประจำ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนช่วยสนับสนุน พัฒนา ผู้เรียนเป็นอย่างดี	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	กฎ ระเบียบ ของโรงเรียนมีประโยชน์ต่อการ พัฒนาผู้เรียนอย่างเสมอภาค/เท่าเทียม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.	การบังคับใช้ ระเบียบ กฎหมาย ของโรงเรียน เป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการกำหนดกฎ ระเบียบ ของโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.	บุคลากรของโรงเรียนประพฤติตนอยู่ในศีลธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดี	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.	บุคลากรหมั่นค้นคว้าหาความรู้ใหม่ในการพัฒนา วิชาชีพอยู่เสมอ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.	บุคลากรมีความรักและศรัทธาในวิชาชีพ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.	บุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตในวิชาชีพ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.	บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
14.	ครูมีความเป็นมืออาชีพในการสอน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.	ครู มีความรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริม ให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการโดยเสมอหน้า	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16.	บุคลากรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่าง สร้างสรรค์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17.	การบริหารงานในโรงเรียนยึดมั่นในระบบ คุณธรรม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.	ผู้บริหารและครูในโรงเรียนทุกคนมีความสามัคคี ในหมู่คณะ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.	ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหาร	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20.	โรงเรียนมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21.	ระบบงานของโรงเรียนมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจ ของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22.	ประชาชน ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาหรือ หน่วยงานอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงาน ได้ทุกขั้นตอน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.	มีระบบการเงินและพัสดุที่รัดกุม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24.	การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรใน โรงเรียนสามารถตรวจสอบและอธิบายได้	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25.	มีการชี้แจง กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ วินัย การลงโทษ ให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับทราบโดย ถ้วนหน้า	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26.	มีการปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศภายใน โรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27.	มีประกาศขั้นตอนการให้บริการด้านต่างๆ ให้ นักเรียน ผู้ปกครอง หรือผู้มาติดต่อขอรับบริการ ได้ทราบในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
28.	มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของโรงเรียนต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบอย่างสม่ำเสมอ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29.	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30.	โรงเรียนมีการจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31.	มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32.	ผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องมีส่วนร่วม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33.	โรงเรียนมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการการศึกษา	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34.	มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35.	โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการการศึกษา	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36.	โรงเรียนส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาที่โรงเรียนจัดขึ้น	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37.	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนรับผิดชอบในผลจากการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38.	โรงเรียนมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
39.	โรงเรียนมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนในการดำเนินการบริหารจัดการการศึกษา	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40.	โรงเรียนมีการกำหนดให้การบริหารงานทุกส่วนยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นหลัก	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41.	บุคลากรของโรงเรียนมีความตระหนักร่วมกันในความเป็นเจ้าของโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42.	บุคลากรทุกคนตระหนักและพร้อมทำตามบทบาทและหน้าที่ของตน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43.	โรงเรียนมีการกำหนดเจ้าภาพในการรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44.	ผู้บริหารของโรงเรียนมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งสามารถทักท้วงคำสั่งที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45.	โรงเรียนมีการเสริมสร้าง ปลุกจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นในตัวผู้เรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
46.	โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนแต่ละด้านอย่างชัดเจน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
47.	โรงเรียนมีการกำกับ ดูแล การนิเทศ ติดตาม บุคลากรของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
48.	โรงเรียนมีมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่มีความผลงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
49.	บุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลาราชการ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
50.	บุคลากรปฏิบัติงานเต็มความสามารถ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51.	ครูผู้สอนมีเวลาในการสอนอย่างเต็มที่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
52.	ผลตอบแทนที่บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับเหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
53.	ภายในโรงเรียนปลอดจากการขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
54.	การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55.	การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56.	โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
57.	โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
58.	โรงเรียนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรหรือแหล่งเรียนรู้จากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
59.	โรงเรียนมีความชัดเจนของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณและแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
60.	บุคลากรของโรงเรียนมีรายได้เหมาะสมกับค่าครองชีพ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
61.	บุคลากรของโรงเรียนมีสวัสดิการที่เพียงพอกับความต้องการ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
62.	โรงเรียนมีบุคลากรที่เพียงพอ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
63.	บุคลากรของโรงเรียนมีความสุข สนุกสนานในการทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
64.	โรงเรียนมีอัตราการย้ายหรือลาออกของบุคลากรที่ต่ำ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
65.	ผู้เรียนมีความสุขในการเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
66.	บุคลากรในโรงเรียนปลอดจากความรู้สึกเหลื่อมล้ำทางสถานภาพ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ข้อที่	สภาพการบริหารงานโรงเรียนของท่าน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
67.	บุคลากรมีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่เป็น ธรรม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
68.	โรงเรียนมีระบบการเลิกจ้างที่เป็นธรรม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
69.	หลักสูตรของโรงเรียนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา คุณภาพของผู้เรียน ให้เป็นคน ดี เก่ง และมี ความสุข ได้จริง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
70.	หลักสูตรมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชนที่ โรงเรียนตั้งอยู่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
71.	การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน เกิด ประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
72.	กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อผู้เรียน โรงเรียน ชุมชน หรือสังคม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
73.	โรงเรียนสามารถสรรหาและบรรจุแต่งตั้งคนที่มี ความรู้ความสามารถตรงกับตำแหน่งงานที่ ต้องการ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
74.	โรงเรียน และชุมชนภายนอกมีการพึ่งพาอาศัยกัน และกัน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
75.	การวัด ประเมินผลการศึกษาของผู้เรียนแสดงผล การเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อโรงเรียน

โปรดให้ความเห็นต่อข้อความต่างๆ โดยทำเครื่องหมาย ลงใน ที่ตรงกับระดับความเห็นของท่าน

ข้อที่	ปัจจัยที่ส่งผลต่อโรงเรียน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
1.	ภายในโรงเรียนมีระดับสายการบังคับบัญชามาก	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	โรงเรียนใช้กฎระเบียบแบบแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.	อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	โรงเรียนมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	โรงเรียนมีความพยายามในการกำหนดกิจกรรมเพื่อมุ่งไปสู่การมีธรรมาภิบาล	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	โรงเรียนมีความพยายามในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีธรรมาภิบาล	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.	โรงเรียนมีขั้นตอนการทำงานต่างๆ ที่รัดกุม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.	โรงเรียนมีกระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ ของโรงเรียน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.	โรงเรียนมีความพร้อมในระบบบริหาร ทั้งด้านงบประมาณและทรัพยากรในการบริหารอื่นๆ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.	บุคลากรของโรงเรียนมีความสามัคคีกัน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.	โรงเรียนได้รับการจัดสรรบุคลากรที่มีความสามารถมาทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.	บุคลากรในโรงเรียนได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.	บุคลากรมีความรู้ที่จำเป็นในการทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14.	บุคลากรมีความชำนาญและความสามารถในการทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.	บุคลากรมีจิตสำนึกหรือลักษณะนิสัยที่ดีในการทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ข้อที่	ปัจจัยที่ส่งผลต่อโรงเรียน	ระดับความเห็น			
		มาก อย่างยิ่ง	มาก	น้อย	น้อย อย่างยิ่ง
16.	ผู้บริหารโรงเรียนเปิดใจรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้ได้บังคับบัญชา	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17.	ผู้บริหารมีความเป็นกลางไม่เอนเอียง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.	ผู้บริหารเป็นแบบอย่างของการทำงานหนัก	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.	ผู้บริหารมีความรับผิดชอบในการทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20.	บุคลากรในโรงเรียนมีค่านิยมในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21.	บุคลากรในองค์กรมีค่านิยมในการขยัน ตั้งใจทำงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22.	บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการมีใจเป็นธรรม มีคุณธรรม ปฏิบัติงานโดยยึดหลักความเป็นธรรมและเสมอภาค	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.	บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการเรียนรู้และปรับตัวให้ทันกับโลก ทันปัญหาและสิ่งท้าทายต่างๆ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24.	บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการทำงานที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25.	บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการมีความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานและต่อสาธารณะ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26.	บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการมีจิตใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27.	บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการปฏิบัติงานโดยเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อตอบแบบสอบถามฉบับนี้

วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ

089-051-9359



ภาคผนวก ข.
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์



รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ประเภท	ลำดับที่	ชื่อ-สกุลผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	สัมภาษณ์เมื่อ
นักวิชาการ	1	ศ.กิตติคุณ ดร.ไพฑูรย์ สินลาร์ตัน	รองอธิการบดีฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และ ประธานกรรมการคุรุสภา	16 ก.ค. 2556 เวลา 8.00 - 8.40 น.
	2	ศ.ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์	ประธานสาขาวิชาบริหาร การศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	5 ก.ค. 2556 เวลา 15.40-16.50 น.
	3	ศ.ดร.ธีระ รุญเจริญ	นายกสภามหาวิทยาลัยวงษ์ ชวลิตกุล	18 ก.ค.2556 เวลา 11.30 -1220น.
	4	รศ.ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์	อาจารย์อาวุโส คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	26 ก.ค.2556 เวลา 10.00-12.30 น.
	5	รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ	ผู้อำนวยการหลักสูตรดุขฎี บัณฑิต สาขาการจัดการศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต	14 ส.ค. 2556 เวลา 14.20-16.10 น.
	6	รศ.นพพงษ์ บุญจิตราดุล	อาจารย์อาวุโส คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	5 ก.ค. 2556 เวลา 11.05-13.30 น.
	7	รศ.เอกชัย กี่สุขพันธ์	อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	8 ก.ค. 2556 เวลา 12.10 -1230น.
	8	ผศ.ดร.ปองสิน วิเศษศิริ	อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	4 ก.ค.2556 เวลา 11.15 -1230น.
	9	ผศ.ดร.ชัยฤทธิ์ ศิลาเดช	อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ หมู่บ้านจอมบึง	31 ก.ค. 2556 เวลา 13.10-14.00 น.
	10	ผศ.ดร.สุดาพร ลักษณ์ยานาวิน	อุปนายกสมาคมเครือข่ายการ พัฒนาวิชาชีพอาจารย์และ องค์กรระดับอุดมศึกษาแห่ง ประเทศไทย (ควอท)	3 ก.ย. 2556 เวลา 13.00-15.00 น.
	11	ดร.วิริยะ ฤาชัยพาณิชย์	ผู้ก่อตั้งเว็บ Eduzones	18 ส.ค. 2556 เวลา 12.15 - 12.30 น.
หน่วยงาน ต้นสังกัด / หน่วยงานที่ มีส่วนใน การประเมิน โรงเรียน	1	ผอ.ไกร เกษทัน	ผู้อำนวยการสำนักติดตามและ ประเมินผลการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐาน สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน	18 ก.ค.2556 เวลา 9.45 - 10.55 น.
	2	ผอ.พจมาน พงษ์ไพบูลย์	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนา นวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	24 ก.ค. 2556 เวลา 10.45 - 11.30น.

ประเภท	ลำดับที่	ชื่อ-สกุลผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	สัมภาษณ์เมื่อ	
	3	ผอ.ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์	ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและ แผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา	21 มิ.ย. 2556 เวลา 8.00 – 8.35 น.	
	4	รองฯ จิรวัดน์ ขวัญช่วย	รองผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1	1 ก.ค. 2556 เวลา 9.00 – 10.30น	
	5	ผอ. ดร.นิวัตต์ น้อยมณี	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 6	30 พ.ค. 2556 เวลา 12.40 – 14.00น	
	6	ผอ.ธัชชเวชว์ จันทร์สุขศรี	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 8	1 ส.ค. 2556 เวลา 13.25 – 14.20น	
	7	ผอ.เสริมปัญญา เทียมวัน	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา ฉะเชิงเทรา เขต 2	31 พ.ค. 2556 เวลา 14.15 -15.15น	
	8	ผอ.ชูศรี อุดมกุศลศรี	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1	31 ก.ค. 2556 เวลา 15.30 -16.10น	
	9	รองฯ ดร.พิเชษฐ์ โพธิ์ภักดี	รองผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาประถมศึกษา บุรีรัมย์ เขต 1	9 ก.ค. 2556 เวลา 14.30 – 15.50	
	ผู้อำนวยการ /รอง ผู้อำนวยการ โรงเรียน	1	ผอ.ดร.เชิดศักดิ์ ศุภโสภณ	ผู้อำนวยการโรงเรียนสวน กุหลาบวิทยาลัย	10 ก.ค. 2556 เวลา 15.30 – 16.20น
		2	รองฯ อาวุธ พรหมมานอก	รองผู้อำนวยการกลุ่มบริหาร บุคคลการเงินและสินทรัพย์ โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย	10 ก.ค. 2556 เวลา 14.20 -14.55น
3		รองฯ ทรงเกียรติ เทพประเสน	รองผู้อำนวยการกลุ่มบริหาร กิจการนักเรียน โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	9 ก.ค. 2556 เวลา 13.00 – 13.37น	
4		รองฯ ดิสพร ศรีสวัสดิ์	รองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงาน บุคคล การเงิน และสินทรัพย์ โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย	19 มิ.ย. 2556 เวลา 13.30 – 14.45น	
5		รองฯ จำรัส กลิ่นหอม	รองผู้อำนวยการกลุ่มบริหาร ทั่วไป โรงเรียนสตรีวิทยา	2 ก.ค. 2556 เวลา 9.30 – 10.20น	
6		ผอ. ธีระพันธุ์ ธีรานันท์	ผู้อำนวยการโรงเรียนพรหมา นุสรณ์ จังหวัดเพชรบุรี	4 มิ.ย. 2556 เวลา 14.10 – 14.50น	
7		ผอ.เปรมอนันต์ เต่าทอง	ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดกลาง (ธรรมวิธานราษฎร์วิทยา) จังหวัดสมุทรปราการ	17 มิ.ย. 2556 เวลา 9.10 – 10.05น	
8		ผอ.เสรี เหลืองรุ่งรัส	ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบาง ตลาด (ยอดสวัสดิ์ประชาสรรค์) จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 13.00 - 13.35น	

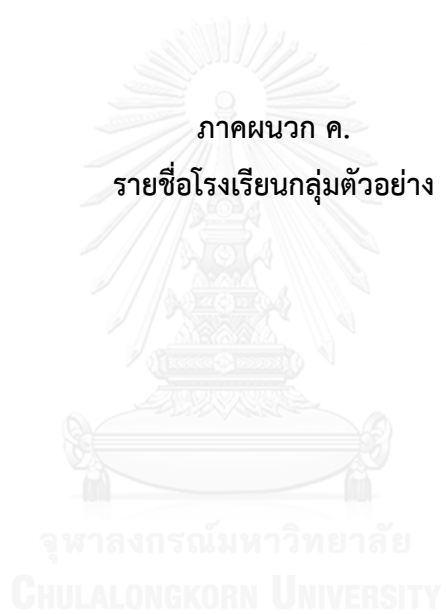
ประเภท	ลำดับที่	ชื่อ-สกุลผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	สัมภาษณ์เมื่อ
	9	รองฯ วณิชชัย แก่นภมร	รองผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมสิริวัณวรี 3 ณะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา	28 พ.ค. 2556 เวลา 11.10 – 11.36 น.
	10	ผอ. ดร.วีระชัย ตนานนท์ชัย	ผู้อำนวยการโรงเรียนพุทธโสธร จังหวัดฉะเชิงเทรา	4 มิ.ย. 2556 เวลา 8.00 – 8.25 น.
	11	ผอ.สุพร ไทยนิยม	ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 10.20 – 10.55 น.
	12	ผอ.สุชาติ คำศิริ	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านศรีเจริญทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา	31 พ.ค. 2556 เวลา 9.05 – 10.00 น.
	13	ผอ. ว่าที่ ร.อ.ภูวเดช นิธิธานนท์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่ากลอย จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 14.45 – 15.15 น.
	14	ผอ.สมชาย มะลิซ้อน	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านหนองประไยชน์ จังหวัดฉะเชิงเทรา	28 พ.ค. 2556 เวลา 13.50 – 14.30 น.
	15	ผอ.เจริญ วิทศน์ย	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านกรอกสะแก จังหวัดฉะเชิงเทรา	28 พ.ค. 2556 เวลา 16.45 - 17.40 น.
	16	ผอ.วิเชียร นิกรประเสริฐ	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านวังหิน จังหวัดฉะเชิงเทรา	30 พ.ค. 2556 เวลา 8.40 – 9.10 น.
	17	ผอ.ธวัชชัย โพธิ์งาม	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านทุ่งสำย จังหวัดฉะเชิงเทรา	7 มิ.ย. 2556 เวลา 10.40 – 11.15 น.
	18.	ผอ. วาทยุทธ พุทธพรหม	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านโสภาท่าลาดพัฒนา จังหวัดยโสธร	9 ก.ค. 2556 เวลา 14.30 – 15.50 น.
19.	ผอ. ดร.ภารดี คำมา	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านห้วยโตก จังหวัดเลย	9 ก.ค. 2556 เวลา 14.30 – 15.50 น.	
ครู	1	อาจารย์ ดร.มะลิวัลย์ กอสกุล	ครูโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	3 ก.ค. 2556 เวลา 8.15 – 9.30 น.
	2	อาจารย์ ปราโมทย์ น้อยาง	ครูโรงเรียนสตรีวิทยา	2 ก.ค. 2556 เวลา 08.30 – 09.25 น.
	3	อาจารย์ ศรีสมบูรณ์ อางนานนท์	ครูโรงเรียนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี)	20 มิ.ย. 2556 เวลา 10.00 – 10.37 น.
	4	อาจารย์ เกศสุดา ปงลังกา	ครูโรงเรียนพรหมานุสรณ์ จังหวัดเพชรบุรี	4 มิ.ย. 2556 เวลา 15.00 – 15.35 น.
	5	ครู พวงทอง กลิ่นไพบูลย์	ครูโรงเรียนวัดกลาง (ธรรมวิธาน ราษฎร์วิทยา) จังหวัดสมุทรปราการ	12 มิ.ย. 2556 เวลา 09.30 - 10.00 น.
	6	ครู ดารุณี เหลืองรุ่งรัส	ครูโรงเรียนวัดบางตลาด (ยอด สวัสดิ์ประชาสรรค์) จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 11.55 – 12.30 น.

ประเภท	ลำดับที่	ชื่อ-สกุลผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	สัมภาษณ์เมื่อ
	7	ครู มลินี เกิดเจริญ	ครูโรงเรียนวัดบางตลาด (ยอด สวัสดิ์ประชาสรรค์) จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 11.55 – 1230 น.
	8	อาจารย์ อภิลักษณ์ ธีรลักษณ์สกุล	ครูโรงเรียนมัธยมสิริวัณวรี 3 ฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา	28 พ.ค. 2556 เวลา 11.40 – 1210 น.
	9	อาจารย์ ดร.พิมพ์ลดา มานวงศ์	ครูโรงเรียนพุทธโสธร จังหวัด ฉะเชิงเทรา	4 มิ.ย. 2556 เวลา 8.30 – 9.05 น.
	10	ครู เรณู พรหมมี	ครูโรงเรียนวัดคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 11.00 – 1130 น.
	11	ครู พินิจ เกษมสวัสดิ์	ครูโรงเรียนบ้านศรีเจริญทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา	31 พ.ค. 2556 เวลา 8.10 – 9.00 น.
	12	ครูหทัยชนก จันทร์อาหาร	ครูโรงเรียนบ้านท่ากLOY จังหวัดฉะเชิงเทรา	29 พ.ค. 2556 เวลา 15.20 – 1605 น.
	13	ครู นิเวศ กัลป์ปะ	ครูโรงเรียนบ้านหนองประโยชน์ จังหวัดฉะเชิงเทรา	28 พ.ค. 2556 เวลา 14.30 – 1537 น.
	14	ครู นฤมล ชื่นเย็นดี	ครูโรงเรียนบ้านกรอกสะแก จังหวัดฉะเชิงเทรา	28 พ.ค. 2556 เวลา 16.00 – 1640 น.
	15	ครู ทองพูล โสภารุณ	ครูโรงเรียนบ้านวังหิน จังหวัด ฉะเชิงเทรา	30 พ.ค. 2556 เวลา 9.10 – 9.50 น.
	16	ครู เพ็ญประภา รักวีรธรรม	ครูโรงเรียนบ้านทุ่งสำย จังหวัด ฉะเชิงเทรา	7 มิ.ย. 2556 เวลา 11.17 – 1135 น.
	17	ครู ชาตินรงค์ สุขนา	ครูโรงเรียนบ้านลำพระ จังหวัด ราชบุรี	4 มิ.ย. 2556 เวลา 17.00 – 1755 น.

สรุป รวมสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 56 คน โดยจำแนกเป็น

1. นักวิชาการ 11 คน
2. หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีส่วนในการประเมินโรงเรียน 9 คน
3. ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียน 19 คน
4. ครูผู้สอน 17 คน

ภาคผนวก ค.
รายชื่อโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

รายชื่อโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง

1. โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
1. กรุงเทพมหานคร	1. โรงเรียนวัดเจ้ามูล 2. โรงเรียนวัดอมรินทราราม 3. โรงเรียนสายน้ำทิพย์ 4. โรงเรียนไทยรัฐวิทยา 75 เฉลิมพระเกียรติ 5. โรงเรียนดาราคาม 6. โรงเรียนวัดหงส์รัตนาราม 7. โรงเรียนอนุบาลวัดนางนอง 8. โรงเรียนวัดโสมนัส 9. โรงเรียนวัดประยูรวงศาวาส 10. โรงเรียนอนุบาลพิบูลเวศม์ 11. โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ 12. โรงเรียนที่ปิงกรวิทยาพัฒนา (วัดโบสถ์) ในพระราชูปถัมภ์ 13. โรงเรียนราชวินิตประถมบางแค 14. โรงเรียนพิบูลอุปถัมภ์ 15. โรงเรียนวัดพลับพลายชัย 16. โรงเรียนวัดมหาบุศย์ (พิทักษ์ถาวรคุณ) 17. โรงเรียนพญาไท 18. โรงเรียนประถมทวีธาภิเศก 19. โรงเรียนราชวินิต 20. โรงเรียนวัดอุทัยธาราม 21. โรงเรียนวัดนาคปรก 22. โรงเรียนวัดหนัง 23. โรงเรียนบ้านหนองบอน (นัยนานนทอนุสรณ์) 24. โรงเรียนวัดด่าน 25. โรงเรียนวัดช่างเหล็ก 26. โรงเรียนวัดชนะสงคราม 27. โรงเรียนวัดชัยชนะสงคราม 28. โรงเรียนอนุบาลสามเสน 29. โรงเรียนทุ่งมหาเมฆ 30. โรงเรียนประถมนนทรี 31. โรงเรียนมหาวิราญวัตร 32. โรงเรียนวัดเวตวันธรรมवास 33. โรงเรียนอนุบาลวัดปรีณายก 34. โรงเรียนโสมิตตโมสร 35. โรงเรียนวัดสังข์กระจาย (แจ่มวิชาสอน)

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	36. โรงเรียนบางบัว (เฟ่งตั้งตรงจิตรวิทยาคาร) 37. โรงเรียนพระยาประเสริฐสุนทราศรัย (กระจ่าง สิงหเสนี)
2. นนทบุรี	1. โรงเรียนทานสัมฤทธิวิทยา 2. โรงเรียนวัดลานนาบุญ (น้อม หงสะเดชอุปถัมภ์) 3. โรงเรียนวัดปากน้ำ (พิบูลสงคราม) 4. โรงเรียนชุมชนวัดไทรมา 5. โรงเรียนวัดพุทธปรางค์ปราโมทย์ 6. โรงเรียนประชาอุปถัมภ์ 7. โรงเรียนวัดเฉลิมพระเกียรติ (พิบูลบำรุง) 8. โรงเรียนป่าไม้อุทิศ 9 9. โรงเรียนวัดตำหนักใต้ (วิลาศโอสถานนทน์ุเคราะห์) 10. โรงเรียนวัดใหม่ผดุงเขต 11. โรงเรียนวัดฝาง 12. โรงเรียนวัดเชิงกระบือ 13. โรงเรียนกลาโหมอุทิศ 14. โรงเรียนวัดบัวขวัญ (มีทัฬหราษฎร์บำรุง) 15. โรงเรียนวัดโชติการาม 16. โรงเรียนท่าทรายประชาอุปถัมภ์ 17. โรงเรียนชุมชนวัดสมรโกฏิ 18. โรงเรียนนุ่่มประสงศ์วิทยา 19. โรงเรียนมหาสวัสดิ์ (ราษฎร์บำรุง) 20. โรงเรียนวัดปราสาท (ปราสาทวิทยา) 21. โรงเรียนวัดบางระโห่ง (ภิรมย์ศิริ) 22. โรงเรียนวัดทางหลวงโพธิ์ทอง 23. โรงเรียนชุมชนวัดบางไกรใน 24. โรงเรียนวัดของพลู (วิจิตรราชประชานุสรณ์) 25. โรงเรียนวัดแจ้งศิริสัมพันธ์ (สโมสรสากลอุทิศ) 26. โรงเรียนอนุราชประสิทธิ์ 27. โรงเรียนอนุบาลบางกรวย 28. โรงเรียนไทยรัฐวิทยา 55 29. โรงเรียนอนุบาลนนทบุรี 30. โรงเรียนวัดสำโรง 31. โรงเรียนวัดจันทร์ 32. โรงเรียนวัดบางไกรนอก
3. ลพบุรี	1. โรงเรียนวัดคู้่งท่าเสา 2. โรงเรียนบ้านโคกกะเทียม (ราษฎร์ดำริบำรุง) 3. โรงเรียนวัดคู้่งนาบุญ 4. โรงเรียนวัดท้ายลาด 5. โรงเรียนวัดสะพานคง 6. โรงเรียนบ้านสระเตย

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	7. โรงเรียนวัดยวด 8. โรงเรียนวัดธรรมเจดีย์ 9. โรงเรียนวัดทองคั้ง 10. โรงเรียนอนุบาลลพบุรี 11. โรงเรียนวัดหนองน้ำทิพย์ 12. โรงเรียนบ้านหนองแวม 13. โรงเรียนวัดอัมพวัน 14. โรงเรียนวัดสระกระเบื้อง 15. โรงเรียนวัดพานิชธรรมิการาม 16. โรงเรียนวัดปากกล้วย 17. โรงเรียนวัดหนองกระเบียน 18. โรงเรียนวัดมหาสอน “โคยฤทธิวิทยานุสรณ์” 19. โรงเรียนวัดสระมะเกลือ 20. โรงเรียนวัดเทพกฤษณวราราม 21. โรงเรียนวัดน้ำจั้น 22. โรงเรียนวัดหนองโพธิ์ 23. โรงเรียนวัดหนองแก้ว 24. โรงเรียนบ้านหนองสำโรง 25. โรงเรียนวัดบ้านทราย 26. โรงเรียนบ้านคอนทอง 27. โรงเรียนวัดป่อเงิน 28. โรงเรียนบ้านโคกสะอาด 29. โรงเรียนบ้านซอนบอน 30. โรงเรียนสิงหฤกษ์ประสิทธิ์ 31. โรงเรียนอนุบาลบ้านหมี่ 32. โรงเรียนวัดมุจลินท์ 33. โรงเรียนวัดหนองมน 34. โรงเรียนบ้านโป่งยอ 35. โรงเรียนวัดดงพลับ 36. โรงเรียนบ้านวังจั้น 37. โรงเรียนบ้านน้ำป่า 38. โรงเรียนวัดโบสถ์
4. แพร่	1. โรงเรียนวัดต้นไคร้ 2. โรงเรียนวัดเมธังกรवास(เทศรัฐราษฎร์นุกูล) 3. โรงเรียนบ้านทุ่งเหนือ(ราษฎร์สามัคคี) 4. โรงเรียนอนุบาลแพร่ 5. โรงเรียนบ้านไผ่โทน(นวลราษฎร์วิทยา) 6. โรงเรียนบ้านทุ่งแก้ว (คันธวงศ์วิทยาการ) 7. โรงเรียนบ้านดอนชุม(พิริยเทพวงศ์อนุสรณ์) 8. โรงเรียนบ้านดอนดี (ประชานุกูล)

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	9. โรงเรียนบ้านแคนชุมพล(ประชานุกูล) 10. โรงเรียนบ้านพันเชิง(วงศ์หล้าราษฎร์บำรุง) 11. โรงเรียนบ้านแม่ยางเปี้ยว(แก้วพิสนท์ประชานุกูล) 12. โรงเรียนบ้านสุพรรณ (คุรุราษฎร์วิทยา) 13. โรงเรียนบ้านทุ่งไธ้ง(อภิวงษ์วิทยาลัย) 14. โรงเรียนบ้านแม่แคม 15. โรงเรียนบ้านนาตอง(นาตองสามัคคี) 16. โรงเรียนบ้านดงเจริญ(วงศ์ประชานุกูล) 17. โรงเรียนบ้านวังดิน(วังดินราษฎร์บำรุง) 18. โรงเรียนวัดร่องเย็น(สารแก้วประชาสงเคราะห์) 19. โรงเรียนบ้านโนน(อินทราษฎร์บำรุง) 20. โรงเรียนบ้านนาแหลม(กองแก้วราษฎร์อุปถัมภ์) 21. โรงเรียนวัดห้วยหม้าย(หมายประชากร) 22. โรงเรียนบ้านหนองเสี้ยว(ประชาสรรค์) 23. โรงเรียนบ้านอ้อยวิทยาคาร 24. โรงเรียนบ้านแต(กวีรัตน์ราษฎร์บำรุง) 25. โรงเรียนบ้านหนองม่วงไข่มุก(ม่วงไขวิทยาคาร) 26. โรงเรียนบ้านบุญแจ่ม(ประชาสามัคคี) 27. โรงเรียนบ้านนาฝาย(ประชาสงเคราะห์) 28. โรงเรียนบ้านแม่ยางร้อง(แม่ยางประชานุกูล) 29. โรงเรียนบ้านแม่ยางโพธิ์(โพธิ์ราษฎร์รังสรรค์) 30. โรงเรียนวัดศรีภูมิ (ศึกษาประชานุกูล) 31. โรงเรียนบ้านแม่หลาย (ประชานุกูล) 32. โรงเรียนบ้านปากกล้วย 33. โรงเรียนบ้านสันปูลี่(ราษฎร์วิทยากุล) 34. โรงเรียนบ้านทุ่งคัวะ 35. โรงเรียนชุมชนบ้านร่องเข็ม(ร่องเข็มวิทยาคาร)
5. ลำพูน	1. โรงเรียนบ้านห้วยไช 2. โรงเรียนวัดทุ่งยาว 3. โรงเรียนวัดศรีดอนตัน 4. โรงเรียนบ้านเหล่าปากอ้อย 5. โรงเรียนบ้านแม่อาว 6. โรงเรียนวัดอรุณาราม 7. โรงเรียนบ้านห้วยอ้อ 8. โรงเรียนบ้านต้นผึ้ง 9. โรงเรียนวัดเหมืองง่า 10. โรงเรียนบ้านคอยแก้ว 11. โรงเรียนบ้านหนองเจ๊ก 12. โรงเรียนวัดหนองซิว 13. โรงเรียนบ้านฉางข้าวน้อย

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	14. โรงเรียนวัดกุสุมา 15. โรงเรียนเซตวันหนองหมู 16. โรงเรียนบ้านห้วยไฟ 17. โรงเรียนวัดปากล่อง 18. โรงเรียนบ้านศรีสุพรรณ 19. โรงเรียนบ้านโทกน้ำกัด 20. โรงเรียนวัดชัยสถาน 21. โรงเรียนวัดนครเจดีย์ 22. โรงเรียนบ้านแม่เมย 23. โรงเรียนบ้านป่าเส้า 24. โรงเรียนวัดบ้านหวาย 25. โรงเรียนวัดหนองสมณะ 26. โรงเรียนบ้านสบเมย 27. โรงเรียนวัดพันตาเกิน 28. โรงเรียนวัดเจดีย์สามยอด 29. โรงเรียนบ้านล่องหนองหอย 30. โรงเรียนบ้านทาปลาตุก 31. โรงเรียนชุมชนบ้านเหมืองจี้ 32. โรงเรียนบ้านหนองข้างคีน 33. โรงเรียนตำบลบ้านแป้น 34. โรงเรียนบ้านโป่งรู 35. โรงเรียนบ้านสะปุง
6. บุรีรัมย์	1. โรงเรียนโสภณวรรณวิทยา 2. โรงเรียนบ้านโคกขามโนนสมบูรณ์ 3. โรงเรียนจันทราวาส (ศุภราชบุรีวิทยา) 4. โรงเรียนบ้านสี่เหลี่ยมใหญ่ 5. โรงเรียนคงชัยสิทธิ์วิทยา 6. โรงเรียนบ้านหนองเฒ่ากา 7. โรงเรียนบ้านหนองเมืองต่ำ 8. โรงเรียนประชาสวัสดิ์วิทยา 9. โรงเรียนบ้านลุงม่วง 10. โรงเรียนบ้านหนองสองห้อง 11. โรงเรียนบ้านหนองโสน 12. โรงเรียนอนุบาลบ้านด่าน 13. โรงเรียนบ้านปัญญาคาม(เรียนติสวงศ์วิทยา) 14. โรงเรียนบ้านบุมะขามป้อม 15. โรงเรียนบ้านหนองมะเขือ 16. โรงเรียนวัดบ้านเมืองฝาง 17. โรงเรียนบ้านสำโรงโคกเพชร 18. โรงเรียนบ้านโนนแดง

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	19. โรงเรียนเสนาศิริอนุสรณ์ 20. โรงเรียนบ้านสำโรงสันติภาพ 21. โรงเรียนชุมชนบ้านหัววัว(ราษฎร์อุทิศ) 22. โรงเรียนวัดบ้านแย้สะแก 23. โรงเรียนบ้านโคกหัวช้าง 24. โรงเรียนวัดโคกลำ(สิริประภาวิชาการ) 25. โรงเรียนบ้านเขากระโดง(ศิลาทองอุปถัมภ์) 26. โรงเรียนบ้านสำโรงโนนเค็ง 27. โรงเรียนวัดโกรกประตู 28. โรงเรียนบ้านหนองไผ่ 29. โรงเรียนบ้านวานเขื่อนค้อวิทยา 30. โรงเรียนบ้านหนองระนาม 31. โรงเรียนบ้านม่วงโนนสูง 32. โรงเรียนบ้านโคกสะอาดวิทยาการ 33. โรงเรียนวัดบ้านหินโคน 34. โรงเรียนวัดบ้านปลั่งก 35. โรงเรียนวิมลวิทยา
7. มหาสารคาม	1. โรงเรียนบ้านหนองโนอีดำ 2. โรงเรียนบ้านบ่อใหญ่(บ่อใหญ่เรืองศิลป์) 3. โรงเรียนบ้านปะทายโนนตูม 4. โรงเรียนบ้านเหล่าหนาด 5. โรงเรียนขามเรียงเขียบโนนแสงดอนมัน 6. โรงเรียนบ้านหนองค้อสวนอ้อย 7. โรงเรียนบ้านโพนละออม 8. โรงเรียนบ้านป่ากุงหนา 9. โรงเรียนบ้านบัวมาศ 10. โรงเรียนบ้านหนองหว้าโนนทอง 11. โรงเรียนบ้านฮ่องไผ่ 12. โรงเรียนบ้านหนองทุ่มศรีโพธิ์ทอง 13. โรงเรียนชุมชนบ้านดงเค็ง 14. โรงเรียนบ้านโนนทองโนนสะอาด 15. โรงเรียนบ้านหัวขัวโพธิ์ศรี 16. โรงเรียนบ้านช่องแมว 17. โรงเรียนบ้านโนนศรีภิบาล 18. โรงเรียนบ้านเหล่าจันทนา 19. โรงเรียนบ้านหนองสิม 20. โรงเรียนบ้านขอนแก่นตะคุ 21. โรงเรียนชุมชนบ้านหนองจิกท่าแร่ 22. โรงเรียนบ้านโนนสำราญ 23. โรงเรียนบ้านหนองแวงหนองตุ

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	24. โรงเรียนบ้านหนองโจดสวนมอน 25. โรงเรียนแกดำวิทยาคาร 26. โรงเรียนบ้านหนองหญ้าปล้อง 27. โรงเรียนบ้านโคกลิ้น 28. โรงเรียนบ้านดอนหว่านหัวหนอง 29. โรงเรียนบ้านหันเชียงเหียน 30. โรงเรียนบ้านหนองโก 31. โรงเรียนบ้านหนองขามแสง 32. โรงเรียนบ้านตัวสันติสุข 33. โรงเรียนบ้านหนองโพด 34. โรงเรียนบ้านโสกแดง 35. โรงเรียนบ้านหัวนา
8. ชลบุรี	1. โรงเรียนบ้านปากคลองโรงนา 2. โรงเรียนวัดหนองน้ำเขียว 3. โรงเรียนบ้านมาบค้ำ 4. โรงเรียนวัดอรุณรังษี 5. โรงเรียนบ้านชากนา (ประเสริฐราษฎร์พัฒนา) 6. โรงเรียนบ้านมาบลำบิด (สง่าอุทิศ) 7. โรงเรียนวัดราษฎร์สโมสร 8. โรงเรียนวัดธรรมนิมิตต์ 9. โรงเรียนบ้านสวนอุดมวิทยา 10. โรงเรียนชุมชนบ้านอ่างเวียน 11. โรงเรียนบ้านมาบกรูด 12. โรงเรียนบ้านแหลมแท่น 13. โรงเรียนบ้านห้างสูง (เกตุวิถิตาประชานุเคราะห์) 14. โรงเรียนชุมชนบ้านคลองพลู 15. โรงเรียนบ้านคลองสืบแปด 16. โรงเรียนอนุบาลวัดอรัญญิกาวาส 17. โรงเรียนบ้านเนินโมก 18. โรงเรียนบ้านหนองเสือช้าง 19. โรงเรียนบ้านหนองประดู่ 20. โรงเรียนบ้านบึงกระโดน 21. โรงเรียนวัดหนองชันจันทนาราม 22. โรงเรียนบ้านโป่ง (อนิวัตต์ราษฎร์สามัคคี) 23. โรงเรียนบ้านหนองชาก (ประโยชน์บุพการีอุทิศ) 24. โรงเรียนบ้านหนองขี้ชาก 25. โรงเรียนวัดเฉลิมลาภ 26. โรงเรียนอนุบาลวัดกลางตอนเมืองชลบุรี 27. โรงเรียนวัดบุญญราศรี 28. โรงเรียนบ้านท่าจาม

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	29. โรงเรียนบ้านหนองปรือ 30. โรงเรียนบ้านห้วยสาธิต 31. โรงเรียนอนุบาลวัดช่องลม 32. โรงเรียนอนุบาลพุทธยาคม (วัดเขาบางทราย) 33. โรงเรียนบ้านหนองเขิน 34. โรงเรียนบ้านคลองตะเคียน 35. โรงเรียนวัดผาสุการาม
9. ปราจีนบุรี	1. โรงเรียนบ้านปรือวายใหญ่ 2. โรงเรียนบ้านคลองแก้มขี้ 3. โรงเรียนชุมชนวัดศรีประจันตคาม 4. โรงเรียนอนุบาลปราจีนบุรี 5. โรงเรียนอนุบาลศรีมหาโพธิ์ 6. โรงเรียนวัดหาดสะแก 7. โรงเรียนบ้านแหลมไผ่ 8. โรงเรียนอนุบาลเมืองปราจีนบุรี 9. โรงเรียนบ้านไผ่แก้วอนุสรณ์ 10. โรงเรียนชุมชนวัดหนองจวง 11. โรงเรียนอนุบาลประจันตคาม 12. โรงเรียนวัดสามัคคีภิรมย์ 13. โรงเรียนวัดคูลำพัน 14. โรงเรียนวัดคลองสองเข้ 15. โรงเรียนวัดเลียบ(หรั่ววิทยานุกูล) 16. โรงเรียนวัดตันโพธิ์ศรีมหาโพธิ์ 17. โรงเรียนบ้านท่าตุม 18. โรงเรียนวัดใหม่ประชุมชนมิตรภาพที่ 76 19. โรงเรียนวัดระเบาะไผ่ 20. โรงเรียนวัดนพคุณทอง 21. โรงเรียนบ้านห้วยเกษียร 22. โรงเรียนวัดประสาธน์รังสรรค์ 23. โรงเรียนบ้านโคกสว่าง 24. โรงเรียนวัดราชบุรุษเจริญศรีทธาธรรม 25. โรงเรียนบ้านประเฑท(โพธิพิทยาราม) 26. โรงเรียนอนุบาลวัดบ้านสร้าง 27. โรงเรียนวัดเนินไม้หอม 28. โรงเรียนชุมชนบ้านขอนแก่น 29. โรงเรียนบ้านหนองปรือน้อย 30. โรงเรียนวัดสระข่อย 31. โรงเรียนบ้านโคกพนมดี 32. โรงเรียนวัดเนินผาสุก 33. โรงเรียนวัดแสงสว่าง

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	34. โรงเรียนวัดท้าวอุทอง 35. โรงเรียนบ้านย่านนางวัง
10. ราชบุรี	1. โรงเรียนบ้านแม่ประจัน 2. โรงเรียนวัดเขาปิ่นทอง 3. โรงเรียนวัดวิมลวรรณคาราม 4. โรงเรียนบ้านโป่งกะทิงบน 5. โรงเรียนวัดวันดาว 6. โรงเรียนวัดแคทราย (บุญประชาสรรค์) 7. โรงเรียนบ้านหนองขนาก 8. โรงเรียนวัดท่าโขลง (พยุ่งประชานุกูล) 9. โรงเรียนวัดบางกระ 10. โรงเรียนบ้านมณีลอย 11. โรงเรียนโสดาประดิษฐาราม 12. โรงเรียนวัดอรัญญิกาวาส (เจริญธรรมวิทยา) 13. โรงเรียนอนุบาลปากท่อ 14. โรงเรียนวัดวังมะนาว 15. โรงเรียนวัดเจติยาราม (บัณฑิตประชาพานิช) 16. โรงเรียนอนุบาลราชบุรี 17. โรงเรียนบ้านจอมบึง (วาปีพร้อมประชาศึกษา) 18. โรงเรียนบ้านหนองไผ่ 19. โรงเรียนวัดดอนตลุง (ราษฎร์ศรัทธาฐาน) 20. โรงเรียนบ้านเก่าต้นมะค่า 21. โรงเรียนบ้านโป่งเจ็ด 22. โรงเรียนบ้านพุตะเคียน 23. โรงเรียนอนุบาลบ้านคา 24. โรงเรียนวัดห้วยหมู (อมรธรรมรัตน์ราษฎร์บำรุง) 25. โรงเรียนบ้านพุเกตู 26. โรงเรียนบ้านท่ายาง 27. โรงเรียนบ้านหนองสีนวล 28. โรงเรียนบ้านหินสี 29. โรงเรียนวัดน้ำพุ (สำนักงานสลากกินแบ่งสงเคราะห์ 54) 30. โรงเรียนชุมชนวัดรางบัว 31. โรงเรียนสินแร่สยาม 32. โรงเรียนบ้านท่ามะขาม 33. โรงเรียนบ้านลำพระ 34. โรงเรียนบ้านเขาถ่าน 35. โรงเรียนวัดโคกพระเจริญ
11. ประจวบคีรีขันธ์	1. โรงเรียนบ้านทองอินทร์ 2. โรงเรียนวัดดอนตะเคียน 3. โรงเรียนบ้านทุ่งตาแก้ว

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	<ol style="list-style-type: none"> 4. โรงเรียนอนุบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์(สละชีพ) 5. โรงเรียนวัดหนองหอย 6. โรงเรียนบ้านหนองระแวง 7. โรงเรียนประชาพิทักษ์ 8. โรงเรียนบ้านพุตะแบก 9. โรงเรียนบ้านคลองวาฬ 10. โรงเรียนดำนสิงขร 11. โรงเรียนบ้านช้างเผือก 12. โรงเรียนบ้านไร่บนสามัคคี 13. โรงเรียนบ้านวังน้ำเขียว 14. โรงเรียนบ้านเหมืองแร่ 15. โรงเรียนบ้านชะม่วง 16. โรงเรียนวัดบ่อนอก(ทองวิทยา) 17. โรงเรียนบ้านทองมงคล 18. โรงเรียนบ้านคอนสำนึก 19. โรงเรียนบ้านหนองเสือ 20. โรงเรียนบ้านบางสะพานน้อย 21. โรงเรียนบ้านฝั่งแดง 22. โรงเรียนประชารังสรรค์ 23. โรงเรียนบ้านทุ่งยาว 24. โรงเรียนบ้านหัวากอ (มิตรภาพที่ 72) 25. โรงเรียนพัฒนาประชานุเคราะห์ 26. โรงเรียนบ้านมะเตือทอง 27. โรงเรียนบ้านห้วยสัก 28. โรงเรียนบ้านหนองหญ้าปล้อง 29. โรงเรียนบ้านคอนทอง 30. โรงเรียนบ้านดอนทราย 31. โรงเรียนบ้านทรายทอง 32. โรงเรียนสามัคคีร่วมจิต 33. โรงเรียนบ้านอ่าวยาง 34. โรงเรียนไตรกิตที่ตตานนท์ 35. โรงเรียนบ้านหนองมงคล
12. นครศรีธรรมราช	<ol style="list-style-type: none"> 1. โรงเรียนบ้านย่านซื่อ 2. โรงเรียนวัดท่างาม 3. โรงเรียนบ้านบางกระบือ 4. โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 5 5. โรงเรียนวัดท่าแพ 6. โรงเรียนวัดท่าม่วง 7. โรงเรียนวัดมะม่วงสองต้น 8. โรงเรียนวัดวังไทร

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	9. โรงเรียนบ้านสันยุง 10. โรงเรียนบ้านไสใหญ่ 11. โรงเรียนวัดเชิงแตระ 12. โรงเรียนวัดโคกกะถิน 13. โรงเรียนวัดพระเพรง 14. โรงเรียนบ้านคลองดิน 15. โรงเรียนบ้านทวดเหนือ 16. โรงเรียนวัดน้ำสรง 17. โรงเรียนวัดมูจลินทราวาส 18. โรงเรียนวัดมีชัยภูมิ 19. โรงเรียนบ้านเกาะโพธิ์แจ่ง 20. โรงเรียนวัดนางพระยา 21. โรงเรียนวัดหัวนอน 22. โรงเรียนบ้านห้วยยุง 23. โรงเรียนวัดมะม่วงตลอด 24. โรงเรียนบ้านสำนักใหม่ 25. โรงเรียนบ้านคดศอก 26. โรงเรียนวัดโสมมะนาว 27. โรงเรียนบ้านปากพญา 28. โรงเรียนวัดนารีประดิษฐ์ 29. โรงเรียนวัดพระมงกุฎ 30. โรงเรียนบ้านอ่าวตะเคียน 31. โรงเรียนวัดสระเพลง 32. โรงเรียนวัดดอนยาง 33. โรงเรียนวัดพระพรหม 34. โรงเรียนวัดหัวอิฐ 35. โรงเรียนวัดทุ่งเพื่อ
13. ชุมพร	1. โรงเรียนบ้านดอนเคี่ยม 2. โรงเรียนชุมชนบ้านนาชะอัง 3. โรงเรียนบ้านหินแก้ว 4. โรงเรียนวัดดอนมะม่วง 5. โรงเรียนวัดวังไผ่ 6. โรงเรียนบ้านดอนทราย 7. โรงเรียนบ้านเขาขันไต่ะ 8. โรงเรียนบ้านทุ่งมะขาม 9. โรงเรียนบ้านหาดทรายดำ 10. โรงเรียนบ้านปากคลอง 11. โรงเรียนบ้านหาดส้มแป้น 12. โรงเรียนบ้านทุ่งเรี่ย 13. โรงเรียนบ้านชุมโค

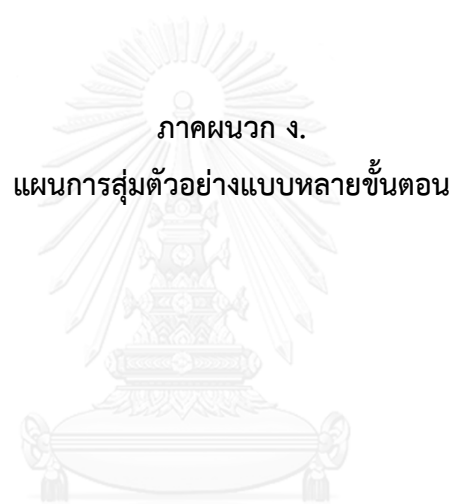
จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	14. โรงเรียนบ้านตาหงส์ 15. โรงเรียนบ้านเขาวง 16. โรงเรียนวัดน้อมถวายเป็น 17. โรงเรียนอนุบาลท่าแซะ (บ้านท่าแซะ) 18. โรงเรียนประชาพัฒนา 19. โรงเรียนบ้านสามเสียม 20. โรงเรียนบ้านเนินทอง 21. โรงเรียนบ้านจันทิง 22. โรงเรียนบ้านร้านตัดผม 23. โรงเรียนประชาสันติ 24. โรงเรียนวัดขุนกระทิง 25. โรงเรียนศรีอุทัยธรรมพัฒนา 26. โรงเรียนบ้านช่องไทรราษฎร์พัฒนา 27. โรงเรียนบ้านในห้วย 28. โรงเรียนชุมชนวัดหาดพันไกร 29. โรงเรียนบ้านศาลาลอย 30. โรงเรียนบ้านบางคอย 31. โรงเรียนบ้านป้ออิฐ 32. โรงเรียนชุมชนบ้านคูริง (มิตรภาพที่ 25) 33. โรงเรียนบ้านหนองเนียน 34. โรงเรียนบ้านยายไท 35. โรงเรียนบ้านทรัพย์สมบูรณ์

2. โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
1. กรุงเทพมหานคร	1. โรงเรียนศึกษานารี 2. โรงเรียนมัธยมวัดมกุฎกษัตริย์ 3. โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย 4. โรงเรียนวัดราชาธิวาส 5. โรงเรียนวัดน้อยนพคุณ 6. โรงเรียนศิลาจารึกพัฒนา 7. โรงเรียนจันทร์ประดิษฐารามวิทยาคม 8. โรงเรียนทวีธาภิเศก 9. โรงเรียนมัธยมวัดดุสิตาราม 10. โรงเรียนวัดอินทาราม 11. โรงเรียนวัดดาวทอง 12. โรงเรียนโพธิสารพิทยากร 13. โรงเรียนที่ปรางวิทยาพัฒนา(วัดน้อยใน)ในพระราชูปถัมภ์ 14. โรงเรียนรัตนโกสินทร์สมโภชบางขุนเทียน

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
	15. โรงเรียนมัธยมวัดสิงห์ 16. โรงเรียนบางมดวิทยา (สีสุกหวาดจวนอุปถัมภ์) 17. โรงเรียนบางปะกอกวิทยาคม 18. โรงเรียนวัดพุทธบูชา 19. โรงเรียนไชยฉิมพลีวิทยาคม 20. โรงเรียนมัธยมวัดหนองแขม 21. โรงเรียนโยธินบูรณะ 22. โรงเรียนพิทยาลงกรณ์พิทยาคม 23. โรงเรียนทวีธาภิเศก2 24. โรงเรียนวัดบวรมงคล 25. โรงเรียนวัดราชบพิศ 26. โรงเรียนวัดประดู่ในทรงธรรม 27. โรงเรียนวัดราชโอรส 28. โรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ 29. โรงเรียนศึกษานารีวิทยา 30. โรงเรียนสายปัญญา ในพระบรมราชินูปถัมภ์ 31. โรงเรียนวิมุตยารามพิทยากร 32. โรงเรียนสตรีวัดระฆัง 33. โรงเรียนนวมินทราชินูทิศ สตรีวิทยา พุทธมณฑล 34. โรงเรียนสตรีวิทยา 35. โรงเรียนมักกะสันพิทยา 36. โรงเรียนธนบุรีวรเทพีพาลาร์ักษ์ 37. โรงเรียนเทพศิรินทร์ 38. โรงเรียนราชวินิตบางแคปานขำ 39. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
2. นนทบุรี	1. โรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคม 2. โรงเรียนวัดเขมาภิรตาราม 3. โรงเรียนไทรน้อย
3. ลพบุรี	1. โรงเรียนชัยบาดาลวิทยา 2. โรงเรียนพิบูลวิทยาลัย 3. โรงเรียนพระนารายณ์
4. แพร่	1. โรงเรียนสรอยเสวีวิทยา 2. โรงเรียนห้วยม้าวิทยาคม 3. โรงเรียนถิ่นโอภาสวิทยา
5. ลำพูน	1. โรงเรียนสวนบุญโญปถัมภ์ ลำพูน 2. โรงเรียนป่าตอลบ้านธิพิทยา 3. โรงเรียนวชิรป่าซาง
6. บุรีรัมย์	1. โรงเรียนบุรีรัมย์พิทยาคม 2. โรงเรียนลำดวนพิทยาคม 3. โรงเรียนจตุราษฎร์พิทยาคม

จังหวัด	ชื่อโรงเรียน
7. มหาสารคาม	1. โรงเรียนโกสุมพิทยาสรรค์ 2. โรงเรียนพยอมภูมิวิทยาการ 3. โรงเรียนสารคามพิทยาคม
8. ชลบุรี	1. โรงเรียนชลกันยานุกูล 2. โรงเรียนชลบุรี “สุขบท” 3. โรงเรียนบ่อทองวงษ์จันทร์วิทยา
9. ปราจีนบุรี	1. โรงเรียนปราจิณราษฎรอำรุง 2. โรงเรียนกระทุ่มแก้ววิทยา 3. โรงเรียนศรีมโหสถ
10. ราชบุรี	1. โรงเรียนรัฐราษฎร์อุปถัมภ์ 2. โรงเรียนราชโบริกานุเคราะห์ 3. โรงเรียนบรมราชินีนาถราชวิทยาลัย
11. ประจวบคีรีขันธ์	1. โรงเรียนประจวบวิทยาลัย 2. โรงเรียนหัวหินพิทยาคม 3. โรงเรียนเมืองปราณบุรี
12. นครศรีธรรมราช	1. โรงเรียนกัลยาณีศรีธรรมราช 2. โรงเรียนตรีนิมิตรวิทยา 3. โรงเรียนท่านครุฑนวโรภาสอุทิศ
13. ชุมพร	1. โรงเรียนละแมวิทยา 2. โรงเรียนทุ่งคาพิทยาคาร 3. โรงเรียนศรีราษฎร์

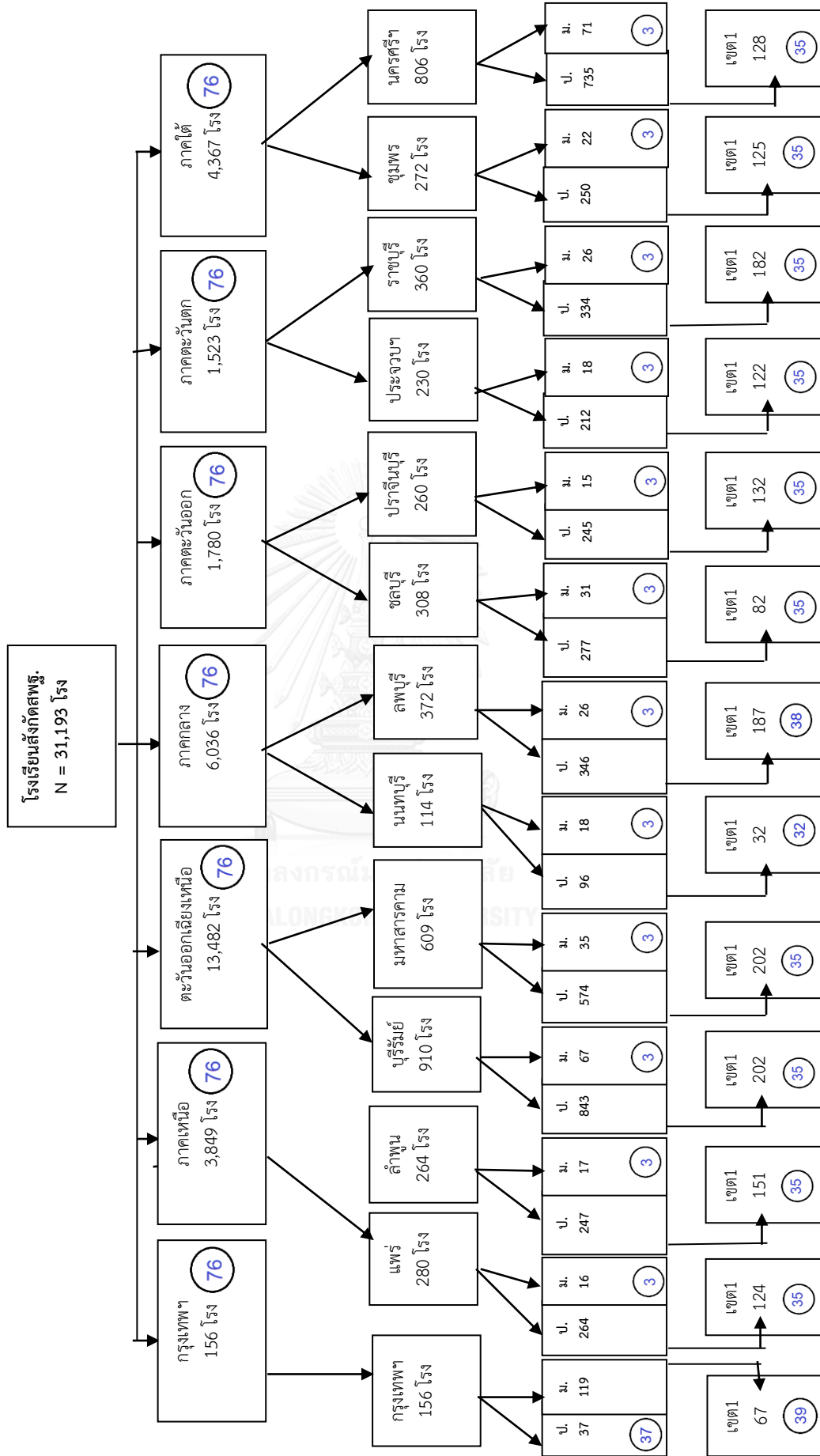


ภาคผนวก ง.

แผนการสู่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แผนการสุ่มตัวอย่าง แบบหลายขั้นตอน (Multistage sampling) – (N = 31,193 n = 532)



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวีระยุทธ พรพจน์ธนาศ เกิดวันที่ 1 มิถุนายน 2525 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2547 ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรตินิยม) จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ในปีการศึกษา 2550 มีประสบการณ์ทำงาน เป็นอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี พ.ศ.2551-2552 หลังจากนั้นจึงลาออกมาเพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเป็นอาจารย์พิเศษคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี (ปี 2554-2556) เป็นอาจารย์พิเศษหลักสูตรการจัดการบัณฑิต สาขาวิชาพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตกาญจนบุรี (ปี 2554-2556) และ อาจารย์พิเศษสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี (ปี 2552-ปัจจุบัน)

บทความวิจัยที่สำคัญๆ ของผู้เขียน อาทิ การศึกษาสภาพปัญหาของครูอัตราจ้างในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 3 (ตีพิมพ์ในวารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2554) ความคาดหวังต่อการจัดการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์: ศึกษากรณีมหาวิทยาลัย 6 แห่งในกรุงเทพมหานคร (ตีพิมพ์ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน พ.ศ. 2552) และ มหามติวิทูรกับดร.บี อาร์ อัมเบตการ์: ประวัติชีวิตและบทบาททางการเมืองของคนนอกวรรณะในดินแดนภารตะ (ตีพิมพ์ในวารสารวิจัยรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2554) และส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ได้รับการตีพิมพ์แล้ว ได้แก่ บทความเรื่อง องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียน (ตีพิมพ์ในวารสารนักบริหาร มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2557) และ ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียน: การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา (ตีพิมพ์ในวารสารวิจัยทางการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2556 – กุมภาพันธ์ 2557)

