

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสสังคมโลกส่งผลให้สังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง การศึกษาจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนทั้งแนวคิด สารระตลอดจนแนวทางในการจัดการศึกษา ในฐานะเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่สำคัญในการพัฒนาบุคคลในชาติให้พร้อมรับและปรับตัวให้สอดคล้องเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสสังคมโลกทุกรูปแบบทั้งในส่วนของภาครัฐ หรือภาคเอกชนจำเป็นต้องบริหารงานให้ทันต่อกระแสของความเปลี่ยนแปลง ให้ทันสมัย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะนำประเทศชาติให้มีการพัฒนาก้าวหน้า การบริหารการศึกษาของไทย เกิดจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาในส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษามากที่สุด

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเป้าหมายให้คนไทยได้รับการพัฒนาเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี เก่ง และมีความสุข สนใจใฝ่รู้ รักการทำงาน และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยมีหลักการอยู่ 3 ประการ คือ การจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงสำหรับคนไทยทุกคน (Education for All) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนในสังคม (All for Education) และการจัดการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพ (Quality Lifelong Learning) และในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาก็ได้ประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์ตามหลักสากล คือ การมุ่งพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การบังคับใช้กฎหมายการศึกษา การสนับสนุนโดยฝ่ายการเมืองและผู้นำประเทศ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การศึกษาจึงมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะการศึกษาเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาคน โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2547) กำหนดไว้ในมาตรา 6 ระบุให้การศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้คุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การจัดการศึกษาในประเทศไทยมีหน่วยงานที่จัดการศึกษาอยู่หลายหน่วยงาน

และหลายระดับ โรงเรียน เป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาและให้บริการ การศึกษาแก่ประชาชน พัฒนาค้นไทยทุกคนให้พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก ตาม มาตรา 9(2) มาตรา 41 มาตรา 42 ได้กำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของชาติ ได้มุ่งให้การจัดระบบ การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 22 กำหนดไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญมากที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถ พัฒนาการตนเองตามธรรมชาติ และเต็มตามศักยภาพ และมาตรา 29 กำหนดว่า ให้สถานศึกษาร่วมกับ บุคคลครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชน มีการจัดการศึกษาอบรม และรู้จักเลือกสรร ภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์พัฒนาระหว่างชุมชน

ด้านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, หน้า 3) ได้สรุปไว้ว่า สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลนอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิรูปการศึกษาแล้วยัง ต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีดังนี้ มีความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ มีคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล มีความรับผิดชอบในงานวิชาการ การมีส่วนร่วมในการบริหาร งานทั่วไปในการบริหารสถานศึกษาและมีการตรวจสอบถ่วงดุลในลักษณะการดำเนินงานรูป คณะกรรมการ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้มีส่วนร่วม

ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552, หน้า 1-2) ได้ให้ข้อเสนอแนะในการ ปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองว่า นับจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 10 ปี ของความพยายามปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ จากการประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า หลายเรื่องประสบผลสำเร็จ ดังเช่น การปรับโครงสร้าง หน่วยงานให้มีเอกภาพยิ่งขึ้น ตัวอย่างได้แก่ การรวมทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าเป็นกระทรวงเดียวกัน มีการจัดระเบียบบริหารราชการแบบเขตพื้นที่ การศึกษา เพื่อให้มีการพัฒนาการศึกษาอย่างบูรณาการและประสานเชื่อมโยงกัน โดยยึดเขตพื้นที่ เป็นศูนย์กลาง มีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือ สมศ. เป็นองค์กรมหาชน เพื่อประเมินคุณภาพภายนอกและรับรองมาตรฐานสถาบันการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการเพื่อความเป็นอิสระ คล่องตัวใน การบริหารจัดการ

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายเรื่องที่มีปัญหาต้องเร่งพัฒนา ปรับปรุง และต่อยอด โดยเฉพาะด้านคุณภาพผู้เรียน ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ รวมทั้งการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ที่พบว่า มีสถานศึกษาจำนวนมากไม่ได้มาตรฐาน ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำ ขาดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งการคิดวิเคราะห์ ใฝ่เรียนรู้ และแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง คุณธรรม จริยธรรม ในด้านครู คณาจารย์ พบว่า มีปัญหาขาดแคลนครู คณาจารย์ที่มีคุณภาพ มีคุณธรรม ไม่ได้คนเก่ง คนดี และใจรักมาเป็นครู คณาจารย์ ในด้านการบริหารจัดการ พบว่า ยังไม่มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่ การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมาย รวมทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

จากข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ที่นำไปสู่การปฏิรูป การศึกษาด้านต่าง ๆ ดังนี้ (1) ปฏิรูประบบการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตาม อุตสาหกรรม ให้มีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน (2) ปฏิรูปการเรียนรู้ ครอบคลุมทั้งหลักสูตร กระบวนการ เรียนรู้ และแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ (3) ปฏิรูประบบการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งของรัฐและ เอกชน โดยเน้นการกระจายอำนาจ (4) ปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยเน้น การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา (5) ปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เน้น การพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการพัฒนาครูประจำการ

สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ (2552) ได้กล่าวว่าปัญหาที่เป็นเหตุผลของการปฏิรูปการศึกษา ในด้านการบริหารจัดการ พบว่า มีปัญหาการรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง การขาดเอกภาพ ในการบริการจัดการทั้งด้านนโยบาย ด้านการจัดสรร และการใช้ทรัพยากร และด้านมาตรฐาน การศึกษา ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ

การบริหารจัดการการศึกษา ผู้บริหาร ครูผู้สอน บุคลากรทางการศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง จะต้องเข้าใจในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ เพื่อให้ภารกิจของโรงเรียนบรรลุตามวัตถุประสงค์ ของการจัดการศึกษาทุกฝ่าย จะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างจริงจัง โดยมีองค์กรอิสระทั้ง ภาครัฐและเอกชน ตลอดจนผู้ปกครองและชุมชนคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ในเรื่องนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 31) ได้กล่าวว่าการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา คือจุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา 34 (2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้สถานศึกษาเป็น นิติบุคคล มีจุดมุ่งหมาย

ที่สำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว และไชยวัฒน์ คำชู (2545) ได้กล่าวว่า ธรรมชาติของกระบวนการทัศน์ใหม่การบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูง ตามที่ประชาชนต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระ ในการบริหารงาน แต่ระดับมากขึ้น และเป็นหลักคิดในการบริหารองค์กร เพื่อประกันเรื่องธรรมาภิบาลและความสำเร็จที่ไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารงานอย่างโปร่งใส มีคุณภาพ ระบบธรรมาภิบาลจึงเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของทุกองค์กร ไม่ว่าจะหน่วยงานราชการหรืองานเอกชน แต่ต้องอาศัยการปรับตัวและเตรียมความพร้อมของประชาชนและผู้บริหารในทุกระดับ

ขณะที่เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน ในระบบใหม่นั้น จะไม่ให้ผู้อำนวยการโรงเรียน บริหารเองคนเดียวหมดทุกอย่าง ต้องให้ผู้แทนประชาชนมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อสะท้อนความต้องการในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ได้จากผู้แทนประชาชนเข้ามาดูแลช่วยเหลือในการบริหารสถานศึกษา นอกจากจะมีอำนาจและ ความรับผิดชอบให้ถือปฏิบัติแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินกิจการหรือบริหารงาน ได้แก่ งานวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป ให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลัก การบริหารโดยใช้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงจำเป็นต้องนำหลักการว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า ธรรมาภิบาล มาบูรณาการในการบริหารการศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย

จากหลักธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวมานั้น ในการบริหารงานในสถานศึกษาสามารถที่จะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารสถานศึกษาให้มีศักยภาพได้ดังที่ เจ็จันท์ จงสถิตอยู่ (2544, หน้า 5) ได้กล่าวว่า การบริหารงานในโรงเรียนนั้น โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน เพื่อกำหนดแผนดำเนินงานและช่วยตัดสินใจซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยดูแลการบริหารในรูปแบบที่เป็นธรรมและมีผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 (2552, หน้า 13) ได้กำหนดกลยุทธ์ใน ข้อ 5 ว่าด้วยสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในการบริหารและการจัด

การศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพบนหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จากแผนปฏิบัติการประจำปีกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม (2553, หน้าค่านำ-1) ได้กล่าวว่า ตามระเบียบสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่ เขต 6 ว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจเพื่อส่งเสริมคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาภายในกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป โดยกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 ที่ตั้งสำนักงานกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม อยู่ที่โรงเรียนบ้านกองแขก หมู่ที่ 7 ตำบลกองแขก อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยโรงเรียนทั้งหมด 12 โรงเรียนและโรงเรียนสาขา 3 โรงเรียนคือ โรงเรียนบ้านสามสบ โรงเรียนบ้านผานัง โรงเรียนบ้านยางหลวง โรงเรียนบ้านทัพ โรงเรียนบ้านป่าแดด โรงเรียนบ้านนาเรื่อน โรงเรียนบ้านกองแขก โรงเรียนบ้านอมเม็ง โรงเรียนบ้านอมเม็ง สาขาสบลอง โรงเรียนบ้านโม่หลวง โรงเรียนบ้านโม่หลวงสาขาบ้านแม่อมลานใน โรงเรียนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ 13 โรงเรียนบ้านกองแขก โรงเรียนบ้านกองแขกสาขาบ้านแม่หลู และโรงเรียนบ้านอมซูด

จากการสัมภาษณ์ วิจิต พิฑาคำ (2554) ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านกองแขก ได้ให้ความเห็นว่า กลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม มีความแตกต่างด้านบริบทตามสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ นักเรียนแต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างด้านชนเผ่า ฉะนั้นการจัดการเรียนรู้ของแต่ละโรงเรียนจึงมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละโรงเรียน กลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม มีกิจกรรมที่สำคัญหลายอย่างเช่น มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจัดกิจกรรมงานวิชาการ กีฬา กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ในด้านการพัฒนาบุคลากร โดยการอบรม ประชุมสัมมนา โดยจัดขึ้นเองหรือร่วมกับหน่วยงานองค์กรอื่น ส่งเสริมให้มีการพัฒนางานเผยแพร่ผลงานและปรับปรุงกำหนดตำแหน่งให้มีวิทยฐานะที่สูงขึ้น มีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากร เช่น ฌาปนกิจสงเคราะห์ งานมุทิตาจิต เกษียณอายุราชการ ทั้งยังมีการนิเทศ กำกับ ติดตามการปฏิบัติงาน การพิจารณาความคิดความชอบของข้าราชการครู ลูกจ้างประจำ และบุคลากรทางการศึกษา แต่ก็ยังประสบปัญหาหลายด้านในการบริหารของโรงเรียน ดังเช่น ปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษา พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งในด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรน้อยเพราะส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ขาดแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ทางด้านเทคโนโลยี โรงเรียนยังไม่สามารถบริหารจัดการตนเองตามนโยบายอย่างแท้จริง ยังคงต้องพึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน บุคลากรขาด

การมีจิตสาธารณะต่องานส่วนรวม ซึ่งควรมีการส่งเสริมการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร
โรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนมอย่างเป็นทางการต่อไป

ในขณะที่ ราชตรี สุภาวงศ์ (2554) ครูชำนาญการพิเศษ โรงเรียนบ้านผานัง ได้ให้
สัมภาษณ์ว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ควรนำมาใช้บริหารงานในโรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนา
คุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนมอย่างแท้จริงเพราะจะสามารถช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมให้
บุคลากรทำงานด้วยความซื่อสัตย์และขยันหมั่นเพียร รวมทั้งโรงเรียนต้องเปิดโอกาสให้
คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน ผู้ปกครอง ได้มีส่วนร่วม รับรู้ ร่วมทั้งการวางแผนและเสนอ
ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของการจัดการศึกษา แม้ว่าโรงเรียนส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ใน
พื้นที่ทุรกันดาร นักเรียนส่วนใหญ่เป็นชาวเขา ยากจน การคมนาคมยากลำบาก ครูมีจำนวนน้อย
ทำให้สอนไม่ครบชั้น และมีการโยกย้ายประจำ ซึ่งเป็นอุปสรรคในด้านการจัดการศึกษา และ
การแก้ปัญหาดังกล่าวก็จะต้องใช้แนวคิด วิธีการที่หลากหลาย การใช้หลักธรรมาภิบาลจึงเป็น
แนวคิดหนึ่งที่จะสามารถช่วยให้การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ได้ถูกต้อง
เหมาะสม ทั้งนี้ต้องใช้ความสามารถของผู้บริหาร ครู ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมและทำอย่างจริงจัง
เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง พัฒนาดตนเองตามศักยภาพ ผ่านการรับรองคุณภาพการศึกษา
และสามารถแข่งขันกับต่างโรงเรียนได้

จากที่กล่าวมา โรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม เป็น
หน่วยบริหารการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แม้ว่า
จะประสบปัญหาการบริหารจัดการและปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษามาโดยตลอด ซึ่งทางด้าน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 มีนโยบายให้มีการกระจายอำนาจ ให้มี
การใช้เทคนิควิธีการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ด้านการดำเนินงานต้องมีความโปร่งใส
ในการบริหารงบประมาณ มีคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล มีความรับผิดชอบในงานวิชาการ
การมีส่วนร่วมในการบริหารงานทั่วไป การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์
สูงสุด ในการบริหารสถานศึกษาและมีการตรวจสอบถ่วงดุลในลักษณะการดำเนินงานรูปคณะกรรมการ
โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ มีส่วนร่วม และรายงานแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นการจัด
การศึกษาที่เน้นในด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคอย่างทั่วถึง ตลอดจนเน้นถึง
แนวโน้มในการจัดการศึกษา ที่เกิดขึ้นหลายรูปแบบ มีความตระหนักในความก้าวหน้าทาง
เทคโนโลยีที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุง การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ และการเตรียม
ความพร้อมในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ มีระบบการประกัน
คุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนตามมาตรฐานการศึกษา มีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและพัฒนา
วิชาชีพครู เพื่อให้เกิดศักยภาพที่จะบรรลุตามเป้าหมายต่อไป

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษา การใช้หลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 เพื่อศึกษาว่าโรงเรียนได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียนหรือไม่ อย่างไร และการใช้หลักธรรมาภิบาลประสบปัญหาอย่างไร รวมทั้งมีข้อเสนอแนะอย่างไร เพื่อการปรับปรุงพัฒนาในด้านการบริหารสถานศึกษาต่อไป เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้ามีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร โรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร โรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้ามีขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และครูผู้สอนในโรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 จำนวนทั้งสิ้น 90 คน ในปีการศึกษา 2554

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้า มุ่งศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร โรงเรียนกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 โดยได้นำกรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 26-27) ซึ่งประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด ดังนี้
 หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดีในโรงเรียน โดยใช้
 หลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม
 หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้การบริหารงานโรงเรียนมีคุณภาพ

หลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาโดยการใช้กฎระเบียบ
 ข้อบังคับต่าง ๆ มีการกำกับติดตามที่ทุกคนยอมรับ ทั้งในด้านงบประมาณ การประเมินผล
 การปฏิบัติงานของบุคลากร การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน มีการแนะนำ การส่งเสริม
 อย่างมีสติละในการจูงใจและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างทั่วถึง

หลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาที่ยึดมั่นและเชื่อถือ
 ในความถูกต้องดีงาม มีการสนับสนุนและการส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีความ
 ซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ เสียสละ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ปลอดจากการทุจริต การทำผิดวินัย
 การละเมิดจริยธรรม การทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ มีการสร้างขวัญและกำลังใจ
 แก่ครู บุคลากรทางการศึกษา และนักเรียนอย่างเหมาะสม

หลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาที่สร้าง
 ความไว้วางใจแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบได้ในด้าน
 โครงสร้างการบริหารงานทั้ง 4 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริหารวิชาการ กลุ่มงานบริหารงบประมาณ
 กลุ่มงานบริหารงานบุคคล และกลุ่มงานบริหารงานทั่วไป มีระบบงานที่ชัดเจนให้บุคคลภายนอก
 เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบภายใน มีการประชุมชี้แจงหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจแก่
 บุคลากร มีการปรับปรุงการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การดำเนินงาน
 ให้ชุมชนทราบ มีระบบการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนของการตัดสินใจและการดำเนินงาน
 ต่าง ๆ ภายในโรงเรียน

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมี
 ส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจ ทั้งครู บุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา
 บุคคลในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
 ในสถานศึกษา ให้โอกาสแสดงทรรศนะ มีการนำความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณา กำหนด
 นโยบาย และการตัดสินใจ เช่น การทำแผนปฏิบัติการสถานศึกษาประจำปี การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
 การแสดงความคิดเห็น และการประเมินผลงานของสถานศึกษา

หลักความรับผิดชอบต่อ หรือความสำนึกรับผิดชอบ หมายถึง การบริหารจัดการของ
 ผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ มีการมอบหมาย

งานตามความสามารถ มีการนิเทศ การกำกับ การติดตามการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีการประชุมวางแผนการดำเนินงานทุกปี มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีครบตามภารกิจ 4 กลุ่มงาน มีข้อมูลสารสนเทศเป็นระบบ มีการวินิจฉัยสั่งการบนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้อง ยอมรับผลดีและผลเสียจากการปฏิบัติงานอย่างรับผิดชอบ มีการนำผลการประเมินไปใช้ในการวางแผน ปรับปรุงเพื่อพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีการบริหารจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างรู้คุณค่า โดยการส่งเสริม การสนับสนุน การรณรงค์ การใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสภาพแวดล้อม แหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ การจัดการเรียนการสอน ตลอดจนมีการวางแผนและสำรวจความต้องการการใช้วัสดุอุปกรณ์ในสถานศึกษา รวมทั้งประสานความร่วมมือกันระหว่างสถานศึกษา ชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษารั้ครั้งนี้ สามารถใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานโรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาท่าผา-เทพพนม และเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศียงใหม่ เขต 6 เพื่อใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศประกอบการพิจารณาในการวางแผนพัฒนาโรงเรียนในสังกัด