

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งเป็นไปในอัตราเร่งที่มากขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตข้างหน้า ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีที่รุดหน้าอย่างไม่หยุดยั้งจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา และจากประสบการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ นับเป็นบทเรียนสำคัญที่บ่งบอกให้รู้ว่า เมื่อใดที่ประเทศไม่มีการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ประเทศใดที่มีการเตรียมความพร้อมได้มากกว่าย่อมสามารถเผชิญและแก้ไขปัญหาคืออย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที (วิภาส ทองสุทธิ, 2551, หน้า 1)

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมากกว่า 70 ปีแล้ว ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในทุก ๆ ด้าน ทั้งการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชน (อินทรัตน์ ยอดบางเตย, 2547, หน้า 2) จากประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่า ระบบการบริหารงานของภาครัฐ และสังคมไทยโดยรวมยังไม่สอดคล้อง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคมโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหลักธรรมาภิบาลคือการบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิผลและเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, 2545-2546, หน้า 6) โดยที่ธรรมาภิบาลเป็นมิติของกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญคือการเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนต้องการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและองค์กร และการใช้เรื่องนี้เป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานและให้ผลตอบแทนการตระหนักเห็นความสำคัญของการจัดให้มีทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยีซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย (ไชยวัฒน์ คำชู, กระมล ทองธรรมชาติ และอัครศักดิ์ จิตธรรมมา, 2545, หน้า 25-26)

การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้มีการกล่าวถึงในแวดวงนักวิชาการ ตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เมื่อประเทศ

ไทยต้องประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินในปลายปี พ.ศ. 2540 ภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการกู้วิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง โดยพิจารณาเห็นความจำเป็น ที่ประเทศชาติต้องใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศเพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549, หน้า 34-35)

อย่างไรก็ตามในประเทศไทยยังมีปัญหานานัปการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ นอกจากนี้ความพยายามของนักวิชาการ ผู้รู้ และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์การระหว่างประเทศจัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลและการปฏิรูปองค์การของรัฐได้ ดังเช่น ธนาคารโลก มีบทบาทในการจัดการบริหารการใช้รายของภาครัฐและการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ธนาคารโลก นอกจากจะให้ความสำคัญและช่วยเหลือประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลแล้ว ยังรวมถึงการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในด้านความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เป็นองค์การสำคัญอีกองค์การหนึ่งที่ให้ทุนสนับสนุนประเทศไทยค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จาก ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2511-2540 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจาก ADB ในรูปของเงินกู้ประมาณ 4.25 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และอีก 37.4 พันล้านเหรียญ ในรูปของความช่วยเหลือพิเศษ ซึ่งความช่วยเหลือหลัก ๆ ที่ ADB ให้มีดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจและการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 2) การส่งเสริมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การของรัฐ
- 3) การเร่งให้มีการปรับโครงสร้างเพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 4) การลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐ และการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทย
- 5) การส่งเสริมให้มีการประสานงานในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ
- 6) การสนับสนุนให้มีการปฏิรูปกฎหมายและระบบตุลาการ

นอกจากนี้ยังมีองค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศจากประเทศญี่ปุ่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ที่ต่างก็มีบทบาทสนับสนุนโครงการพัฒนาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย (บุญบงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546, หน้า 1-2)

ความก้าวหน้าในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐจะเห็นได้จาก เมื่อปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ และรายงานผลการปฏิบัติตามต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ บุณบุรณ์, 2543, หน้า 3-12) ตามระเบียบดังกล่าวมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระ หน้าที่ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่ระบุ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีหลักการและทิศทางในการ ปฏิบัติราชการ เพื่อให้ภาครัฐโดยรวมเป็นกลไกที่มีความเข้มแข็ง มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และอย่างโปร่งใส การทุจริตประพฤติมิชอบกระทำได้น้อยยิ่งขึ้น ทำให้การทำงาน ใด ๆ เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อทั้งราชการและประชาชน ไม่เกิดการสูญเสียทรัพยากรสาธารณะ โดยไร้ประโยชน์ และการทำงานของหน่วยงานของรัฐเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของสาธารณชนด้วย และความมุ่งมั่นจากภาครัฐที่ต้องการทำให้หน่วยงานราชการทุกแห่งได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ในการบริหารจัดการบ้านเมือง จึงมีบทบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ที่ได้บัญญัติหลักการบริหารราชการแผ่นดินว่า ต้องเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรดังกล่าว จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ คือ 1) เกิดประโยชน์สุขของ ประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง ความต้องการ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2549, หน้า 35-38)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการให้มีความสุจริต โปร่งใส มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ สอนองความต้องการของประชาชน และให้บริการตามหลักธรรมาภิบาล โดยได้ระบุไว้ชัดเจนใน มาตรา 74 วรรคหนึ่งว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษา ประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีวรรคสองบัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองและพรรคการเมือง วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 20-21)

นอกจากนี้แล้วความตระหนักในความสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารประเทศ คือการนำหลักธรรมาภิบาลเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยว่า มุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพเสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืนภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี และกำหนดวัตถุประสงค์ใน ข้อ 7 ว่า เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และขยายบทบาทขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กับการเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า ย-ล) โดยกำหนดให้มียุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย
- 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ
- 3) สร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุมและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา
- 4) กระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง
- 5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และเป็นบรรษัทภิบาลมากขึ้น
- 6) ปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา
- 7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่คุณภาพและความยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 124 -135)

นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยังได้กำหนดวิธีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล สร้างดัชนีวัดความสำเร็จของการพัฒนาทุกระดับอีกด้วย

การบริหารจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ ในการส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา ในการบริหารราชการมืองค์หลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือคณะกรรมการ และที่สำคัญ ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 1 มาตรา 39 บัญญัติว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยัง คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง นอกจากนี้พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความอิสระ คล่องตัว สะดวกและรวดเร็ว ในการบริหารจัดการศึกษา ดังนั้น การบริหารจัดการศึกษาจึงมีลักษณะแตกต่างไปจากเดิม โดย สถานศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองมากขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 38) และต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียน ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลัก ความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 32)

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 22) กล่าวว่า การบริหารจัดการศึกษาต้องดำเนินการตาม หลักการหรือแนวทางธรรมาภิบาล จึงจะเป็นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับแนวโน้ม สภาพปัญหาและความต้องการในยุคโลกาภิวัตน์ นำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ หรือหน่วยงาน และเป็นหลักประกันความสำเร็จในการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา (2551, หน้า 10) ที่กล่าวว่าจัดการศึกษาของประเทศไทยจะต้องเน้น การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถี การดำเนินชีวิตในสังคมไทย เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการประเทศ และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการ จัด การศึกษา ส่งเสริมให้การบริหาร งานของรัฐบาลมีเสถียรภาพบนความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และดำเนินนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง

ได้มีการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากทุกด้าน รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้าจำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและภาวะผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านกระบวนการบริหารจัดการ จำแนกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผน พัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การบริหารตามแผนการส่งเสริมคุณภาพ การจัดการศึกษา การวางระบบ วางแนวปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล และการรายงานผลการจัดการศึกษา ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาไปใช้ตามความคิดเห็นของปฏิบัติงาน บริหารในเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากทุกรูปแบบ (ชัชภูมิ สีมงกุฏ, 2548) และภาวิณี ชินคำ (2547) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 1 พบว่า ผู้บริหารและครูโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยรวมมีปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่ในระดับมากทุกด้าน และรูปแบบการบริหารด้านหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาประกอบด้วยโครงสร้าง ดังนี้ 1) การวางแผนการบริหาร งานด้วยหลักธรรมาภิบาล 2) การกำหนดปัจจัยการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล 3) การกำหนดวิธีการอบรม การจัดทำแผนงาน โครงการ การบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล 4) การประเมินผลของการดำเนินการตามแผนงาน โครงการ ด้วยหลักธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ เฉลิมชัย สมท่า (2547) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดเลย เขต 1 พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารสถานศึกษาอยู่ในระดับมากเรียงตามลำดับคือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับ ธนันชัย รัตนไทรแก้ว (2548) ที่ได้ศึกษาการประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ พบว่า โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการบริหารโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน ซึ่งอยู่ในแต่ละหลักของธรรมาภิบาล พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือด้านการบริหารงบประมาณ รองลงมาคือด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริหารงานทั่วไป และด้านงานวิชาการ ตามลำดับ สำหรับ

อัครพงศ์ เทพิน (2548) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สกลนคร เขต 2 พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาโดยภาพรวมมีความสัมพันธ์กันในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญของสถิติ และมีความสัมพันธ์กันอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีความสัมพันธ์กันในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสามารถพยากรณ์ประสิทธิผลในการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สกลนคร เขต 2 โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากเหตุผลในเรื่องการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาที่ส่งเสริมให้โรงเรียนต้องมีธรรมาภิบาลแล้ว ในเรื่องของการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีค่อนข้างมาก ดังที่สำนักงานประมาณ (2550) ได้รายงานไว้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นมากระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอันดับหนึ่งมาตลอด โดยในปีงบประมาณ 2548-2550 ได้รับงบประมาณ 203,752.4 ล้านบาท 225,528.2 ล้านบาท และ 282,254.3 ล้านบาท ตามลำดับ สอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 4) ที่พบว่า จากการศึกษาเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อการศึกษาของหลายประเทศ เมื่อเทียบกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทย พบว่า งบประมาณที่รัฐบาลไทยจัดให้กับภาคการศึกษาไม่ได้ต่ำมาก ตรงกันข้ามกับงบประมาณที่ภาคการศึกษาได้รับกลับสูงกว่าหลายประเทศ แต่เมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กไทยยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเงินที่ลงทุนกับการศึกษายังไม่เกิดความคุ้มค่าเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการรายงานศักยภาพของคนไทยกับขีดความสามารถในการแข่งขันปี พ.ศ. 2547 ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548, หน้า 1-4) ที่พบว่า ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติในด้านการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ และยังเกี่ยวเนื่องไปถึงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน และเมื่อเปรียบเทียบศักยภาพของคนไทยกับประเทศอื่น ๆ ก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ โดยที่ IMD (International Institute for Management Development) จัดลำดับประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 50 จากทั้งหมด 60 ประเทศ ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยเฉพาะความสามารถในการแข่งขันของการเรียนการสอนวิชาวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนที่ยังมีคุณภาพต่ำ อีกทั้งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนทุกวิชาที่อยู่ในระดับต่ำด้วย และจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ในรอบแรกระหว่างปีการศึกษา 2544-2548 ทั่วประเทศจำนวน

ทั้งสิ้น 30,010 แห่ง พบว่า สถานศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ คือมีผลการประเมินคุณภาพโดยภาพรวมต่ำกว่า 1.75 จำนวนมากกว่า 15,000 แห่ง และในการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาในรอบที่ 2 ปีการศึกษา 2549 จากการประเมินโรงเรียนทั้งหมด 7,000 กว่าโรงเรียน พบว่า มีผลไม่แตกต่างจากการประเมินในรอบแรก โดยมีโรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐานในทุกมาตรฐานอีกด้วย ทั้งนี้สาเหตุและปัญหาของโรงเรียนน่าจะมาจากการขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน ผู้เรียนส่วนใหญ่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานในทุกวิชา โดยครูร้อยละ 91 มีการสอนที่ไม่ได้มาตรฐานสำหรับด้านกระบวนการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนนั้นจะผ่านการประเมินเพียงมาตรฐานการบริหารทั่วไปเท่านั้น ส่วนใหญ่จะไม่ผ่านการบริหารงานวิชาการ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2549, หน้า 27)

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เป็นหลักสูตรแกนกลางที่มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุขและมีความเป็นไทย มีศักยภาพในการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ โดยมีมาตรฐานเป็นตัวกำกับในการพัฒนาผู้เรียนไปสู่เป้าหมาย ซึ่งหลักสูตรช่วงชั้นที่ 1-2 เน้นให้ผู้เรียนพัฒนาคุณภาพชีวิต กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ทักษะพื้นฐานทางการอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ การคิดวิเคราะห์ การติดต่อสื่อสารและพื้นฐานการเป็นมนุษย์ เน้นการบูรณาการอย่างสมดุลทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคมและวัฒนธรรม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549, หน้า 1-3) แต่โดยภาพรวมพบว่า คนไทยทุกคนยังไม่สามารถรับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยในปีการศึกษา 2548 มีคนไทยวัยการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการศึกษาภาคบังคับเพียงร้อยละ 96.60 ของประชากรกลุ่มอายุ 6-14 ปี ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งมาจากมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากที่มีการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551, หน้า 45)

ความเชื่อที่ว่า การปฏิรูปการศึกษาเป็นเครื่องมือส่งเสริมเด็กไทยที่ขาดโอกาสให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพในโรงเรียนดีมีคุณภาพได้ระดับมาตรฐานใกล้บ้าน เป็นการขับเคลื่อนพลังปัญญา พลังประสบการณ์ พลังทรัพย์ เข้าสู่โรงเรียน เป็นโรงเรียนที่เดิมฝันให้คนในชนบทหรือคนมีรายได้น้อยทุกคนในระดับรากหญ้าได้รับโอกาสเสมอภาคกันในการให้บุตรหลานเติบโตขึ้นมาที่มีการศึกษาที่ดีมีคุณภาพมีชีวิตที่ดี มีการงานอาชีพที่ดีซึ่งย่อมได้รับผลตอบแทนสูงเป็นหลักประกันว่าจะไม่เติบโตมาเป็นคนจนและเมื่อมีบุตรออกมาจะได้ไม่เป็นลูกคนจนอีกต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝันจึงเกิดขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 จนถึงปัจจุบัน (อรทัย มูลคำ, 2552, หน้า ก) ดังนั้นโรงเรียนในฝันจึงเป็นโรงเรียนขั้นดีที่เป็นต้นแบบของการบูรณาการการปฏิรูปการศึกษาซึ่งรวมทั้งการบริหารการจัดการและการให้ประชาคมมีส่วนร่วม

ในการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตร มีส่วนร่วมในการบูรณาการจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างสมบูรณ์แบบอยู่ในโรงเรียนทุกโรงเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, หน้า 1)

อรรถชัย มูลคำ (2552) ได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง รายงานผลการวิเคราะห์งานวิจัยโครงการโรงเรียนในฝัน ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมโครงการประสบผลสำเร็จคุ้มค่ากับการลงทุน บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนกลยุทธ์และดัชนีชี้วัดสภาพความสำเร็จของโครงการ โรงเรียนในฝันจึงเป็นต้นแบบของการปฏิรูปการศึกษาที่เห็นผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง จุดเด่นคือเป็นจุดสกัดเด็กไม่ให้เดินทางเข้าเรียนต่อโรงเรียนดังในเมืองได้ อัตราการเพิ่มขึ้นของนักเรียนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้น อัตราสอบเข้ามหาวิทยาลัยชั้นนำสูงขึ้น โดยเฉพาะสาขาวิชาที่ขาดแคลน นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์สูงขึ้นอย่างเด่นชัด ชุมชน ผู้ปกครองและท้องถิ่นภาคภูมิใจและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการร่วมพัฒนาคุณภาพโรงเรียน การจัดบรรยากาศ แหล่งเรียนรู้และสภาพแวดล้อมทันสมัย สะอาด ปลอดภัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็กทุกระดับชั้น โรงเรียนในฝันส่วนใหญ่ผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษา

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อสภาพความสำเร็จคือความพร้อมของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ ความมุ่งมั่นตั้งใจและเสียสละของผู้บริหารโรงเรียน การร่วมกันผลักดันโครงการของผู้บริหารระดับนโยบายทุกภาคส่วน การสนับสนุนช่วยเหลืออย่างเข้มแข็งของชุมชนและผู้อุปถัมภ์ การมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจและร่วมประเมินผลของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้าไปใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้กลุ่มสาระสำคัญ การปรับเปลี่ยน สภาพแวดล้อมและบรรยากาศภายในโรงเรียน การปรับปรุงแหล่งเรียนรู้กลุ่มสาระต่าง ๆ ให้ทันสมัย

โรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (สุภาพพัฒนรังสรรค์) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นโรงเรียนอนุบาลประจำอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ จัดอยู่ในโรงเรียนประเภทขนาดใหญ่ จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 กำหนดโครงสร้างการบริหารโรงเรียนออกเป็น 4 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายงานวิชาการ ฝ่ายงานงบประมาณ ฝ่ายงานบริหารบุคคล และฝ่ายงานการบริหารทั่วไป จากการบริหารโรงเรียนตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) และมีแนวคิดในการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลโดยยึดหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ซึ่งจากการประเมินตนเอง (Self Assessment Report: SAR) ปีการศึกษา 2551 โรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (สุภาพพัฒนรังสรรค์) (2553, หน้า 9) พบว่าด้านคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

โดยเฉพาะด้านคุณภาพของผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนค่อนข้างต่ำและนักเรียนมีคุณลักษณะที่ไม่พึงประสงค์หลายประการ ส่วนด้านครูผู้สอนส่วนใหญ่จะขาดเทคนิควิธีในการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ขาดความรู้เกี่ยวกับการทำวิจัยในชั้นเรียนและมีอัตราการขาดแคลนครูค่อนข้างสูง สำหรับด้านการบริหารจัดการพบว่า ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) อย่างแท้จริงเพราะที่ผ่านมาการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเพียงการเข้ามารับทราบนโยบายของโรงเรียน รับทราบผลการดำเนินงานของโรงเรียนและการช่วยระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาเท่านั้น จากการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพบว่ามีสาเหตุหลายประการและที่สำคัญคือการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ โรงเรียนขาดประสิทธิภาพ

โรงเรียนอนุบาลชุมชนบางป่อ (ศุภพัฒนรังสรรค์) ได้เข้าร่วมโครงการโรงเรียนในฝัน รุ่นที่ 2 (โรงเรียนดีใกล้บ้าน) และโครงการโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาประเภทที่ 1 ในปีการศึกษา 2550 ซึ่งทั้งสองโครงการนี้จะต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการเพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จ

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาที่สะท้อนการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาสภาพความเข้มแข็ง และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 และการพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) สร้างการมีส่วนร่วมของผู้อำนวยการสถานศึกษา ครูผู้สอนและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในทุกขั้นตอนของการพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการสร้างการมีส่วนร่วม การประชุมระดมสมอง การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การจัดกลุ่มสนทนา และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพความเข้มแข็ง ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2
2. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ตามแนวทางโรงเรียนในฝันในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกระทรวงศึกษาธิการ

คำถามการวิจัย

1. สภาพความเข้มแข็งในการนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 มีลักษณะอย่างไร
2. รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ที่สอดคล้องกับการปฏิบัติของโรงเรียนในฝันในเขตภาคตะวันออกเฉียงใต้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อมูลสภาพความเข้มแข็งในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2
2. ได้รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ที่สอดคล้องกับการปฏิบัติของโรงเรียนในฝัน
3. ได้ข้อมูลกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 จากผลการดำเนินการจริงที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางของสถานศึกษาต่าง ๆ ในการพัฒนารูปแบบการบริหารที่ดี

วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods Design) โดยผู้วิจัยใช้แนวทางการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ในการศึกษาและสำรวจสภาพความเข้มแข็งของโรงเรียนในฝัน ในเขตภาคตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เป้าหมายของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 และใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) บนพื้นฐานแนวคิดของ เคมมิสและแม็คแท็กการ์ด (Kemmis & McTaggart, 1988) เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 โดยกำหนดขั้นตอนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมจนกว่าจะได้ข้อมูลที่อิ่มตัว ซึ่งแต่ละรอบประกอบด้วย 4 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการวางแผน (Planning) ขั้นตอนการกระทำ (Action) ขั้นตอนการสังเกต (Observation) และขั้นตอนการสะท้อน (Reflection) ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันเป็นวงจรอย่างต่อเนื่องจนได้รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-2 และนำผลการปฏิบัติเทียบกับเกณฑ์เป้าหมายที่ได้จากโรงเรียนในฝันในเขตภาคตะวันออกเฉียงใต้

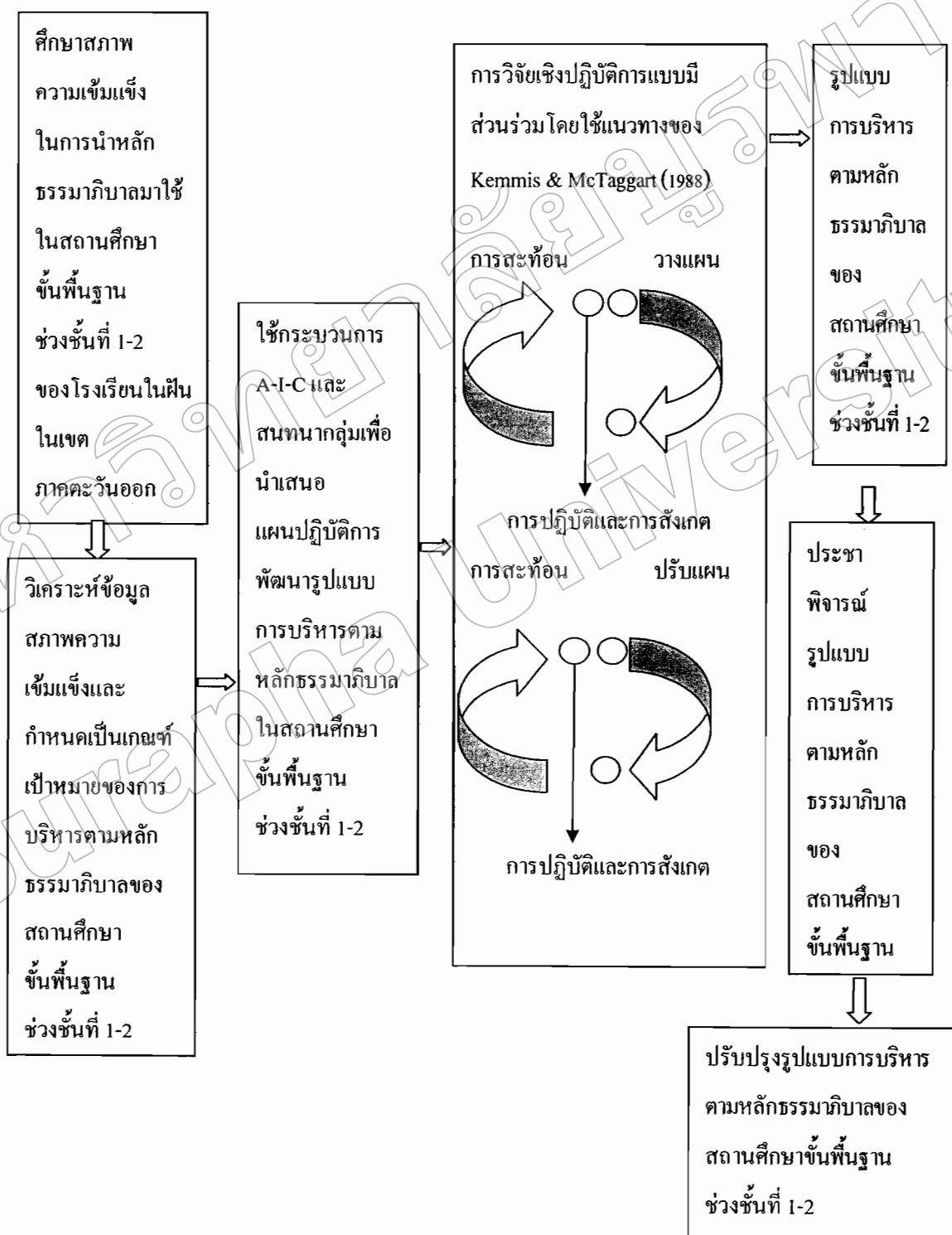
สำหรับแนวทางการวิจัย สรุปได้ ดังนี้

1. ศึกษาและสำรวจสภาพความเข้มแข็งในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ของโรงเรียนในฝันเขตภาคตะวันออก
2. วิเคราะห์ข้อมูลสภาพความเข้มแข็งของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในด้านระดับ
การปฏิบัติและระดับความสำเร็จ แล้วกำหนดเป็นเกณฑ์เป้าหมายของการบริหารตามหลัก
ธรรมาภิบาลของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2
3. จัดเวทีทำ A-I-C และสนทนากลุ่มเพื่อร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนารูปแบบ
การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2
4. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนารูปแบบของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-2 โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการ
ดำเนินการโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research:
PAR)
5. เก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการสังเกต วิธีการสัมภาษณ์
เชิงลึก และวิธีการบันทึก เป็นต้น
6. วิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแผนปฏิบัติการในรอบ
ต่อไป โดยดำเนินการเป็นวงจรการพัฒนา จนกว่าจะเกิดการพัฒนาย่างเห็นได้ชัด
7. เปรียบเทียบผลการปฏิบัติกับเกณฑ์เป้าหมายที่ได้จากโรงเรียนในฝันในเขต
ภาคตะวันออก
8. รับรองรูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ช่วงชั้นที่ 1-2
9. จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับรองรูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2
10. ปรับปรุงรูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ช่วงชั้นที่ 1-2 จากการประชาพิจารณ์ เพื่อให้ได้รูปแบบที่เป็นมาตรฐาน
11. สรุปผลการดำเนินงานและเขียนรายงานการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยจากการศึกษาเอกสาร การทบทวนวรรณกรรม แนวคิด
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหาร
สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล การบริหารโรงเรียนในฝัน กระบวนการมีส่วนร่วมกับการวิจัยเชิง

ปริมาณและการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษาและสังเคราะห์แนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการทำวิจัยครั้งนี้ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ซึ่งหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ภายใต้กรอบภารกิจงาน 4 งานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป

2. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยการคัดเลือกโรงเรียนในฝันที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ในภาคตะวันออก ที่ผ่านการประเมินให้เป็นต้นแบบ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติและระดับความสำเร็จในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นเกณฑ์เป้าหมายในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2

3. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยเลือกสถานศึกษาแบบเจาะจงเพื่อทำการทดลองพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล คือ โรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) เนื่องจากผู้วิจัยมีความรู้และเข้าใจปรากฏการณ์ในสถานที่ที่ศึกษาเป็นอย่างดี และได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำวิจัยเรื่องนี้ รวมทั้งสะดวกในการประสานงานและติดตามผลการวิจัย

4. กลุ่มตัวอย่างในการดำเนินการพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 16 คน ดังนี้

4.1 รองผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) จำนวน 3 คน

4.2 ตัวแทนครูผู้สอนโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) จำนวน 10 คน ประกอบด้วย

4.2.1 ตัวแทนหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน จำนวน 5 คน

4.2.2 ตัวแทนหัวหน้าสายชั้น จำนวน 3 คน

4.2.3 ตัวแทนหัวหน้างานบริหารโรงเรียน จำนวน 2 คน

4.3 กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) จำนวน 3 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบ หมายถึง โครงสร้าง โปรแกรม หรือแบบจำลอง ความจริงของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้เสนอรูปแบบได้ศึกษา และพัฒนาขึ้นมาเพื่อแสดง หรืออธิบายถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น

2. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจของผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพัฒน์รังสรรค์) ซึ่งประกอบด้วย 4 งาน ดังนี้

2.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน เพื่อให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลและประเมินผล การประกันคุณภาพการศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน และการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2.2 การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารการบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

2.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรในสถานศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน อัตรากำลัง การสรรหาบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การมอบหมายงานให้บุคลากร การสร้างขวัญและกำลังใจ การจัดสวัสดิการ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์การ การให้บริการในการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและ การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการบริการการศึกษาทุกรูปแบบ ซึ่งประกอบด้วย การดำเนินงานธุรการ การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ วรรณคดีดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การประชาสัมพันธ์ งานบริการสาธารณะ และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานวิชาการ งานงบประมาณ

และงานบริหารบุคคล

3. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการดำเนินงานการบริหารงานในสถานศึกษา ที่มุ่งเน้นหลักการของระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วย 6 หลัก ดังนี้

3.1 หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการบริหารสถานศึกษาที่ใช้ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ในการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อตกลง และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นบรรทัดฐานการบริหารจัดการในโรงเรียน โดยการมีส่วนร่วมในการสร้างข้อตกลงร่วมกันของ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการ ออกกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการประเมิน และสามารถร้องเรียนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติดังกล่าว โดยบุคลากรทุกคนจะต้องตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

3.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีศีลธรรม ประพฤติ ปฏิบัติตนตามหลักคุณธรรม ตามกฎ ระเบียบ จรรยาบรรณ และมาตรฐานวิชาชีพของผู้บริหาร สถานศึกษารวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนครูและบุคลากรในโรงเรียนพัฒนาตนเองเพื่อให้เกิด ความซื่อสัตย์ ขยัน อดทน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความประพฤติและการปฏิบัติตนอย่าง เหมาะสม ตลอดจนการส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วยความยุติธรรม

3.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจ ความมั่นใจ และความโปร่งใส ในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีการวางแผนระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมาร่วมกันของครูและบุคลากรในโรงเรียน มีการวางระบบ โครงสร้างการบริหารโรงเรียนอย่างชัดเจน และครอบคลุมภารกิจงานของสถานศึกษา มีระบบ ตรวจสอบภายในในการบริหารการเงินและพัสดุเป็นไปตามกฎ ระเบียบ และรัศม สามารถ ตรวจสอบได้ การบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรมในการส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงาน นอกจากนี้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกในกรอบของกฎหมาย ที่กำหนด

3.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การมีส่วนร่วม ในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในการประเมินผล และการมี ส่วนร่วมรับผลกระทบ

3.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การสร้างความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีต่อครู นักเรียน ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ มีความรับผิดชอบ

ในการตัดสินใจและการกระทำของตนเองอย่างมีเหตุผล มีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความรู้สึกการเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน

3.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม มีการรายงานผลการทำงาน และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ และต้องคำนึงถึงผลระยะยาว ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาต้องสร้างความเข้าใจในเรื่องประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในโรงเรียน เพื่อให้บุคลากรทุกคนนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

4. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-2 หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

5. กระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมมือกันและมีส่วนร่วมซึ่งกันและกันในทุก ๆ ด้าน ของบุคลากร โรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) โดยมีส่วนร่วมทั้งการร่วมคิดวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมประเมินผลการดำเนินงานและร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินงาน บนพื้นฐานของความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมกัน

6. รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 หมายถึง แบบจำลองแนวคิดที่สร้างจากสภาพจริงของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยยึดตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

7. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการในที่นี้คือ ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) และรองผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

8. ครู หมายถึง ครูผู้สอนที่ทำการสอนในโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

9. กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษา ครู กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้วิจัย ร่วมกันพัฒนารูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนอนุบาลชุมชนบางบ่อ (ศุภพิพัฒน์รังสรรค์) โดยใช้กระบวนการการวางแผน การกระทำ การสังเกต และการสะท้อน

10. โรงเรียนในฝันเขตภาคตะวันออก หมายถึง สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่เข้าร่วมโครงการ 1 อำเภอ 1 โรงเรียนในฝัน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ที่ผ่านการประเมินแล้วในจังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว ระยอง จันทบุรี และจังหวัดตราด

11. สภาพความเข้มแข็ง หมายถึง ระดับการปฏิบัติและระดับความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารโรงเรียนใน 4 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ได้อย่างมีประสิทธิภาพ