

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมา
กำหนดกรอบแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้

1. ความหมายและแนวคิดการบริหารการศึกษา
2. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
 - 2.1 ความเป็นมาและความหมายของ โรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
 - 2.2 อำนาจหน้าที่ของโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
 - 2.3 ขอบข่ายการบริหารโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
3. โครงการโรงเรียนในฝัน
 - 3.1 ความเป็นมาของโรงเรียนในฝัน
 - 3.2 ความหมายของโรงเรียนในฝัน
 - 3.3 กลยุทธ์หลักของโรงเรียนในฝัน
 - 3.4 การขับเคลื่อนกลยุทธ์โรงเรียนในฝัน
 - 3.5 แผนการดำเนินงานโรงเรียนในฝัน
 - 3.6 ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโรงเรียนในฝัน
4. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
 - 4.1 ประวัติและความเป็นมาของธรรมาภิบาล
 - 4.2 ความหมายของธรรมาภิบาล
 - 4.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
5. หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 5.1 ความจำเป็นในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 5.2 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 5.3 ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน
6. แนวคิดด้านรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ
 - 6.1 ความหมายของรูปแบบ
 - 6.2 ประเภทของรูปแบบ

- 6.3 องค์ประกอบของรูปแบบ
- 6.4 การพัฒนารูปแบบ
- 7. การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
 - 7.1 หลักการเกี่ยวกับการวิเคราะห์เนื้อหา
 - 7.2 การออกแบบการวิเคราะห์เนื้อหา
 - 7.3 เทคนิคในการวิเคราะห์เนื้อหา
- 8. ความหมาย ลักษณะ รูปแบบ และกระบวนการมีส่วนร่วม
 - 8.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม
 - 8.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม
 - 8.3 รูปแบบการมีส่วนร่วม
 - 8.4 กระบวนการมีส่วนร่วม
- 9. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR)
 - 9.1 แนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 9.2 ความหมายของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 9.3 หลักการและคุณลักษณะพื้นฐานของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 9.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 9.5 กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
- 10. เทคนิคการศึกษาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม
 - 10.1 เทคนิค A – I – C (Appreciation – Influence - Control)
 - 10.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)
- 11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 11.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 - 11.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ความหมายและแนวคิดการบริหารการศึกษา

นักวิชาการและนักการศึกษาหลายคน ได้ให้ความหมายและแนวคิดของการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542, หน้า 11) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาเป็นการบริหารการจัดการศึกษาแนวใหม่ที่มุ่งให้สังคมทุกส่วนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยมีเครือข่ายแหล่งการเรียนรู้ โดยการกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีความคล่องตัว

และตัดสินใจดำเนินงานในขอบเขตที่รับผิดชอบโดยให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

จันทราณี สงวนนาม (2545, หน้า 140) กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการทำกิจกรรม โดยผู้บริหารและสมาชิกในองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับการบริหารสถานศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุเป้าหมายหลัก คือนักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร กล่าวคือมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นคนเก่ง เป็นคนดี และมีความสุข ซึ่งงานวิชาการจะเป็นงานที่ทำให้การบริหารสถานศึกษารุ้บรรลุวัตถุประสงค์หลักโดยตรง

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 44) ได้สรุปบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มี 2 ด้านหลัก คือ

1. การจัดการศึกษาให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หลักการ แนวทาง รูปแบบการจัดการศึกษาหลักสูตร และกระบวนการจัดการเรียนการสอน
2. การบริหารการศึกษาให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเน้นการมีส่วนร่วม ของหลายฝ่าย รวมทั้งบิดา มารดา ผู้ปกครอง องค์กรของรัฐและเอกชน ตลอดจนทั้งชมรมสมาคมในสังคม

นงลักษณ์ เรือนทอง (2550, หน้า 51) สรุปว่า การบริหารสถานศึกษาเป็นกระบวนการดำเนินงานในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร ครู อาจารย์ และองค์คณะบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ของชุมชนในท้องถิ่นเพื่อร่วมกันวางแผนการจัดการศึกษาภายในสถานศึกษาอย่างเป็นระบบตามมาตรฐานและคุณภาพให้แก่เยาวชนในอันที่จะทำให้เกิดการพัฒนาในทุก ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ธร สุนทรายุทธ (2551, หน้า 47) กล่าวว่า การบริหารทางการศึกษานับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยวิชาชีพชั้นสูงมักมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. อาชีพนั้นต้องให้บริการแก่สังคมโดยไม่ซ้ำซ้อนกับสาขาวิชาอื่น
2. อาชีพนั้นต้องให้บริการแก่สังคมโดยวิธีการแห่งปัญญา
3. อาชีพนั้นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอาชีพ
4. ผู้ให้บริการหรือสมาชิกของวิชาชีพชั้นสูงนั้นจะต้องได้รับการศึกษาสูง
5. ผู้ที่ใช้วิชาชีพนั้นจะต้องมีความประพฤติดี มีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

6. ต้องมีสถาบันอาชีพเป็นแหล่งกลางที่จะสร้างสรรค์จรรโลงความมั่นคงแห่งวิชาชีพของสมาชิก

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากร ผู้ปกครอง องค์กรภาครัฐและเอกชน ตลอดจนชมรมสมาคมต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษามีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้

รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ความเป็นมาและความหมายของโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นไปตามหลักการ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ที่ว่า กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ เป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management: SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ดังนี้สถานศึกษาที่จัดการศึกษา ขึ้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่งให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 7) ดังนั้น โรงเรียนนิติบุคคล หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดและการมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 4)

อำนาจหน้าที่ของโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการโรงเรียนนิติบุคคล พ.ศ.2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไว้ดังนี้ (ธีระ รุญเจริญ, 2550, หน้า 203 - 204)

1. ให้สถานศึกษามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ
2. ในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา
3. ให้สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเมื่อจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งแล้วให้สถานศึกษารายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว
ในกรณีที่มีความจำเป็น ประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคตามวรรคหนึ่งก็ได้
4. ในกรณีที่จะต้องมีการจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการทางทะเบียนดังกล่าวได้ในนามนิติบุคคลสถานศึกษา
5. ในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษารายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินคดีโดยเร็ว ในกรณีที่นิติบุคคลสถานศึกษาจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของตน ให้กระทำได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษา โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัด
6. สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณในฐานะของที่ตั้งไว้ สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักเกณฑ์ที่เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน
7. สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบหรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบตามหลักเกณฑ์ที่ระบุในข้อ 6 ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด

8. ก่อรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษาให้สถานศึกษารับบริจาค ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการและ ตามหลักเกณฑ์ ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

9. การบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินและบัญชีของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด

10. ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ตามข้อ 6 ไว้เป็นหลักฐาน และให้สรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัดทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว แล้วรายงานให้ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบโดยเร็ว

11. การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

12. เมื่อมีประกาศยุบ รวม เลิก สถานศึกษา ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้ง ดำเนินการ โอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคง เหลืออยู่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

13. ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรักษาราชการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ขอบข่ายการบริหารโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการ บริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ข้อ 4 ให้ ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง มีอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กฎหมาย กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 163-166)

1. ด้านวิชาการ ได้แก่ การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนา สาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผล และ ดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนา และส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ ภายในและมาตรฐานการศึกษา การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ การประสาน ความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงาน วิชาการแก่บุคคล ครอบครัวย องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2. ด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การวางแผนพัสดุ การกำหนดแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้งบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ การจัดหาพัสดุ การควบคุม ดูแลบำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การเบิกเงินจากคลัง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

3. ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การออกจากราชการ การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การวางแผนการบริหารงานการศึกษา งานวิจัย เพื่อพัฒนานโยบายและแผน การจัดระบบการบริหาร และพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐาน การปฏิบัติงาน งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การดำเนินงานธุรการ การดูแลอาคารสถานที่และ สภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนนักเรียน การรับนักเรียน การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง การจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและ ตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การทัศนศึกษา งานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์ งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น การรายงานผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

สรุปได้ว่าสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับ ความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยสถานศึกษานิติ บุคคล มีสิทธิ หน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของการจัดตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายคือ เป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวง ศึกษาธิการ สังกัดคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษา รับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรงเช่นเดียวกับสถานศึกษา ที่ไม่เป็นนิติบุคคล ส่วนอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในฐานะนิติบุคคลกำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ที่เป็นราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งการจัดหารายได้จาก การบริหารสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมสถานศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจของสถานศึกษา นอกจากนี้จะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ถือ ปฏิบัติแล้ว สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะต้องดำเนินการ หรือบริหารงานทั้งงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการ บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management: SBM) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเครื่องมือในการนำวิสัยทัศน์ และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

โครงการโรงเรียนในฝัน

ความเป็นมาของโรงเรียนในฝัน

เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีโดยการนำของรัฐบาลสมัย พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ลงมติให้ความเห็นชอบในหลักการโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน ภายใต้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Lab School Project เพราะถือว่าทุกโรงเรียนที่ได้รับคัดเลือกเข้ามาเป็นแหล่งทดลองรูปแบบต่าง ๆ ให้กับกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งด้านการบริหารจัดการ ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ รวมทั้งด้านการให้ชุมชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน โดยได้อนุมัติวงเงินงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2549 รวมทั้งสิ้น 2,558.32 ล้านบาท ตามแผนกลยุทธ์ของโครงการที่กำหนดความสำเร็จแบบสมดุลรอบด้าน (Balanced Scorecard) พร้อมมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ พัฒนาโรงเรียนในฝัน จำนวน 921 โรงเรียน 921 อำเภอ/เขต ภายใต้แนวคิด หลักการและความเชื่อที่ว่า การศึกษาสามารถพัฒนาบุคคลให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ สามารถลดช่องว่างของบุคคลในสังคมลงได้ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนชาวไทยสามารถหลุดพ้นจากวงจรความยากจน นับเป็นกระบวนการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนในฝันของคนในสังคมที่ต้องการให้เด็กและเยาวชนได้เข้าเรียนในโรงเรียนดีมีคุณภาพ และในขณะเดียวกัน โครงการนี้จะช่วยทำให้ความฝันของคนในสังคมเป็นจริงได้ ซึ่งโครงการโรงเรียนในฝันรุ่นที่ 1 ได้ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2546-2549 ถือว่าประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในระดับมาก จึงได้ขยายผลโดยให้ชุมชนทุกอำเภอดำเนินการคัดเลือกโรงเรียนในฝัน รุ่นที่ 2 ภายใต้ชื่อว่า โรงเรียนดีใกล้บ้าน ที่จัดการศึกษาแตกต่างจากโรงเรียนในฝันรุ่นแรก เพื่อให้ทุกอำเภอทั่วประเทศมีโรงเรียนในฝันที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับการศึกษาช่วงชั้นที่ 1-4 หรือ ตั้งแต่ระดับ (อนุบาล) ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวนทั้งสิ้น 867 โรงเรียน เมื่อรวมกับโรงเรียนในฝันรุ่นที่ 1 จำนวน 921 โรงเรียน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,788 โรงเรียน

ในปี พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนชื่อโครงการเป็นโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน ต่อมาในปีงบประมาณ 2552-2554 รัฐบาลได้กำหนดให้วางแผนบริหารราชการแผ่นดิน และหนึ่งในกิจกรรมสำคัญนั้นคือการขยายผลโรงเรียนในฝัน (โรงเรียนดีใกล้บ้าน) จำนวน 4 รุ่น รวมทั้งสิ้น 3,000 โรงเรียน (อรทัย มูลคำ, 2552, หน้า 4-6)

ความหมายของโรงเรียนในฝัน

อรทัย มูลคำ (2552, หน้า 3) กล่าวว่า โรงเรียนในฝันเป็นโรงเรียนชั้นนำที่เป็นต้นแบบของการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งรวมทั้งการบริหาร การจัดการและการให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการปรับปรุง พัฒนาหลักสูตร มีส่วนร่วมในการบูรณาการจัดกระบวนการเรียนรู้ อย่างสมบูรณ์แบบในทุกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องให้ชุมชนคัดเลือกโรงเรียนที่ต้องการให้เป็น โรงเรียนในฝันของคนในแต่ละท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเร่งพัฒนาให้เป็นโรงเรียนที่มีระบบการเรียนการสอนที่ดี มีอุปกรณ์การเรียนการสอนครบครัน มีแหล่งเรียนรู้หลากหลายทันสมัยในโรงเรียน เช่น ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการในกลุ่มสาระวิชาต่าง ๆ มีการใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ตลอดจนมีการจัดบรรยากาศการเรียนรู้ที่ให้ความรักความอบอุ่น ความสะอาด ความปลอดภัย และมีการบริหารจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

โรงเรียนในฝันต้องมีผู้บริหารที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเปิดใจกว้างรับแนวคิดในมิติของการร่วมพัฒนาจากทุกฝ่ายที่ศรัทธาและปรารถนาที่จะร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ครูต้องได้รับการพัฒนาให้มีโอกาสพบสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้เข้าใจและเปลี่ยนทัศนคติจากการเรียนการสอนแบบเดิมไปสู่แบบใหม่ ที่สำคัญครูโรงเรียนในฝันต้องมีจิตวิญญาณแห่งความเป็นครูเพราะคำว่าครูมีความหมายลึกซึ้งในตัวครูต้องเปิดใจกว้างให้เด็กมีความอบอุ่น กล้าคิด กล้าถาม กล้าพูดและต้องเอาใจใส่ สอดส่อง ดูแลช่วยเหลือเด็กอย่างใกล้ชิด ตลอดจนเรียนรู้ร่วมกัน โรงเรียนต้องระดมทรัพยากรทั้งร่างกาย พลังปัญญาและพลังทรัพย์จากชุมชน จากสถาบันการศึกษา ระดับสูงในท้องถิ่นจากผู้มีอุปการคุณทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนเข้าร่วมสร้างและสานฝันให้เด็กไทยทุกคนได้เติบโตท่ามกลางความอบอุ่นของครอบครัวและอยู่ใกล้ชิดกับพ่อแม่ ได้ใช้ศักยภาพใช้สมองในการเรียนรู้อย่างเต็มที่ในโรงเรียนที่ดี ต้องมุ่งมั่นอดทนร่วมกัน เพื่อสร้างเด็กไทยให้เป็นคนที่ใฝ่รู้ เรียนเป็น สามารถแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเอง รู้จักคิดวิเคราะห์ มีทักษะการดำรงชีวิต สร้างงานสร้างอาชีพได้จนพ้นวงจรความยากจน เป็นคนดี อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นไทย สามารถก้าวไกลสู่สากล

กลยุทธ์หลักของโรงเรียนในฝัน

โรงเรียนในฝันมีกลยุทธ์หลัก 5 กลยุทธ์ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 15-37)

กลยุทธ์ที่ 1 พลังขับเคลื่อนให้โรงเรียนมีระบบบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

โรงเรียนในฝันมุ่งสร้างโรงเรียนชั้นนำที่เกิดจากการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมพัฒนาร่วมสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาสังคม เพื่อให้โรงเรียนมีคุณภาพ มีบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่อบอุ่น ปลอดภัย เอื้อต่อการเรียนรู้มีเอกลักษณ์ที่โดดเด่น โรงเรียนในฝันมีการ

บริหารจัดการที่เป็นโรงเรียนธรรมาภิบาล สร้างโอกาสและดูแลช่วยเหลือนักเรียน เน้นการบูรณาการ กระบวนการเรียนรู้ และการประกันคุณภาพการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้เชิงบูรณาการ

โรงเรียนในฝันมุ่งพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่น เน้นการบูรณาการ การเรียนรู้และการดำรงชีวิต ผู้เรียนมีนิสัยใฝ่รู้รักการอ่านและการค้นคว้า สามารถแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง เป็นคนดีมีคุณธรรม รู้จักคิดวิเคราะห์ มีทักษะการดำรงชีวิตในสังคมยุคใหม่ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้ สร้างงานสร้างอาชีพ สามารถนำเสนอผลงานได้อย่างสร้างสรรค์ และสืบสานวิถีวัฒนธรรมไทยอย่างมั่นใจในตนเอง

กลยุทธ์ที่ 3 เสริมศักยภาพบุคลากรทุกระดับให้เป็นมืออาชีพ

โรงเรียนในฝันเน้นที่บุคลากรทุกระดับมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการจัดการเรียนรู้และบริหารจัดการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับมืออาชีพ คุณลักษณะที่สำคัญคือ 1) ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยเป็นผลที่สอดคล้องกับสภาพความสำเร็จ ของโรงเรียนในฝัน 2) ครูและผู้บริหารมีความรู้ความสามารถด้าน ICT 3) ครูและผู้บริหารมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร 4) ผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

กลยุทธ์ที่ 4 เพิ่มสมรรถนะของโรงเรียนในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

โรงเรียนในฝันสร้าง โอกาสให้เด็กได้เรียนรู้ด้วยตนเองตลอดชีวิต คิดวิเคราะห์ มีความสามารถด้านเทคโนโลยี มีคุณธรรมรักษวัฒนธรรมไทย โรงเรียนในฝันมุ่งใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือของการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ โดยการถ่ายทอดเนื้อหาผ่านทางอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ไม่ว่าจะเป็นคอมพิวเตอร์ เครื่องข่ายอินเทอร์เน็ต อินทราเน็ต หรือสัญญาณโทรทัศน์ สัญญาณดาวเทียม ผู้บริหารใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการบริหารจัดการในโรงเรียนให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษาในเวลาอันรวดเร็ว และก้าวสู่ความเป็นโรงเรียนผู้นำหรือเทียบเท่าโรงเรียนชั้นนำของจังหวัดหรือของประเทศต่อไป อันจะก่อให้เกิดโรงเรียนชั้นนำด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร E-School

กลยุทธ์ที่ 5 ระดมสรรพกำลังสร้างภาคีเครือข่ายอุปถัมภ์ที่เข้มแข็ง

โรงเรียนในฝันคือโรงเรียนที่เกิดจากการร่วมคิดร่วมฝันจากประชาสังคม จึงมุ่งระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สนับสนุนในด้านความรู้ ความคิด ความสามารถด้านต่าง ๆ และทรัพยากรทุกรูปแบบ เพื่อให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานไปสู่เป้าหมายของโรงเรียนในฝันได้อย่างมีคุณภาพ

โดยมีหน่วยงานจากภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรภาคเอกชน (NGO) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้นำทางศาสนา พ่อ-แม่ ผู้ปกครองนักเรียน ประชาชนในชุมชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศให้การสนับสนุนทั้งในด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ สนับสนุนการเรียนรู้ด้านสื่อการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการ (การจัดระบบ การบริหารจัดการคุณภาพตามมาตรฐานการบริหารจัดการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการ สื่อสาร เทคนิคการวางแผน และกิจกรรมการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ เทคนิคการจัดทำ บัญชี) ด้านอาคารสถานศึกษา ด้านงบประมาณ

การขับเคลื่อนกลยุทธ์โรงเรียนในฝัน

เพื่อให้การดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจตาม เจตนารมณ์ของโรงเรียนในฝัน จึงได้กำหนดรูปแบบและแนวทางในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ ผู้การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกระดับ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 16)

1. แนวคิดในการขับเคลื่อนกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ ได้นำแนวคิดกำหนดผลสำเร็จอย่าง สมดุลรอบด้าน (Balanced Scorecard) มากำหนดมุมมองที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ

1.1 มุมมองด้านนักเรียน (Student Perspective) เป็นการพิจารณาความต้องการของ ผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคุณลักษณะนักเรียนที่คาดหวัง

1.2 มุมมองด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายใน (Internal Process Perspective) เป็นการพิจารณาผลสำเร็จและแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ กระบวนการบริหารจัดการการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน

1.3 มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็น การพิจารณาปัจจัยที่ใช้ขับเคลื่อนให้นักเรียนได้รับการพัฒนาคุณภาพตามที่คาดหวังได้แก่ การสร้าง ความเข้มแข็งให้โรงเรียนเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพและทักษะของครู ผู้บริหาร โรงเรียนและบุคลากรทางการศึกษา การเพิ่มสมรรถนะของโรงเรียนในการใช้นวัตกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1.4 มุมมองด้านงบประมาณและทรัพยากร (Budget and Resource Perspective) เป็นการพิจารณาปัจจัยส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุภาพความสำเร็จโดยคำนึงถึงแหล่งสนับสนุน อัตราค่าจ้าง ค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ

2. กำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objectives) ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จโดย คำนึงถึงความครอบคลุมและสมดุล ผ่านมุมมองในมิติด้านต่าง ๆ

3. จัดทำแผนที่กลยุทธ์ (Strategic Map) เพื่อตรวจสอบลำดับความสำคัญและความเหมาะสมของวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ผ่านมุมมองด้านต่าง ๆ ว่ามีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลเชื่อมโยงไปสู่ความสำเร็จได้อย่างไร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ

4. จัดทำกรอบกลยุทธ์ (Strategic Framework) โดยการนำวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์มา กำหนดตัวชี้วัด (Indicator) เป้าหมาย (Target) และ กลยุทธ์ริเริ่ม (Strategic Initiative)

แผนการดำเนินงาน โรงเรียนในฝัน

แผนการดำเนินงาน โครงการ โรงเรียนในฝัน (โรงเรียนดีใกล้บ้าน) คือการนำกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์ริเริ่มในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตรงตามเป้าหมายของโครงการ มากำหนดเป็นแผนงานหลัก 5 แผนงาน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 19)

1. แผนพัฒนาระบบบริหารและการจัดการ
2. แผนพัฒนาคุณภาพนักเรียนและกระบวนการจัดการเรียนรู้
3. แผนพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. แผนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
5. แผนพัฒนาระบบภาคีเครือข่ายอุปถัมภ์และทรัพยากรทางการศึกษา

ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโรงเรียนในฝัน

การกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จเพื่อเป็นมาตรฐานในการประเมินต้นแบบโรงเรียนในฝัน พิจารณาจากองค์ประกอบของผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนักเรียน ด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน ด้านการเรียนรู้และการพัฒนาด้านงบประมาณและทรัพยากร ซึ่งในแต่ละด้านมีรายละเอียด ดังนี้ (Coronel & Evans, 1998, pp. 36-39 อ้างถึงใน อนุรักษ์ มูลคำ, 2552, หน้า 15-23)

ด้านคุณภาพนักเรียน

ตัวชี้วัดความสำเร็จด้านคุณภาพนักเรียน มีดังนี้

1. นักเรียนเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ คิดวิเคราะห์
 - 1.1 อ่านและแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง
 - 1.2 เพิ่มพูนทักษะภาษาอังกฤษและการค้นคว้า
 - 1.3 ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้
 - 1.4 สร้างและนำเสนอผลงานที่แสดงการคิดวิเคราะห์และความคิดสร้างสรรค์
2. นักเรียนมีทักษะในการดำรงชีวิต มั่นใจในตนเอง

2.1 มีความสามารถเชิงบูรณาการในการนำหลักการ แนวคิด ทักษะ คุณธรรม จริยธรรม เชื่อมประสานในการดำรงชีวิตอย่างมั่นใจในตนเอง

2.2 แสดงความสามารถในรูปแบบกรรมการนักเรียนซึ่งมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

2.3 มีกิจกรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่มซึ่งแสดงถึงการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องครบวงจร สามารถอธิบายขั้นตอนการบริหารจัดการ ต้นทุน กำไร การแก้ปัญหา เช่น สหกรณ์ร้านค้า บริษัทจำลอง ธนาคาร โรงเรียน ฯลฯ

2.4 มีความถนัดเฉพาะด้าน เช่น ดนตรี กีฬา นาฏศิลป์ ฯลฯ จนเป็นที่ยอมรับ ได้รับการประกาศเกียรติคุณในระดับโรงเรียน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ

2.5 มีสัมมาคารวะ เช่น ความอ่อนน้อมถ่อมตน ฯลฯ

2.6 มีปฏิสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น กล้าแสดงออก เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่

3. มีความเป็นไทย

3.1 เข้าร่วมกิจกรรมด้านประเพณีศิลปวัฒนธรรมและสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2 มีผลงานเผยแพร่ทางด้านศิลปวัฒนธรรมไทยและภูมิปัญญา เช่น การแสดงพื้นบ้าน นาฏศิลป์ไทย ฯลฯ

3.3 มีผลงานการใช้ภาษาไทยเพื่อการสื่อสาร เช่น ได้รับรางวัลประกาศเกียรติคุณจากการกล่าวสุนทรพจน์ การเขียนบทความ การอ่านโคลง ฉันท์ กาพย์ กลอน การเป็นพิธีกร นักข่าวเยาวชน ฯลฯ

ด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน

ตัวชี้วัดความสำเร็จด้านกระบวนการจัดการศึกษาภายในโรงเรียน มีดังนี้

1. โรงเรียนธรรมาภิบาล

1.1 มีการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการ

1.2 บุคลากรได้รับความไว้วางใจให้รับผิดชอบงานอย่างเหมาะสม บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงาน สามารถอธิบาย หรือตอบข้อซักถามถึงสภาพงานที่ปรากฏได้อย่างสอดคล้องกัน

1.3 มีผลงานโดดเด่นได้รับการยอมรับจากชุมชน เช่น ด้าน ICT ภาษาอังกฤษ ดนตรี กีฬา ศิลปวัฒนธรรม การแสดงพื้นเมือง ฯลฯ

1.4 นำเสนอจุดเด่นได้อย่างชัดเจน

2. สร้างโอกาสและดูแลช่วยเหลือนักเรียน

2.1 มีข้อมูลนักเรียนเป็นรายบุคคล

2.2 มีข้อมูลการติดตามนักเรียนหลังจบการศึกษา 3 ปีย้อนหลัง เกี่ยวกับการศึกษาต่อการประกอบอาชีพ

2.3 มีระบบแนะแนวให้คำปรึกษาการดำเนินชีวิตและให้คำปรึกษาทางวิชาการตามกลุ่มสาระต่าง ๆ เช่น โครงการพี่ช่วยน้อง คลินิกหมอภาษา เพื่อนช่วยเพื่อน ฯลฯ

2.4 มีการคัดกรองนักเรียน ช่วยเหลือ ป้องกันและพัฒนา

2.5 มีการประสานความร่วมมือ การระดมทุนสนับสนุนช่วยเหลือนักเรียน

2.6 มีเครือข่ายคุ้มครองเด็กและเยาวชนร่วมกับชุมชนและองค์กรภายนอก

3. บูรณาการกระบวนการเรียนรู้

3.1 มีกิจกรรมที่สะท้อนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ เช่น Mini-Company ธนาคารโรงเรียน สหกรณ์โรงเรียน ฯลฯ

3.2 มีการจัดทำหรือประกวดแข่งขันผลงานการเรียนรู้ เช่น การเขียนบทและถ่ายทำวีดิทัศน์ การเขียนโปรแกรมบังคับหรือประดิษฐ์หุ่นยนต์ประเภทต่าง ๆ การสร้างการ์ตูน Animation เป็นเรื่องเล่าเร้าพลังหรือนิทานคุณธรรม การจัดทำ E-Book แต่ละกลุ่มสาระวิชา การสร้าง Website ฯลฯ

4. ประกันคุณภาพ

4.1 มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น

4.2 มีสถิติการเรียนรู้ต่อการประกอบอาชีพที่ใช้ความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น

4.3 มีผลงานที่ได้รับรางวัลของเขตสุขภาพซึ่งเป็นผลงานของโรงเรียนและบุคลากร

4.4 มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากโรงเรียนอื่น โดยเป็นสถานที่ศึกษาดูงาน และแหล่งเรียนรู้งาน

4.5 ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนมากขึ้น

ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา

ตัวชี้วัดความสำเร็จด้านการเรียนรู้และการพัฒนา มีดังนี้

1. ความเป็นมืออาชีพ

1.1 ครู ผู้บริหาร กรรมการสถานศึกษา มีความรู้และจิตวิญญาณในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.2 ผู้บริหารเป็นผู้นำทางวิชาการ

1.3 ผู้บริหารพัฒนาตนเองให้มีความรอบรู้ทุกด้านทางวิชาการ

1.4 ครูสามารถจัดการเรียนรู้ในสภาวะจำกัดได้อย่างมีคุณภาพ

1.5 ครูเปลี่ยนแนวทางการจัดการเรียนรู้จากการเป็นผู้บอกความรู้มาเป็นการจัดให้นักเรียนได้เรียนรู้จากกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การเรียนรู้ผ่านโครงงาน การเรียนรู้ผ่านกิจกรรม เป็นต้น

1.6 ควบคุมให้นักเรียนรู้จากการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น DVD โปรแกรมช่วยการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ สังคมศึกษา การออกแบบชิ้นงาน ฯลฯ

1.7 ผลิตสื่อ ICT CAI Courseware ในระบบ E-Learning

1.8 ผู้บริหาร ครู นักเรียนสามารถติดต่อสื่อสารกันทาง E-mail

1.9 กรรมการสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนร่วมสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียน แสดงออกถึงความรักศรัทธาโรงเรียน

2. E-School

2.1 ใช้ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการบริหารจัดการ เก็บรวบรวมข้อมูลทุกด้าน ให้เป็นปัจจุบัน และอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน เช่น จำนวนและคุณภาพของบุคลากรและนักเรียน

2.2 การดูแลติดตามนักเรียนระหว่างเรียนและหลังเรียนจบ

2.3 การแสวงหาทรัพยากร การบริหารจัดการงบประมาณ เช่น การปรับปรุงห้องเรียนให้ทันสมัย

2.4 มีห้องปฏิบัติการที่ใช้สื่อ ICT และได้ใช้เพื่อการเรียนรู้อย่างคุ้มค่าประกอบด้วย ห้องปฏิบัติการคณิตศาสตร์ ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ ได้แก่ ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์กายภาพ ห้องปฏิบัติการเคมี ห้องปฏิบัติการชีววิทยา และห้องปฏิบัติการฟิสิกส์ ห้องปฏิบัติการทางภาษา ได้แก่ ห้องปฏิบัติการภาษาต่างประเทศและห้องปฏิบัติการภาษาไทย ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ โดยมีห้องเรียนแบบ E-Classroom ใช้เรียนรู้อย่างเหมาะสม

2.5 ใช้ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการบริหารห้องสมุด

2.6 มีสภาพการพัฒนาสู่ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (E-Library) เช่น มี VCD DVD on Demand

2.7 มีแหล่งสืบค้นข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์

ด้านงบประมาณและทรัพยากร

ตัวชี้วัดความสำเร็จด้านงบประมาณและทรัพยากร มีดังนี้

1. ภาครีเครือข่าย

1.1 มีผู้อุปถัมภ์จากภายนอก

1.2 มีเครือข่ายดูแลด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้

1.3 มีสมาคมผู้ปกครอง ศิษย์เก่า หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน

1.4 มีการประสาน ช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับโรงเรียนเครือข่ายและชุมชน เช่น ส่งครูไปช่วยสอนและฝึกนักเรียนในโรงเรียนเครือข่าย หรือให้นักเรียนในโรงเรียนเครือข่ายมาเรียนคอมพิวเตอร์หรือฝึกกีฬาที่โรงเรียน ฯลฯ

2. คุ่มค่า

2.1 ครูสอนตรงตามวุฒิหรือความรู้ความสามารถ

2.2 ครูใช้คอมพิวเตอร์ในการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง

2.3 ครูดูแลเครื่องและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์พร้อมใช้งานและมีร่องรอยการใช้

2.4 ห้องสมุดเปิดบริการเต็มเวลาและนอกเวลาเรียน

2.5 อาคารสถานที่เป็นระเบียบ ร่มรื่น สะอาด ปลอดภัย สะดวก ทันสมัย

2.6 บรรยากาศอบอุ่น การจัดสิ่งแวดล้อมดี เป็นมิตรกับธรรมชาติ ส่งเสริมให้นักเรียนอยากมาโรงเรียน กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้

2.7 ใช้แหล่งเรียนรู้ในโรงเรียนเป็นแหล่งข้อมูล กระตุ้นให้คิดหาคำตอบ ฝึกการคิดวิเคราะห์หาคำตอบปัญหา เช่น สนวนพฤษศาสตร์ อุทยานการเรียนรู้ตามกลุ่มสาระ แหล่งสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต หมากกรุก หมากฮอส หมากล้อม Scrabble ตลอดจนเกมการศึกษาต่าง ๆ

2.8 ใช้แหล่งเรียนรู้นอกโรงเรียนในการศึกษาหาความรู้ หรือฝึกประสบการณ์วิชาชีพ เช่น ระบบนิเวศน์ในข้าว เกษตรทฤษฎีใหม่ การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขยายพันธุ์พืชและสัตว์เศรษฐกิจ การนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในวิถีชีวิต เป็นต้น

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ประวัติและความเป็นมาของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีแต่โบราณกาล นับแต่สมัยเพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่มีความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้น ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ เวเบอร์ (Weber) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบดังกล่าวยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว

ของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน และในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้อง กับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและ ปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าว มีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคาร โลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนา ธรรมเนียมปฏิบัติ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546, หน้า 5-6)

คำว่า Good Governance มีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth. ซึ่งเป็นรายงานที่ ธนาคาร โลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกา (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 5) สำหรับในประเทศไทยมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติ ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ธรรมราชฎี การกำกับดูแลที่ดี ประชาธิปไตย รัฐบาลที่ดี การปกครองที่ดี และการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546, หน้า 13-14)

สำหรับการวิจัยครั้งนี้จะใช้คำว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ แทนรากศัพท์จากคำว่า Good Governance เนื่องจากศัพท์บัญญัติคำว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

ความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ

มีนักวิชาการและองค์กรทั้งในและต่างประเทศ ได้กล่าวถึง ความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ

ไว้ดังนี้

นฤมล ทับจุมพล (2541, หน้า 64) ได้ให้ความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติว่า เป็นลักษณะ และวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัด การทรัพยากร เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เพื่อพัฒนาการมีธรรมเนียมปฏิบัติจะช่วยให้มีการฟื้นฟู ทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชนที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบได้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541, หน้า 81) กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึง การเปลี่ยนแปลง วิถีคิดไปในขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากเดิมเป็นการจัดการจากฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะ ของการจัดการปกครอง (Governance) มาเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นลักษณะที่เป็น การสื่อสารกันสองทาง ระหว่างภาครัฐกับสังคม

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541, หน้า 16-17) กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึง การบริหาร การปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน

ได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ค้ำจุนจะต้องมีลักษณะ การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability)

ลิขิต ชีรเวทิน (2541, หน้า 6) กล่าวว่า ธรรมนูญการปกครอง หมายถึง กระบวนการปกครอง การบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพ ในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างของ หลักการของธรรมนูญการปกครองในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม

เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษย์ (2542 - 2543, หน้า 4) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญการปกครอง เป็นกฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดี หรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขต ของความหมายรวมไปถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งครอบคลุม ทุกพื้นที่ภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กร ที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรของเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชนและประชาสังคม (Civil Society) ขณะเดียวกันยังรวมไปถึงการกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ข้างต้นด้วย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 30) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของ ประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

สุดจิต นิมิตกุล (2543, หน้า 13-22) ได้สรุปความหมายของธรรมนูญการปกครองตามโครงการ พัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme: UNDP) ว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศ ในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชน และกลุ่มสามารถ แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกัน บนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้ มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกัน ทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจจัดสรร ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

อมรา พงศาพิชญ์ (2543, หน้า 75- 95) ได้สรุปความหมายของธรรมนูญการปกครองของธนาคาร พัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) และ องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ของญี่ปุ่น (JICA) ดังนี้

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) กล่าวว่า ธรรมชาติของการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) กล่าวว่า ธรรมชาติของรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ฟังตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี กุฎระกุล (2545-2546, หน้า 7) ได้สรุปความหมายของธรรมชาติของการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

เจริญ เจษฎาวัดย์ (2547, หน้า 15) กล่าวว่า ธรรมชาติของโครงการจัดการ นโยบาย กระบวนการปฏิบัติ และระบบควบคุมภายในขององค์การ ที่ออกแบบมาเพื่อใช้ชี้นำการปฏิบัติงานทั้งหมดในลักษณะต่อเนื่อง และควบคุมกิจกรรมทั้งหมดขององค์การด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความเอาใจใส่ต่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งหมด และต่อผู้รับผลประโยชน์ โดยการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนด เพื่อจะได้รายงานถึงการปฏิบัติตามหลักธรรมชาติของตน

จิรวรรณ ภัคดีบุตร และประกอบ สุทธิกาโมทย์ (2550, หน้า 2) กล่าวว่า ธรรมชาติของธรรมชาติของการบริหารจัดการที่ดี หากเป็นระดับประเทศก็หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ ซึ่งรวมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ

ปรีชา วัชรภักย์ (2550, หน้า 2) กล่าวว่า ธรรมชาติของการบริหารราชการของภาครัฐ ที่มุ่งความดีงาม ที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม

ซึ่งเป็นหลักที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ

สรุปได้ว่า ธรรมนูญฉบับใหม่ หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ โดยเน้นการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่ความพึงพอใจของประชาชนและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

องค์ประกอบของธรรมนูญ

องค์ประกอบของธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางหรือวิธีปฏิบัติ เพื่อให้เกิดธรรมนูญของหน่วยงาน ซึ่งมีนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ กำหนดไว้ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541, หน้า 1-13) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมนูญ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme: UNDP) ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)
2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) หมายถึง การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่ประนีประนอมสูงสุดแก่สังคมโดยรวม
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) หมายถึง กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมี

ระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรร สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) หมายถึง กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐ สามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคม โดยรวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น แก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) หมายถึง การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศ มีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, หน้า 8) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล มีดังนี้

1. มีระบบและการใช้กฎหมายที่มีความยุติธรรม

2. มีความรับผิดชอบ

3. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4. มีความโปร่งใส

5. มีความคงเส้นคงวา ตรวจสอบได้

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 30) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล มีดังนี้

1. ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (Accountability)

2. ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)

3. ต้องมีความคาดการณ์ได้ (Predictability)

4. ต้องมีความโปร่งใส (Transparency)

5. ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4

สุคจิต นิมิตกุล (2543, หน้า 13-24) สรุปว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

มี 11 องค์ประกอบ คือ

1. การมีส่วนร่วม (Participation)
2. ความยั่งยืน (Sustainability)
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ

(Acceptance)

4. มีความโปร่งใส (Transparency)
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality)
6. ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance)
8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย

(Diverse Perspectives)

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law)

10. ความรับผิดชอบ (Accountability)

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545, หน้า 9-10) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

มี 8 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ที่ส่งเสริมการพัฒนาและการบริหารจัดการ โดยจะต้องมีความชัดเจนปรับใช้ได้กับทุกเรื่อง มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียม ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน รวมทั้งต่อต้านการทุจริตในทุกระดับ

2. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง บุคคลหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ต้องตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม รวมถึงรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยทำที่หรือข้อมูลของการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎกติกาและขั้นตอน พร้อมทั้งจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียรับทราบด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายและสามารถเข้าถึงได้อย่างตรงไปตรงมา

4. หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง การที่องค์กรหรือสถาบันใด ๆ ที่มีหรือได้รับหน้าที่ให้กระทำการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ต้องพร้อมที่จะให้้องค์การหรือบุคคลใด ๆ เข้าตรวจสอบหรือติดตามถึงขั้นตอนการดำเนินการนั้น ๆ ได้ตลอดเวลา รวมถึงการเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็น คำวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ

5. หลักการคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

หมายถึง กระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมได้อย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อประโยชน์สูงสุด

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิด และเสนอแนะตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มในสังคม

7. หลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) หมายถึง การที่ทุกคนในสังคมมีความสามารถเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองของชุมชนที่อยู่อาศัย และรวมถึงสังคมโดยรวมด้วย

8. หลักฉันทานุมัติ (Consensus Oriented) หมายถึง กระบวนการสร้างการประสานผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องในสังคม ชุมชน รวมทั้งการสร้างเป้าหมายที่เป็นความเห็นพ้องร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการสร้างความเข้าใจร่วมกันในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตามบริบททางสังคมและชุมชน บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยรวม

เจริญ เจริญวาลย์ (2547, หน้า 15-17) สรุปว่า องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลมี 8 ประการ ดังนี้

1. คุณค่าจริยธรรม (Ethical Values)
2. การเปิดใจกว้าง (Openness)
3. ความยุติธรรม (Fairness)
4. ความโปร่งใส (Transparency)
5. ความรับผิดชอบ (Accountability)
6. ระบบควบคุมภายในดี (Good System of Control)
7. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)
8. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance with Applicable Laws and Regulations)

จินตนา บุญบงการ (2549, หน้า 16-17) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ ดังนี้

1. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องสามารถเปิดเผยให้สาธารณชนทราบได้
2. ความซื่อสัตย์ (Honesty) หมายถึง ความซื่อสัตย์สุจริตที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตาม

กฎระเบียบ ข้อบังคับ และตามขนบธรรมเนียมประเพณี และศีลธรรม

3. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติว่ามีขอบเขตมากน้อยเพียงใด และต้องรับผิดชอบถ้ามีความผิดพลาดเกิดขึ้น

4. ความสามารถที่จะอธิบายได้ (Accountability) หมายถึง ในกรณีเมื่อมีเรื่องราวต่าง ๆ เกิดขึ้น หรือเมื่อหน่วยงานของรัฐตัดสินใจในนโยบายใดนโยบายหนึ่งจะต้องสามารถตอบข้อซักถาม หรืออธิบายต่อผู้ควบคุมหรือประชาชนทั่วไปได้

5. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินงานต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะทำตามอำเภอใจของผู้บริหารหรือของผู้ปกครองไม่ได้

6. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การดำเนินงานไม่ควรคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามหลักคุณธรรมด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, หน้า 12-13)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรวจกฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด

ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ชัชฎมิ สีชมภู (2548, หน้า 43-44) สรุปว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมี 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย

- 1.1 กฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม
- 1.2 การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนด กฎ กติกา
- 1.3 การปฏิบัติตามข้อตกลง
- 1.4 การคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และความยุติธรรม

2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วย

- 2.1 การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม
- 2.2 ความซื่อสัตย์ สุจริต ขยัน อดทน มีวินัย
- 2.3 ความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเปิดเผย
- 2.4 จรรยาบรรณของผู้บริหาร
- 2.5 การใช้ความยุติธรรม
- 2.6 การปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 2.7 การจัดระบบงานที่สนองความต้องการของผู้รับบริการ

3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย

- 3.1 การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน
- 3.2 การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส
- 3.3 ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย
- 3.4 ความโปร่งใสของระบบงานและกระบวนการบริหารงาน เงิน คน
- 3.5 การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ
- 3.6 การพัฒนาและส่งเสริมกลไกการตรวจสอบการทำงาน
- 3.7 การสื่อสารที่ดีในองค์กร

4. หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย

- 4.1 การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อองค์กร
- 4.2 การใส่ใจปัญหาและความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา
- 4.3 ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน
- 4.4 การกระจายอำนาจสู่ระดับรองลงไปเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจน

- 4.5 การใช้อำนาจอย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม
- 4.6 การสนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลในองค์กร
- 4.7 การใช้หลักเมตตาธรรมในการบริหาร
- 4.8 การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง
- 4.9 การรายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ
- 4.10 การรณรงค์ให้มีความรับผิดชอบ

5. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

5.1 การเปิดโอกาสให้ร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำคัญ
เช่น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์

- 5.2 การมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผล
- 5.3 การสร้างความเข้าใจ และกำหนดบทบาทชัดเจนในการทำงานร่วมกัน
- 5.4 การปรับทัศนคติ และกระบวนการทำงานของบุคลากร
- 5.5 การสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงาน
- 5.6 การวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและเรื่องร้องทุกข์
- 5.7 การสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในองค์กร

6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย

- 6.1 การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่า
- 6.2 การสร้างสรรคงานและการบริการที่มีคุณภาพ
- 6.3 การตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ
- 6.4 ผลการดำเนินงานที่แสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร
- 6.5 การทบทวนภารกิจ เพื่อถ่ายโอนให้ภาคเอกชนที่ทำได้ดีกว่า
- 6.6 การเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้
- 6.7 การพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า (2548, หน้า 107-108) สรุปว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล มี 7 ประการ คือ

1. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรให้เกิดความโปร่งใสในวิธีการและสามารถตรวจสอบได้ และมีองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อตรวจสอบการทำงาน และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบไม่ว่าจากองค์กรภายในหรือภายนอกมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา โดยให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลได้สะดวก

2. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน สามารถบังคับใช้กฎหมายกับทุกคนเสมอกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

3. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ต้องมีการรับผิดชอบในการกระทำของตนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนงาน หรือองค์กร การมีจิตสำนึกในหน้าที่ร่วม รับผิดชอบต่อสังคม สิทธิและหน้าที่ และปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง เคารพความคิดเห็นที่แตกต่างตามหลักประชาธิปไตย

4. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปันส่วนในประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อจะไม่ให้เกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์

5. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองและมีความขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีระเบียบวินัย ทำงานโดยความถูกต้องและดีงาม

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การถือเอาประโยชน์อันสูงสุดแห่งองค์กรเป็นที่ตั้งในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมเพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จ

7. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจสำคัญของชาติ โดยมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชุมชน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล มี 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความจำเป็นในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความจำเป็นต้องนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวหลายประการ คือ (ธีระ รุญเจริญ, 2550, หน้า 197-198)

1. รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้กับหน่วยราชการทั่วไป ภาครัฐบาลและหน่วยงานในกำกับรัฐ โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ

1.1 จัดส่วนราชการใหม่ โดยบูรณาการภารกิจ เพื่อกำหนดแผนบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 พัฒนาการจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป

1.3 กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดี ให้นำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ สอดคล้องกับมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

2. การนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) มาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาเผยแพร่ และฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สอดคล้องกับหลักการของธรรมนูญกบวท. 2546

3. ตามที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่โรงเรียนของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง ดังนั้น ในความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน การบริหารจัดการจะเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยหลักการของธรรมนูญกบวท.

สรุปได้ว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความจำเป็นต้องนำหลักธรรมนูญกบวท. มาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในด้านการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการศึกษา การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล ซึ่งจะส่งผลให้สถานศึกษาบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่ต้องการ ตลอดจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาโดยแท้จริง

การบริหารตามหลักธรรมนูญกบวท. ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้แนวคิดจากการปฏิรูประบบราชการเพื่อประชาชน และการปฏิรูปการศึกษา สามารถประยุกต์หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษาโดยแบ่งเป็น 6 หลัก ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542, หน้า 9) กล่าวถึง หลักนิติธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่า หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วย ความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคม ยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่ใช้ ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและ ประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุม ให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค รวมถึงมีข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ ภายในองค์กร

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2542, หน้า 8) กล่าวว่า หลักนิติธรรมคือ การตรากฎหมาย และ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม การใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของ ความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543, หน้า 10) สรุปว่าหลักนิติธรรม คือ การใช้กฎเกณฑ์หรือ อำนาจอย่างชอบธรรม เป็นกฎเกณฑ์เป็นกติกาที่มีเหตุผล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2543, หน้า 10) ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามตัวบทกฎหมายโดยดูว่ามีบทกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

อนันท์ ปันยารชุน (2543, หน้า 7) กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่า ทั้งเจตนารมณ์ สาระและ การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อประโยชน์ต่อคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้

วนิดา แสงสารพันธุ์ (2544, หน้า 42) กล่าวเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า การบริหารจัดการ แบบธรรมาภิบาลต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์นี้

อาจหมายถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ วินัย กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 156-157) สรุปว่า องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมี 7 องค์ประกอบหลัก คือ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
3. หน่วยงานมีหลักความผูกพันต่อกฎหมาย
4. หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
5. ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
6. หน่วยงานยึดหลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย
7. หน่วยงานยึดหลักทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง หลักการบริหารสถานศึกษาที่ใช้ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ในการดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อตกลง และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นบรรทัดฐานการบริหารจัดการในโรงเรียน โดยการมีส่วนร่วมในการสร้างข้อตกลงร่วมกันของ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการประเมิน และสามารถร้องเรียนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติดังกล่าว โดยบุคลากรทุกคนจะต้องตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

2. หลักคุณธรรม (Ethics)

ทองอินทร์ วงศ์โสธร (2538, หน้า 5) กล่าวว่า คุณธรรมคือ หลักแห่งความดีงามที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ หลักธรรมที่ควบคู่กับคุณธรรม คือ จริยธรรมซึ่งจริยธรรม คือ ข้อที่เป็นหลักแห่งการประพฤติปฏิบัติระหว่างบุคคล คุณธรรมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้บริหาร ผู้ที่ขาดคุณธรรมย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อม บุคคลในหน่วยงานมักจะแตกแยก ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของหน่วยงานลดลง พร้อมทั้งเสนอแนะให้ผู้บริหารการศึกษายึดถือคุณธรรมตามแนวคิดของศาสนา ปรัชญาและแนวคิดดั้งเดิมของผู้บริหารไทย คุณธรรม สำหรับผู้บริหารการศึกษาตามหลักศาสนาพุทธ ได้แก่ พรหมวิหาร 4 สังคหวัตถุ 4 ฌราวาสธรรม 4 และทศพิธราชธรรม

พระธรรมปิฎก (2542, หน้า 18) กล่าวว่า คุณธรรม คือคุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงามให้เป็นจิตใจที่สูง ประณีต และประเสริฐ เช่น ความรัก ความเมตตา ความสงสาร อยากให้

ผู้อื่นพันทุกซ์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ ความเสียสละ ความกตัญญูทวทที่ ความสะอาด และกลัวบาป ความเคารพนบนอบ และความสุภาพอ่อน โยน

กรรยา รินสอน (2546, หน้า 4) ได้นิยามคุณธรรมและจริยธรรมต่อวิชาชีพการบริหาร หมายถึง การปฏิบัติหรือการแสดงออกของผู้บริหารต่อวิชาชีพการบริหารในด้านรักเกียรติ ศักดิ์ศรี และศรัทธาในวิชาชีพการบริหาร การยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน การปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ การรักษาชื่อเสียงของสถานศึกษา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน การตรงต่อเวลา การแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน การประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การให้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม มีความคิดสร้างสรรค์ มีความรอบรู้เกี่ยวกับงาน และมีเหตุผล

โกสม ผือโย (2548, หน้า 4) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดของผู้บริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มีการอบรมสั่งสอนคุณธรรมจริยธรรมและการกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เหมาะสม ทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้พัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ในด้านความรับผิดชอบต่อตนเอง ความมีวินัยในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ บทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมนี้ทำได้ทุกระบวนการในการให้การศึกษาแก่นักเรียนทั้งการเรียนการสอน การอบรมนักเรียนตามโครงการของโรงเรียน การจัดกิจกรรมของนักเรียน และการจัดสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 158) ได้สรุปว่า หลักคุณธรรมมีองค์ประกอบ 4 องค์ประกอบหลัก คือ

1. การปลอดจากการทุจริต
2. การปลอดจากการทำผิดวินัย
3. การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ
4. ความเป็นกลางของผู้บริหาร

ประยูร พรหมพันธุ์ (2550, หน้า 78) กล่าวว่า คุณธรรมเป็นเรื่องของความคิด เรื่องของจิตใจ หรือความรู้สึกรู้สึกนึกคิดที่เกี่ยวกับความดีงามที่มีการสอนในเรื่องของศีลธรรมเป็นกรอบความคิดในทางที่ดีถูกต้องตามหลักศีลธรรมคำสอนที่มาจากหลักศาสนา

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2550, หน้า 53) กล่าวว่า คุณธรรม หมายถึง พฤติกรรมหรือทัศนคติซึ่งแสดงออกถึงมาตรฐานด้านศีลธรรมที่สูงส่ง (High Moral Standards) ซึ่งศีลธรรมจะเป็นหลักการ ว่าด้วยพฤติกรรมความถูกต้องและความผิด หรือพฤติกรรมความดีและความเลว

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550, หน้า 61) ได้สรุปว่า ภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมต้องเริ่มจากตัวผู้นำที่มีคุณธรรมและผู้นำที่มีประสิทธิผลต้องไม่เพียงแต่มีความรอบรู้ด้านคุณธรรมเท่านั้น ไม่เพียงแต่สอนคนอื่นด้วยคำพูด แต่สำคัญที่สุดก็คือ การประพฤติปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างที่ดีของผู้มีคุณธรรมแก่คนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมมุ่งเปลี่ยนแปลงผู้ตามในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. สร้างความตระหนักถึงการต้องมีมาตรฐาน ด้านคุณธรรม (Moral Standard)
2. ชี้ประเด็นที่ต้องมุ่งเน้นทางจริยธรรมตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง
3. พยายามยกระดับความต้องการของผู้ตาม (Follow Needs) ให้สูงขึ้นถึงระดับความต้องการมุ่งผลสำเร็จ (Need for Achievement)
4. ส่งเสริมให้ระดับวุฒิภาวะด้านคุณธรรม (Moral Maturity) ของผู้ตามสูงขึ้น
5. เสริมสร้างบรรยากาศของที่ทำงานหรือองค์การให้มีบรรยากาศของคุณธรรม (Ethical Climate) เช่น การยึดค่านิยมและการมีมาตรฐานด้านคุณธรรมร่วมกัน เป็นต้น
6. ปลุกเร้าและส่งเสริมให้ผู้ตามเห็นว่าการทำงานที่ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อน ประโยชน์ส่วนตนนั้นเป็นสิ่งดีงามที่ควรยึดถือร่วมกัน
7. ส่งเสริมให้ผู้ตามยึดหลักของความร่วมมือ (Cooperation) มากกว่าการแข่งขัน (Competitiveness) และยึดหลักสามัคคีธรรม (Harmony)

กรีนฟิลด์ (Greenfield, 1991 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2550, หน้า 57-58) กล่าวว่า อาจารย์ใหญ่ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อปัญหาด้านคุณธรรมของสังคม ของนักเรียนและต่อวิชาชีพครู โดยปัญหาที่เกิดขึ้นบางครั้งแม้ยากที่จะชี้ชัดได้ว่าอะไรถูกอะไรผิด อะไรควรและอะไรที่ไม่ควรประพฤติปฏิบัติในแง่ของศีลธรรมก็ตาม เพราะสังคมมีความคาดหวังด้านจริยธรรมจากอาจารย์ใหญ่ ดังนี้

1. โรงเรียนต้องเป็นสถาบันแห่งศีลธรรม (Moral Institute) ที่ช่วยกำหนดค่านิยมของสังคม (Social Norm)
2. อาจารย์ใหญ่ต้องเป็นต้นแบบด้านศีลธรรม (Moral Agent) การตัดสินใจเรื่องใด ๆ ของอาจารย์ใหญ่ต้องอยู่บนเหตุผลค่านิยมทางศีลธรรม (Moral Value) เป็นหลักมากกว่าหลักการอื่นใด
3. การบริหารโรงเรียนจะต้องยึดหลักการทุ่มเท เพื่อให้เกิดบรรยากาศให้นักเรียนได้เจริญงอกงาม ได้เรียนรู้อย่างมีคุณธรรมและมีความสุข

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีศีลธรรม ประพฤติ ปฏิบัติตนตามหลักคุณธรรม ตามกฎ ระเบียบ

จรรยาบรรณ และมาตรฐานวิชาชีพ ของผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนครูและบุคลากรในโรงเรียนพัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ ขยัน อดทน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความประพฤติและการปฏิบัติตนอย่างเหมาะสม ตลอดจนการส่งเสริมขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วยความยุติธรรม

3. หลักความโปร่งใส (Transparency)

เจริญพงษ์ วิญญูณรงค์ (2542-2543, หน้า 5) กล่าวว่า หลักความโปร่งใสคือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยทำให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543, หน้า 68) กล่าวถึงหลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยมีการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ตรงไปตรงมา ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

ปรัชญา เวสารัชช (2543, หน้า 36) สรุปความหมายของความโปร่งใสในการบริหารจัดการหมายความว่า ข้อมูลต่าง ๆ คำสั่ง หรือกฎระเบียบดำเนินการ กระบวนการดำเนินการ และเหตุผลของการตัดสินใจควรเป็นไปอย่างเปิดเผย เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง อันจะช่วยมิให้เกิดการให้ข้อมูลที่เพี้ยนเพี้ยน เกิดข่าวลือ หรือเกิดการบิดเบือน ปลุกปั่นจนทำลายความสามัคคีในองค์กร ทั้งนี้ผู้บริหารต้องมีจิตใจเปิดกว้าง ไม่คับแคบ ปกปิด หรือบิดเบือนข้อมูลเสียเอง พร้อมทั้งจะให้คำอธิบายและให้ข้อเท็จจริงทั้งต่อประชาคมในมหาวิทยาลัย และต่อสาธารณะ

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 10) กล่าวว่า ความสุจริตและความโปร่งใส (Honesty and Transparency) หมายถึง การบริหารราชการที่มีความสุจริต ความโปร่งใส เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนได้รับข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ สามารถติดตามผลและตรวจสอบได้

อานันท์ ปันยารชุน (2543, หน้า 8) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสประกอบด้วย สังคมต้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องได้รวดเร็ว พันธการณ และครบสมบูรณ์ ต้องมีกลไกที่ตรวจสอบได้ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ มีสื่อที่เป็นอิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนรัฐต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายการตัดสินใจและการกระทำต่าง ๆ ได้

ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์ และรัชนี ภูตระกูล (2545-2546, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของ ความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไก การทำงาน ขององค์กรทุกวงการให้มีความ โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการ ให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 159) ได้สรุปว่า หลักความ โปร่งใสมี 4 องค์ประกอบหลัก คือ

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน
2. ความโปร่งใสด้านระบบการให้ข้อมูล
3. ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

ฟอลด์เชอร์ คราซิก และซาปิโร (Folscher, Krafchik; & Shapiro, 2000, p. 5) ได้ศึกษา ผลดีของการทำให้เกิดความ โปร่งใสในภาครัฐมีดังนี้

1. ทำให้สามารถระบุถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ของนโยบาย อันนำไปสู่การปฏิรูปในสิ่งที่ จำเป็นความ โปร่งใสสามารถทำให้เกิดความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจระดับมหภาคและ งบประมาณ ซึ่งเป็นการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ
2. ทำให้เพิ่มความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ของรัฐบาล รัฐสภา สื่อ ประชาสังคม และสาธารณชน สามารถเข้าร่วมรับผิดชอบ ถ้าพวกเขาได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินงาน และการใช้จ่าย ผู้ได้รับการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะปฏิบัติงานอย่าง รับผิดชอบมากขึ้นถ้าการตัดสินใจของพวกเขาเปิดเผยต่อสาธารณชน ให้เกิดการตรวจสอบโดย ละเอียด การรับผิดชอบต่อสาธารณะผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถทำให้เกิดการตรวจสอบการคอร์รัปชั่น
3. การเพิ่มความโปร่งใสอาจช่วยเพิ่มความไว้วางใจในรัฐบาลและความผูกพันต่อ นโยบายที่รัฐบาลเสนอ ความ โปร่งใสสามารถสร้างให้เกิดการยึดเหนี่ยวทางสังคม เช่น ถ้าสาธารณะ สามารถเข้าใจสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำ และทำให้เกิดความมั่นใจในรัฐบาล
4. เพิ่มบรรยากาศการลงทุน ไม่ว่าจะแก่นักลงทุนระหว่างชาติหรือภายในประเทศก็ตาม ความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น ด้วยความเข้าใจที่ชัดเจนในนโยบายและการปฏิบัติ ของรัฐ

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใสในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคือ การสร้าง ความไว้วางใจ ความมั่นใจ และความโปร่งใสในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา โดยมี การวางแผนระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมาร่วมกันของครูและบุคลากรใน

โรงเรียน มีการวางระบบโครงสร้างการบริหารโรงเรียนอย่างชัดเจน และครอบคลุมภารกิจงานของสถานศึกษา มีระบบตรวจสอบภายในการบริหารการเงินและพัสดุเป็นไปตามกฎ ระเบียบ และรัศมี สามารถตรวจสอบได้ การบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรมในการส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงาน นอกจากนี้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกในกรอบของกฎหมายที่กำหนด

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

โกลด์แมน พัลกูด (2540, หน้า 11-12) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

1. การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

2. การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) ซึ่งใช้ในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกระงับหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น

3. การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งใช้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศสวีเดน อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

เจริญพงษ์ วิญญูณรงค์ (2542-2543, หน้า 5) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และ ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และการขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างความสามัคคี และความร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน

สมาน รังสิโยภยกุล (2543, หน้า 10-11) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การบริหารราชการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการ

แสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนมีส่วนร่วมคือ การปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ

อานันท์ ปันยารชุน (2543, หน้า 10) ได้ชี้ให้เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือต่อต้านการทุจริตที่ทรงพลัง มีความสุจริตโปร่งใส

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 17) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในทุกระดับที่เหมาะสม 4 ระดับ ในสถาบันอุดมศึกษา คือ

1. ในองค์กรบริหารสูงสุดของอุดมศึกษานั้นจะต้องเป็นองค์กรที่เป็นคณะบุคคลที่เรียกว่า สภามหาวิทยาลัย จะต้องมีส่วนแทนจากภาคต่างๆ ที่เหมาะสมที่จะสร้างฉันทามติที่จะนำพามหาวิทยาลัยไปได้ และที่สำคัญที่สุดคือ สภามหาวิทยาลัยต้องเป็นเกราะป้องกันความเป็นอิสระของนักวิชาการและมหาวิทยาลัย

2. การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการคัดเลือกผู้บริหาร ซึ่งไม่ใช่ระบบเลือกตั้ง แต่เป็นระบบสรรหา

3. การมีส่วนร่วมในระดับการบริหารวิชาการ ระดับคณะ ระดับสภามหาวิทยาลัย

4. การมีส่วนร่วมจากนักศึกษา ไม่ควรมีกระบวนการปิดกั้นนักศึกษา

สำหรับในสถาบันอุดมศึกษานั้น การมีส่วนร่วมอาจอยู่ใน 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมของบุคคล อันได้แก่ อาจารย์ นักศึกษา ตัวแทนชุมชนหรือสังคมภายนอก จากภาคต่างๆ เข้ามาร่วมมือ นำพาสถาบันให้ไปสู่เป้าหมายแห่งความสำเร็จ

2. การมีส่วนร่วมขององค์กรภายในสถาบันต่อการบริหารจัดการของสถาบัน เช่น คณะภาควิชา เป็นต้น คณะหรือภาควิชาซึ่งจัดเป็นหน่วยงานทางวิชาการสำคัญในสถาบันอุดมศึกษา ควรมีโอกาสในการให้ความเห็น ร่วมดำเนินการในการบริหารจัดการของสถาบัน

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2546, หน้า 221-222) กล่าวว่า การนำการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารสถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาความรู้ความสามารถบุคลากรและปัจจัยอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วย ดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วม และทัศนคติที่ดีต่อการบริหารแบบนี้ เนื่องจากผู้บริหาร คือ ผู้ที่มีบทบาทสูงสุดต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในองค์กรดังนั้น จึงจำเป็นที่ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีเป็นเบื้องต้น จึงจะสามารถนำการบริหารลักษณะนี้มาใช้ในหน่วยงานได้

2. ผู้บริหารมีทักษะในการบริหารดี เนื่องจากการบริหารลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้ทักษะของผู้บริหารมากระตุ้นและดึงศักยภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาออกมาใช้ เพื่อประโยชน์ของ

สถานศึกษา โดยทักษะที่จำเป็นคือทักษะในการสื่อสาร ทักษะการแก้ปัญหาความขัดแย้งและทักษะในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง

3. บุคลากรมีความรู้ความสามารถดีเนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือการให้ ผู้ได้ บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินงานของสถาบัน ดังนั้นสถานศึกษาใด ที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถดีก็จะสามารถใช้วิธีการบริหารแบบนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

4. บุคลากรมีความรักความผูกพันต่อสถานศึกษาและทุ่มเทการทำงานให้กับสถานศึกษา เนื่องจากความรักความผูกพันและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันทำให้บุคลากรทุ่มเทการทำงาน ให้กับสถานศึกษานั้น ๆ

5. โครงสร้างของสถาบันไม่ซับซ้อนมีสายการบังคับบัญชาน้อยชั้นหรือเป็นองค์การแบบราบ เนื่องจากเป็นวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับการทำงานเป็นทีม มีการติดต่อสื่อสารได้รวดเร็ว หลายทาง ดังนั้นองค์การแบบราบจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ดีกว่า

6. วัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศสถานศึกษาเอื้อต่อการทำงานเป็นทีมเนื่องจากต้องอาศัยความคิดและความรู้ความสามารถของทุกคน ถ้าวัฒนธรรมและบรรยากาศองค์การเอื้ออำนวย ก็จะประสบผลสำเร็จได้ดี

7. มีระบบการสื่อสารในสถานศึกษา ในที่นี้ หมายถึง การติดต่อสื่อสารและการได้ข้อมูล ที่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอ และทันสมัยด้วย เนื่องจากต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมตัดสินใจ การมีระบบสื่อสารที่ดีและมีข้อมูลเพียงพอช่วยให้อำนาจการตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 160) สรุปว่า หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน
 2. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น และปรึกษาหารือ
 3. การมีส่วนร่วมในระดับวางแผนตัดสินใจ
 4. พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม และสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน
- สเวนส์เบิร์ก (Swansburg, 1996, pp. 391-394) ได้แบ่งองค์ประกอบสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. การไว้วางใจกัน (Trust) การไว้วางใจกันถือว่าเป็นปรัชญาพื้นฐานของการบริหารแบบมีส่วนร่วม หรือผู้ได้บังคับบัญชาจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสมบูรณ์ หากได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินงาน ฝ่ายบริหารเพียงแต่ดูแลความก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ และดูแลผลสุดท้ายของงานก็เพียงพอแล้ว ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรมอบอำนาจการตัดสินใจเท่าที่จะสามารถทำ

ได้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

2. ความผูกพัน (Commitment) การที่แต่ละคนทั้งผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาได้มาปฏิบัติงานร่วมกัน มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความผูกพันต่อกัน และการที่บุคคลในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รู้เป้าหมายขององค์กรจะก่อให้เกิดความรู้สึกการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและพร้อมที่จะทำผลประโยชน์ให้กับองค์กร

3. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goals and Objectives) การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันของผู้บริหาร ร่วมกันปรับปรุงพัฒนาเป้าหมายขององค์กร ย่อมขจัดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะทุกคนมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกัน มีการทำงานที่มีทิศทางเดียวกัน มีความรับผิดชอบร่วมกัน ผลผลิตหรือผลงานก็จะออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความเป็นอิสระที่จะรับผิดชอบและสามารถดูแลตนเองได้ (Autonomy) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานมีความเป็นอิสระในการคิด การตัดสินใจ และการดำเนินงานที่ตนรับผิดชอบ

5. คุณลักษณะอื่นๆ (Other Characteristics) การบริหารแบบมีส่วนร่วม ควรเป็นเรื่องของการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ใช่การกีดกันคนออกไปจากการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมนั้นต้องเป็นไปโดยความสมัครใจไม่ใช่การบังคับ

ฟอลส์เชอร์ คราฟซิก และชาปีโร (Folscher, Krafchik & Shapiro, 2000, p. 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ หมายถึง การเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารกิจการของคณะบุคลากรภายใน (Personnel) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย (Legislature) และประชาสังคม (Civil Society) ภายนอก

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมในการประเมินผลและการมีส่วนร่วมรับผลกระทบ

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

คำว่า Accountability เป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล ไม่ใช่เพียงองค์การหรือสถาบันที่เป็นของรัฐเท่านั้นที่ต้องมี Accountability แต่รวมไปถึงองค์การหรือสถาบันที่เป็นเอกชนด้วย แนวคิดเกี่ยวกับ Accountability ในประเทศไทยเริ่มเป็นที่แพร่หลายมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังเป็น แนวคิดที่ยังไม่ชัดเจนมากนัก พิจารณาได้จากคำที่ใช้เรียก Accountability ในภาษาไทยยังมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลาย ของนักวิชาการและผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

วรภัทร โตรณะเกษม (2541, หน้า 30) เรียกว่า ความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 30) เรียกว่า ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้
 เจริญพงษ์ วิญญูณรงค์ (2542-2543, หน้า 5) และทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543, หน้า 69)
 ใช้คำเรียกตรงกันว่า ความรับผิดชอบ

พัชรี ลิโรรส (2545, หน้า 2-2) ได้ศึกษารวบรวมไว้หลายคำ ได้แก่ ศัพท์รัฐศาสตร์
 ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เรียกว่า ภาระรับผิดชอบ ส่วนในหนังสือชื่อธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย
 ที่มี พิทยา ว่องกุล เป็นบรรณาธิการ เรียกคำว่า Accountability ไว้หลายท่าน เช่น ยุคศรีอารยะ
 เรียกว่า ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน อมรา พงศาพิชญ์ เรียกว่า การทำงานอย่างมี
 หลักการและเหตุผล ประจัญญา เวสารัชช์ เรียกว่า การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 69) เรียกว่า สำเนียงรับผิดชอบ

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้คำที่ใช้เรียก Accountability ในภาษาไทยว่า ความรับผิดชอบ

อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544, หน้า 34-38) ได้กล่าวถึง ข้อมูลของสมาคมผู้ตรวจสอบภายใน
 แห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวกับคำทั้งสองตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

Accountability หมายถึง ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการกระทำของตน
 คือทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนึกรับผิดชอบต่อใครบ้าง มีความเข้าใจว่า
 ต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แะไหน และอย่างไร เช่น คณะกรรมการบริษัทและ
 ผู้บริหารต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยจะต้องสร้างคุณค่าระยะยาวแก่ผู้อื่น มีการเปิดเผย
 ข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอแก่ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน หรือพนักงานฝ่ายปฏิบัติการ
 ต้องมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติต่อองค์กรและลูกค้า โดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลัก
 จรรยาบรรณ เป็นต้น

Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ คือ องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจ
 ของ แต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทุกคนทุกฝ่ายรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอะไร ทำอะไร และเข้าใจ
 ในหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุด
 ในการทำงาน เช่น มีการกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทว่าจะต้องพิจารณาถ่วงถอง
 งานอะไรบ้าง มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร เป็นต้น

ฉะนั้นความรับผิดชอบที่ตรงกับคำว่า Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อ
 หน้าที่ส่วนความรับผิดชอบที่ตรงกับคำว่า Accountability มีความหมายกว้างไปจนถึงรับผิดชอบต่อ
 การตัดสินใจการกระทำและผลงาน

พัชรี ลิโรรส (2545, หน้า 2-4) ได้สรุปความหมายของความรับผิดชอบในทาง
 รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ ไว้ว่าแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

1. ความหมายแคบหรือดั้งเดิม

ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้ (Answerability) ข้าราชการรวมทั้งหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบตรวจสอบได้คือ การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถาม หรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ ซึ่งกลไกของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ เน้นที่โครงสร้างการบังคับบัญชา (Hierarchical Structure) และข้อ กำหนดของกฎหมายที่กำกับกับการดำเนินกิจกรรมของข้าราชการและหน่วยงาน ดังนั้น ข้าราชการมีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและตอบคำถามเท่าที่กฎหมายกำหนดในลักษณะนี้ นักวิชาการ เช่น โรมเชก ดับนิค คิวเวดี และ แจ็บบรา (Romzek, Dubnick, Dwivedi; & Jabbra, 1987, pp. 227-238 อ้างถึงใน พัชรีย์ สโรโรต, 2545, หน้า 2-4) เห็นว่าความหมายของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในความดั้งเดิมนี้แคบเกินไป นอกจากนั้น โรมเชก ยังเห็นว่าความรับผิดชอบตรวจสอบได้ที่เน้นเพียงการควบคุมตามสายการบังคับบัญชามาตรฐานของกระบวนการทำงานนั้นล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับกระแสของการปฏิรูประบบราชการ ในปัจจุบันที่เน้นผลงาน

2. ความหมายแบบกว้าง

ในความหมายที่ใช้กันในปัจจุบัน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถาม หรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ คิวเวดี และแจ็บบรา เชื่อว่าในการเข้าใจของประชาชน ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐไม่ได้จำกัดเพียงความถูกผิดทางกฎหมายของพฤติกรรมของข้าราชการหรือหน่วยงาน หากให้ความสนใจในมิติอื่น ๆ เช่น มิติด้านจริยธรรม มิติด้านมาตรฐานทางวิชาชีพ มิติด้านองค์การหรือการบริหารและมิติด้านการเมืองซึ่งมิติต่าง ๆ เหล่านี้ ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความรับผิดชอบตรวจสอบได้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543, หน้า 8-2 – 8-3) กล่าวว่า องค์การที่มีพฤติกรรมการทำงานในระบบความรับผิดชอบจะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1. มีการทำข้อตกลงสองฝ่าย องค์การที่มีการทำงานในระบบความรับผิดชอบจะต้องมีการเจรจา พุดคุยกันระหว่างหน่วยงานและพนักงาน และทำเป็นข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย
2. แบ่งปันข้อมูล จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรกัน ไม่มีการหวงข้อมูลเพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลข่าวสารกันอย่างทั่วทั้งองค์การ เพื่อป้องกันการระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน
3. มีการแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์การ จะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไปจนมีผลกระทบต่อการทำงานและ

บานปลายจนยากแก่การดำเนินการแก้ไขภายหลัง

4. ให้ความสำคัญสนับสนุนและแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรจะสามารถทำได้อย่างราบรื่นปราศจากปัญหา หากองค์กรกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และผู้ปฏิบัติได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่ของทรัพยากรที่จำเป็นแก่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมายและคำแนะนำปรึกษาหารือ คอยเป็นที่ปรึกษา และให้กำลังใจจากหัวหน้างาน

5. เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง องค์กรที่มีการทำงานในระบบความรับผิดชอบ จะต้องมีการเน้นบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์กร ฉะนั้นจึงควรมอบหมายงานแก่บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากกว่าดูแลตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่แต่คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานนั้น ๆ

6. สร้างระบบงานและฝึกอบรม องค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบความรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงานและปิดหน้าที่ความรับผิดชอบและมีการฝึกอบรมบุคลากรในหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานที่รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมาได้ อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่ (Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียเวลา และสูญเสียค่าทรัพยากรในการทำงานอย่างลองผิดลองถูก หากไม่ได้มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบงานใหม่

7. มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบความรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายแล้ว การที่จะทราบว่าบุคลากร หรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนาหรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า หรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้องค์กรนี้ต้องกำหนดดัชนีวัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีวัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติทั่วกัน ไม่เกิดการต่อต้านและทราบในทิศทาง การปฏิบัติงานในองค์กร หากเป็นไปได้ควรมีการเปิดเผยและประกาศให้ทราบทั่วกัน

8. จัดการกับผู้ไม่มีผลงาน (Non Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบความรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ที่ไม่ทำงานไม่มีผลงานปรากฏ หลังจากที่หน่วยงานหรือองค์กรได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นระยะ จะพบว่ามิบุคคลบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงาน องค์กรโดยทั่วไปอาจจะปล่อยบุคคลเหล่านี้โดยไม่ได้ดำเนินการใด ๆ แต่สำหรับองค์กรที่มีการทำงานในระบบความรับผิดชอบจะต้องมีมาตรการในการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจใช้มาตรการเบื้องต้น เช่น การพูดคุย ว่ากล่าวตักเตือนให้ปรับปรุงตัวเองจนกระทั่งใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน พักงาน หรือ