

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยหัวข้อที่สำคัญเรียงตามลำดับดังนี้

1. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 1.1 ความหมายของการบริหารสถานศึกษา
 - 1.2 ลักษณะการบริหารตามแนวปฏิรูปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
 - 1.3 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 1.4 ขอบข่ายภารกิจการบริหารสถานศึกษา
 2. หลักธรรมาภิบาล
 - 2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล
 - 2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
 - 2.3 ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล
 - 2.4 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
 3. การวิจัยเชิงคุณภาพ
 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 5. บริบทของโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา
 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย
-
1. การบริหารสถานศึกษา
 - 1.1 ความหมายของการบริหารสถานศึกษา
การบริหารสถานศึกษาหรือการบริหารโรงเรียนมีนักวิชาการ ผู้รู้ให้ความหมายไว้ดังนี้ สมบูรณ์ พรธนาณพ (2521) ให้ความหมายการบริหารโรงเรียน คือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของโรงเรียน อันได้แก่การให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคมให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
หวน พันธุพันธ์ (2528) ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียนคือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

สมคิด บางโม (2544 อ้างถึงใน อัมพร พุดมี, 2551) กล่าวว่าการบริหารสถานศึกษาเป็นแหล่งพัฒนา ประชากรของประเทศสำคัญยิ่ง เป็นหน่วยงานที่ใช้ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์จำนวนมากหากการจัดการบริหารงานในสถานศึกษา คือนักเรียนที่สำเร็จออกไปย่อมมีประสิทธิภาพต่ำซึ่งส่งผลถึงการพัฒนาประเทศย่อมจะล่าช้าตามไปด้วย

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานร่วมกันของผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

1.2 ลักษณะการบริหารตามแนวปฏิรูปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

ธีระ รุญเจริญ (2544) ได้ประมวลสรุปลักษณะเด่นในการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษาของ ของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไว้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1) เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม/การบริหารโดยองค์คณะบุคคล

(1) ส่วนกลาง ประกอบด้วย สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

(2) ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา

2) เป็นการบริหารการศึกษาที่เน้นการดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน เป็นการศึกษาที่ให้ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกองค์กรมีส่วนร่วม เป็นการศึกษาที่มีหลักการ แนวทาง รูปแบบที่ชัดเจน เน้นการบริหารการเรียนการสอนใช้เทคโนโลยี

3) เป็นการบริหารที่ใช้บุคลากรมืออาชีพ(Professional) มีลักษณะเฉพาะ เช่น วิทยุทัศน์เป็นผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ และต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เป็นการบริหารที่ต้องการตรวจสอบและประเมินมาตรฐาน ทั้งภายใน โดยหน่วยงานและภายนอก โดยสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

4) เป็นการบริหารที่เน้นเป็นพิเศษที่สถานศึกษา/โรงเรียน ใช้การกระจายอำนาจการบริหาร 4 ด้าน คือการบริหารทั่วไป ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการ และเน้น SBM (การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน)

5) การบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจไประดับท้องถิ่น ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

6) การบริหารที่ใช้องค์กรวิชาชีพ ได้แก่ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาและองค์กรบริหารงานบุคคล

- 7) เน้นคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพเพิ่มมากขึ้น
- 8) เป็นการบริหารที่เน้นความทัดเทียมกัน ในด้านปริมาณ ประชากร จำนวน โรงเรียน ภูมิประเทศ การคมนาคม และในด้านงบประมาณ ค่าใช้จ่ายรายหัว
- 9) เป็นการบริหารที่ต้องประกันคุณภาพให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน สังคม

1.3 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

การบริหารงานของผู้บริหารย่อมมีพื้นฐานของการบริหาร คืออำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึงสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้กับตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งใช้สำหรับในการตัดสินใจและปฏิบัติหน้าที่การงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ส่วนความรับผิดชอบ (Responsibility) เป็นความผูกพันที่ผู้บริหารยึดถือไว้ในกาปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (ประยาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2534) นอกจากนี้ กระบวนการบริหารถือเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารเพราะเป็นกระบวนการที่จะใช้แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงาน มีหลายลักษณะ เช่น

Henri Fayol (1923 อ้างถึงใน ประพันธ์ สุริหาร, 2541) ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งกระบวนการบริหาร” ได้ใช้ความรู้ประสบการณ์ในการบริหาร อธิบายว่าผู้บริหารจะต้องใช้องค์ประกอบพื้นฐานในการบริหาร 5 ประการ คือ

- 1) การวางแผน (Planning) หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ แล้วกำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานในอนาคต
- 2) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ผู้บริหารในการจัดโครงสร้างของงานและกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคล
- 3) การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึงการสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาทำงานตามหน้าที่ที่มีอยู่
- 4) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารในการเชื่อมโยงงานของทุกๆ ฝ่ายให้เข้ากันได้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- 5) การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารในการกำกับงานให้กิจกรรมทุกอย่างดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้

Campbell และคณะ (1985 อ้างถึงใน นิพนธ์ กินาวงศ์, 2542) ให้ทัศนะว่าการบริหารเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดคือ การตัดสินใจในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามการตัดสินใจและได้เสนอกระบวนการบริหารออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การตัดสินใจ (Decision-Making) เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารต้องใช้เหตุผล วิจารณ์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาหรือประเด็นให้รอบคอบ โดยการรวบรวมข้อมูลและกำหนดทางเลือกไว้หลายๆ ทางเลือกตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุด

2) การกำหนดโครงการ (Programming) หมายถึงกระบวนการวางแผนนั่นเอง แต่การกำหนดโครงการยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดกำลังบุคลากร เครื่องมือ กำลังเงิน ลำดับขั้น บัณฑิตบัญชา การกำหนดโครงสร้างต้องสอดคล้องกับการตัดสินใจที่ได้เสนอไว้แล้ว

3) การกระตุ้นบำรุงขวัญ (Stimulating) หมายถึงการออกคำสั่งหรือการสั่งการ แต่ในการทำงานสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงให้มากคือ ความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นการออกคำสั่งใดๆ จะต้องมีการบำรุงขวัญ โดยการใช้วิธีออกคำสั่งที่เหมาะสม ให้กำลังใจในการปฏิบัติงานและเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานซักถามข้อข้องใจต่างๆ ด้วย

4) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารในการเชื่อมโยงงานของทุกๆ ฝ่ายให้เข้ากันได้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

5) การประเมินผล (Appraising) เป็นการตรวจสอบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคเพื่อการปรับปรุงแก้ไขอะไรบ้าง การประเมินการปฏิบัติงานยังเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความดีความชอบของผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) ได้กำหนดบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาด้านแบบ สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ประกอบด้วย 1) การเป็นผู้นำทางวิชาการ 2) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม 3) การเป็นผู้อำนวยความสะดวก 4) การประสานความสัมพันธ์ 5) การส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากร 6) การสร้างแรงจูงใจ 7) การประเมินผล 8) การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา 9) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ 10) การส่งเสริมเทคโนโลยี

ธีระ รุญเจริญ (2548) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีการจัดการศึกษาตามแนวการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) คือการบริหารงานอย่างมีอิสระเพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมงานวิชาการเป็นหลักสำคัญ อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษานับว่าเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานต่างๆ ในโรงเรียนให้บรรลุตามเป้าหมายหรือภารกิจที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินงานทุกอย่างตามภารกิจหน้าที่ให้สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรทุกๆ ฝ่ายจำเป็นต้อง

ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารและการทำงานเป็นสำคัญ จึงจะสามารถนำเอาความรู้ความสามารถของบุคลากรที่เกี่ยวข้องมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างมีประสิทธิภาพในระยะเวลาและทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด

1.4 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกรอบงานบริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลและนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 เรื่องการปรับโครงสร้างการบริหารงานและการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา กรอบงานบริหารสถานศึกษา ตามภารกิจหลัก 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การบริหารวิชาการงานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายรายได้ในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับการต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการสามารถ พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผลประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 12 งานคือ (1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา (2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (3) การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน (4) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา (5) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (6) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ (7) การนิเทศการศึกษา (8) การแนะแนวการศึกษา (9) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา (10) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน (11) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น (12) การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2) การบริหารงบประมาณการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริหารมาใช้ในการจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน ประกอบด้วย 7 งาน คือ (1) การจัดทำและเสนอ

ของงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผล การใช้เงินและผลการดำเนินงาน (4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา (5) การบริหารการเงิน (6) การบริหารบัญชี (7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3) การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิด ความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถมีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ ประกอบด้วย 5 งาน คือ (1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง (2) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง (3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ (4) วินัยและการรักษาวินัย (5) การออกจากราชการ

4) การบริหารทั่วไป การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่นๆ บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกระดับรูปแบบมุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย 19 งาน คือ (1) การดำเนินงานธุรการ (2) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ (4) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา (5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร (6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ (7) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป (8) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม (9) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน (10) การรับนักเรียน (11) การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอก ระบบ และตามอัธยาศัย (12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (13) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน (14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา (15) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา (16) งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ (17) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน (18) งานบริการสาธารณะ (19) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่..... 15 ต.ค. 2555
เลขทะเบียน..... 248942
เลขเรียกหนังสือ.....

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา พ.ศ. 2550 โดยการดำเนินการบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีดังต่อไปนี้

1) ด้านวิชาการ จำนวน 17 เรื่อง ดังนี้ (1) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น (2) การวางแผนงานด้านวิชาการ (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (3) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา (4) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (5) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (6) การวัดผล ประเมินผล และการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน (7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา (8) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ (9) การนิเทศการศึกษา (10) การแนะแนว (11) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (12) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางด้านวิชาการ (13) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น (14) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา (15) การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา (16) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา (17) การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา

2) ด้านงบประมาณ จำนวน 22 เรื่อง ดังนี้ (1) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (2) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (3) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (4) การขอโอนและขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (5) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ (6) การตรวจสอบติดตามและรายงานผลการใช้งบประมาณ (7) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ (8) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (9) การปฏิบัติงานอื่นใดที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา (10) การวางแผนพัสดุ (11) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา (12) การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (13) การพัฒนา

ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ (14) การจัดหาพัสดุ (15) การควบคุม ดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ (16) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (17) การเบิกเงินจากคลัง (18) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการเบิกจ่ายเงิน (19) การนำเงินส่งคลัง (20) การจัดทำบัญชีการเงิน (21) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน (22) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

3) ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 20 เรื่อง ดังนี้ (1) การวางแผนอัตรากำลัง (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (2) การจัดสรรอัตรากำลัง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง (4) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (5) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน (6) การลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ (7) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (8) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ (9) การสั่งพักราชการและการให้ออกจากราชการไว้ก่อน (10) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ (11) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (12) การออกจากราชการ (13) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ (14) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (15) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (16) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ (17) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ (18) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (19) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา (20) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4) ด้านการบริหารทั่วไป จำนวน 22 เรื่อง ดังนี้ (1) การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ (2) การประสานและการพัฒนาเครือข่ายทางการศึกษา (3) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน (5) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร (6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (8) การดำเนินงานธุรการ (9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม (10) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (11) การรับนักเรียน (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (12) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา (13) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย (14) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) (15) การทัศนศึกษา (16) งานกิจการนักเรียน (17) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

(18) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถานบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา (19) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (20) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (21) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน (22) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารจัดการในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกัน ตามขอบข่ายและภาระกิจงานทั้ง 4 ด้าน อันจะส่งผลให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2. หลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลเมื่อเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย ได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ เช่น ประชารัฐ ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี การบริหารจัดการที่ดีและบรรษัทภิบาล

2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

การอธิบายความหมายของธรรมาภิบาลมีนักวิชาการและองค์กรต่างๆ ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของธรรมาภิบาลไว้หลากหลาย เช่น

ธนาคารโลก (1989 อ้างในสถาบันพระปกเกล้า, 2544) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางการใช้อำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา การมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้มีการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติและสื่อมวลชนที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบตรวจสอบได้

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (1995 อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า, 2544) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้เกิดความแน่ใจ ว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การสหประชาชาติ (อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า, 2544) ให้ความหมายของธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียม และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ให้ความหมาย “ธรรมรัฐ” ว่าเป็นการมอบอำนาจทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งแกร่งตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนให้มีลักษณะแยกย่อย

มากขึ้น แนวคิดรัฐธรรมนูญ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส ความ ยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบ ราชการล่าช้าทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมี ส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ ธรรมชาติเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่ง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความ ร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยต้องปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูป ภาคราชการภาครัฐกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

วรลักษณ์ มนต์เอื้อศิริ (2541) ให้คำอธิบายว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการ ประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลัก คิดที่ว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศเป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของ ประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดรัฐธรรมนูญ หรือ Good Governance ยังต้อง หมายถึงการมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะทำให้ความโปร่งใส ตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความ เป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหารตรวจสอบประเมินผล อย่างจริงจัง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541) ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญ หรือธรรมาภิบาล ว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงวิธีคิดไปในขั้นพื้นฐานจากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องต้นสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครองธรรมาภิบาลมาเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลักษณะที่ เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541) กล่าวว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารการปกครอง ที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้น จะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Effectiveness/ Accountability)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) อธิบายว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และ “ภิบาล” หมายถึง การบำรุงรักษา ปกครอง” ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึง หมายถึง การปกครองบำรุงรักษาด้วยความดี ด้วยความถูกต้อง ตรงกับคำว่า Good Governance ในภาษาอังกฤษ ธรรมาภิบาลในความหมายสากล หมายถึงระบบ โครงสร้างและกระบวนการ ต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ของประเทศที่ภาคต่างๆ

ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ธรรมเนียมบาลเนวสากลจึงเน้นที่กฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ประเวศ วะสี (2542 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, 2542) อธิบายว่า ธรรมเนียมบาลคือ ความโปร่งใส ความถูกต้องในการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ธรรมเนียมบาลเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศชาติ

สถาบันพระปกเกล้า (2545) การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมเนียมบาล หมายถึงหลักการ บริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการโดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบ ทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็น หลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่ง ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ธรรมเนียมบาล หมายถึงการทำงานหรือหลักการบริหารที่ทำ ให้งานสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยอาศัย หลักการ 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

2.2 องค์ประกอบของธรรมเนียมบาล

สำนักงานรัฐมนตรี (2542 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544) ได้กำหนดระเบียบสำนักงานรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ทุกส่วนราชการต้องถือ ปฏิบัติและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา หลักยึดในการสร้างระบบการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี (หลักธรรมเนียมบาล) ตามระเบียบสำนักงานรัฐมนตรี 6 ประการและ สารสำคัญอันเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมเนียมบาลแต่ละองค์ประกอบ มีดังนี้

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็น ธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยอมรับร่วมกันปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2) หลักคุณธรรม หมายถึงการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาดนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ



3) หลักความโปร่งใส หมายถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงการเปิดเผยโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเฝ้าระวังในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทยมีความประหยัค่าใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทย (สุดจิต นิमितกุล, 2543) องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบคือ

1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติ

3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4) มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องรับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้

กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9) การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยเป็นธรรม

10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินงานแทน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามข้อเสนอของกองทุนเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ประกอบด้วย

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งหญิงและชายมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนต้องเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนในกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) การบวนการการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้เป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนใน

สังคมให้เกิดเป็นความเห็นที่ตรงกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่ประ โยชน์สูงสุด แก่สังคมโดยรวม

5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) การเข้าสู่อำนาจทางการเมือง มีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนร่วม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัย เจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6) ความเสมอภาค (Equality) ประชาชนทุกคนมีความสามารถที่เท่าเทียมกันในการ เข้าถึงในโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความกินอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรร สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและ สถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้จ่ายทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อ ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานอย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ ตนเองกระทำต่อ สาธารณชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โคนคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจที่เสียสละ เห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนใน ประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

2.3 ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล

1) ความหมายของตัวชี้วัด

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ หรือตัวชี้วัด ว่าหมายถึง สิ่งที่ถูกประเมินซึ่งเป็นตัวบอกถึงความสำเร็จในการดำเนินงานของ สถานศึกษา เช่น คุณภาพของผู้เรียน ในด้านผลสัมฤทธิ์ คุณธรรมและจริยธรรม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2545) ให้ความหมายตัวบ่งชี้หรือตัวชี้วัดว่า หมายถึงสารสนเทศที่ใช้บ่งชี้หรือบ่งบอกสภาพหรือสถานะในลักษณะใดลักษณะหนึ่งของสิ่งที่เรา

สนใจมุ่งวัด หรือบ่งบอกลักษณะการดำเนินงานหรือคุณภาพ ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งว่ามีระดับของการปฏิบัติหรือการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระดับใด หรือเป็นอย่างไร

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดหมายถึง สิ่งที่ใช้เป็นตัวตรวจสอบการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานในสถานศึกษา ณ เวลาใดเวลาหนึ่งว่าบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

2) องค์ประกอบตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า (2548) ได้กำหนดองค์ประกอบของตัวชี้วัดตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล เอาไว้ดังนี้

(1) ด้านหลักนิติธรรม ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบหลัก 9 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านหลักนิติธรรม

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. หน่วยงานมีการกำหนดขอบเขตการใช้ อำนาจอย่างชัดเจน	1.1 การกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่
2. หน่วยงานมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลและประชาชน	2.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
3. หน่วยงานมีความผูกพันต่อกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ	3.1 ขั้นตอนก่อนการใช้กฎ ระเบียบ 3.2 ขั้นตอนการใช้กฎ ระเบียบ 3.3 ขั้นตอนภายหลังการใช้กฎ ระเบียบ
4. กฎ ระเบียบของหน่วยงานมีความถูกต้อง ตามกฎหมาย	4.1 ความถูกต้องตามกฎหมายของกฎ ระเบียบ ของหน่วยงาน
5. ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยภายในฝ่ายปกครอง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	5.1 มีความอิสระในการกำหนดหน้าที่
6. กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงาน เป็นไปตามหลักกฎหมาย	6.1 กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงาน เป็นไปตามหลักกฎหมาย
7. กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับ กฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า	7.1 กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับ กฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า

(2) ด้านหลักคุณธรรม ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก 13 องค์ประกอบย่อย
ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงตัวชี้วัดธรรมภิบาล ด้านหลักคุณธรรม

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. หน่วยงานปลอดการทำผิดกฎหมาย	1.1 การปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย 1.2 การปฏิบัติต่ำกว่าหรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด 1.3 ปฏิบัติงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด 1.4 ปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีที่ผิดกฎหมาย
2. หน่วยงานปลอดการทำผิดวินัย	2.1 ด้านการทำงานในหน้าที่ 2.2 ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคล 2.3 ด้านพฤติกรรมส่วนตัว 2.4 ด้านการสนองตอบความต้องการของประชาชน
3. หน่วยงานปลอดการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ นิยมและจรรยาบรรณ	3.1 ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ 3.2 ด้านปฏิสัมพันธ์ 3.3 ด้านการยึดค่าน้ำหนักสัญญา ธรรมเนียม ระเบียบศาสนา 3.4 การทำงานตามขั้นตอน

(3) ด้านความโปร่งใส ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก 21 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านหลักความโปร่งใส

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง	1.1 มีการใช้ระบบตรวจสอบภายใน 1.2 มีความสามารถมองเห็นระบบงานถ้วนทั่ว 1.3 มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 1.4 มีการใช้ระบบคุณธรรมกับบุคลากร 1.5 มีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบให้เหมาะสมเสมอ 1.6 มีระบบบัญชีที่เข้มแข็ง
2. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน	2.1 มีคำตอบแทนงานที่สำเร็จ 2.2 มีคำตอบแทนงานที่มีประสิทธิภาพ 2.3 มีการลงโทษจริงจังกฎตามกฎ 2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอ
3. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ	3.1 มีระบบตรวจสอบมีประสิทธิภาพ 3.2 มีวิธีลงโทษที่ยุติธรรม 3.3 มีการลงโทษจริงจังกฎตามกฎ 3.4 มีระบบฟ้องร้องที่มีประสิทธิภาพ 3.5 มีหัวหน้างานที่ลงโทษลูกน้องอย่างจริงจัง 3.6 มีการปรามผู้ต่อเจ้าทุจริต 3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
4. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล	4.1 ประชาชนได้รับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ 4.2 ประชาชน สื่อ มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง สัมปทาน 4.3 ประชาชน สื่อ องค์กรพัฒนาเอกชน มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร 4.4 มีกลุ่มวิชาชีพภายนอกร่วมตรวจสอบ

ดังนี้

(4) ด้านการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก 17 องค์ประกอบย่อย

ตารางที่ 4 แสดงตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านหลักการมีส่วนร่วม

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน	1.1 การให้ข้อมูลแก่บุคคลภายนอกหน่วยงาน 1.2 ประเภทกลุ่มผู้รับข้อมูล 1.3 การใช้สื่อในการให้ข้อมูล 1.4 ความถี่ในการให้ข้อมูล 1.5 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล
2. หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	2.1 มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนภายนอกหน่วยงาน 2.2 กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานรับฟังความคิดเห็น 2.3 ความเต็มใจในการรับฟังความคิดเห็น 2.4 ความตั้งใจในการรับฟังความคิดเห็น 2.5 การเห็นคุณค่าของการรับฟังความคิดเห็น 2.6 การทิ้งช่วงการตัดสินใจหลังจากการรับฟังความคิดเห็น
3. หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชน	3.1 การมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ 3.2 กระบวนการตัดสินใจ 3.3 มิติของเวลากับการตัดสินใจ 3.4 ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3.5 กระบวนการใช้กรรมกรในการตัดสินใจ
4. หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน	4.1 การพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) ด้านความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก 15 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านหลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน	1.1 หน่วยงานมีการทำข้อตกลงสองฝ่าย
2. หน่วยงานมีเป้าหมายชัดเจน	2.1 มีนโยบายและแผนที่ชัดเจน
3. หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ	3.1 การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร 3.2 การยอมรับการเปลี่ยนแปลง 3.3 ความร่วมมือและการทำงานเป็นทีม 3.4 การจัดการความขัดแย้ง 3.5 การสื่อสารภายใน 3.6 ความสนับสนุนภายใน 3.7 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3.8 การยอมรับความสามารถ 3.9 ความไว้วางใจ(หรือความศรัทธาเชื่อมั่น) 3.10 ขวัญกำลังใจ
4. หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล	4.1 การประเมิน
5. หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน	5.1 มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
6. หน่วยงานมีแผนสำรอง	6.1 การทำแผนสำรอง

ดั่งนี้ (6) ด้านหลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก 12 องค์ประกอบย่อย

ตารางที่ 6 แสดงตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านหลักความคุ้มค่า

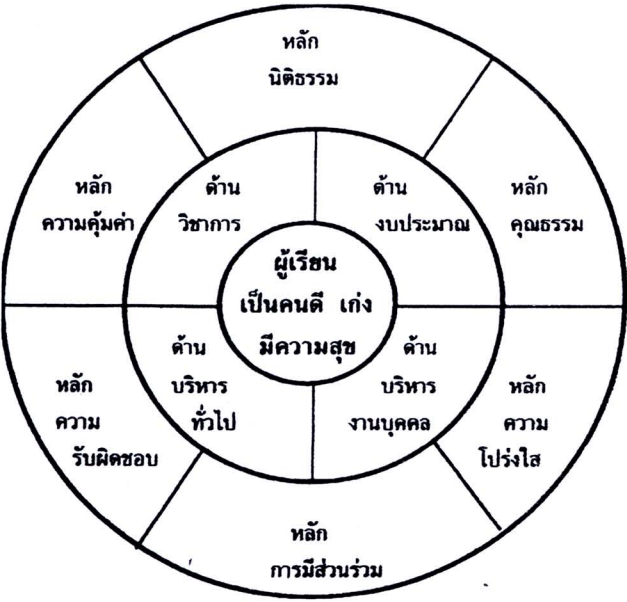
องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. หน่วยงานมีการประหยัด	1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม 1.2 ไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ 1.3 หน่วยงานมีผลผลิตหรือการบริการที่ได้มาตรฐาน 1.4 หน่วยงานมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน 1.5 หน่วยงานมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	2.1 หน่วยงานใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 2.2 หน่วยงานมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล 2.3 หน่วยงานมีการให้ผลตอบแทนตามผลงาน
3. หน่วยงานมีศักยภาพในการแข่งขัน	3.1 หน่วยงานมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย 3.2 หน่วยงานมีการเน้นผลงานด้านบริการ 3.3 หน่วยงานมีการประเมินผลการทำงาน 3.4 ผู้บริหารระดับสูงกว่ามีภาวะผู้นำ

2.4 การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กล่าวถึงแนวทางการส่งเสริมสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลไว้ว่า การบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐจึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าวได้แก่

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

หลักการธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ภาพรวมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล
ที่มา: คู่มือการบริหารงานโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล กระทรวงศึกษาธิการ, 2546

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2547) กล่าวถึงการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ว่า การบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนอกจากจะดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิรูปการศึกษาแล้ว ยังต้องยึดหลักสำคัญ 6 ประการคือ

1) หลักนิติธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

2) หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นตัวอย่างแก่สังคม มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยและประกอบอาชีพสุจริต

3) หลักความโปร่งใส การทำงานทุกขั้นตอนต้องยึดหลักความโปร่งใสเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงกลไกการทำงานร่วมกันให้สามารถตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

4) หลักการมีส่วนร่วม มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาและเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญในการบริหารและการจัดการศึกษา

5) หลักความรับผิดชอบ มีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น สำนึกและรับผิดชอบในการตัดสินใจที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ใส่ใจและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เคารพในความคิดที่แตกต่างและมีความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเองตามบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

6) หลักความคุ้มค่า มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเยาวชนและประชาชนที่สถานศึกษารับผิดชอบ

ธีระ รุณเจริญ (2550) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเหมาะสมและมีแนวทางการบริหารสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการโรงเรียน การบริหารงานจะต้องเป็นรูปแบบใหม่ เพราะประสิทธิภาพของการดำเนินงานของโรงเรียนขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้นำในการบริหารจัดการศึกษา โดยจำเป็นต้องจัดหาทรัพยากรวิชาการ และข้อมูลสารสนเทศ จัดการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ประสานและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว และองค์กรต่างๆ เพื่อทุกฝ่าย

จะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและได้กล่าวถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา ดังนี้

- 1) ให้ชุมชนมีส่วนร่วม
- 2) โปร่งใสในการดำเนินการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ
- 3) มุ่งคุณภาพ/ประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้ง
- 4) พึ่งตนเองเป็นหลัก
- 5) ทำงานด้วยความรับผิดชอบ
- 6) หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องให้อิสระในการดำเนินการ
- 7) เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล
- 8) จัดให้มีสารสนเทศครบถ้วน
- 9) ประกันคุณภาพการศึกษา
- 10) ประเมิน ตรวจสอบเป็นระยะๆ

จึงสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา มุ่งให้มีการใช้กฎ ระเบียบอย่างเป็นธรรม ยึดมั่นในความถูกต้อง เน้นความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สามารถตรวจสอบได้ มีเหตุผล มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก มีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ พร้อมยอมรับผลการกระทำของตน บริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้การจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยยึดนักเรียนเป็นที่ตั้ง อันจำทำให้นักเรียนมีคุณลักษณะเป็นคนดี เก่ง มีความสุข บรรลุตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ประกอบด้วยหลัก 6 ประการได้แก่

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงในสถานศึกษาตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษายึดมั่นในความถูกต้อง ความดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ จริงใจ ขยัน อดทน ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษา

3) หลักความโปร่งใส หมายถึงการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ใช้ระบบการตรวจสอบภายในเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และมีการสื่อสารที่ดีตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึงการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินงาน บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เต็มความสามารถ ยอมรับผลดีผลเสีย มีระบบติดตามประเมินผล ตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึงการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาใช้ทรัพยากรในการบริหารอย่างจำกัด ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและนักเรียนมีศักยภาพในการแข่งขันในระดับต่างๆ ตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. การวิจัยเชิงคุณภาพ

3.1 ลักษณะและประวัติการวิจัยเชิงคุณภาพ

ลักษณะและประวัติการวิจัยเชิงคุณภาพ ในทางสังคมศาสตร์มีทฤษฎีที่สำคัญอยู่สองทฤษฎี คือ ปฏิกฐานนิยม (Positivism) และปรากฏการณ์นิยม (Phenomenology) ทฤษฎีทั้งสองนี้มีแนวคิดที่แตกต่างกันและทำให้เกิดวิธีที่แตกต่างกันด้วย คือ ปฏิกฐานนิยม เป็นทฤษฎีที่มุ่งหาความจริง และสาเหตุของปรากฏการณ์สังคม โดยเน้นข้อมูลเชิงประจักษ์ ทฤษฎีนี้เป็นที่มาของการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ส่วนปรากฏการณ์นิยมเป็นทฤษฎีที่มุ่งหาความเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์ โดยให้ความสนใจแก่ความคิดความรู้สึก และแรงดลใจของมนุษย์ทฤษฎีนี้คือที่มาของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การวิจัยประเภทที่สนใจศึกษาคุณลักษณะ และความหมายของปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมจากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริง การวิจัยเชิงคุณภาพมีลักษณะสำคัญ ได้แก่การมองจากหลายมิติ (Multi Dimension) การเห็นภาพรวม (Holistic) การเฝ้าสังเกตเป็นระยะนานและการไม่ใช้เกณฑ์ ของผู้วิจัยในการตัดสินใจปรากฏการณ์ หรือการให้ความหมายแก่พฤติกรรมของผู้ถูกวิจัย หรือกรณีศึกษา (Phenomenology) ส่วนใหญ่จะเป็นการวิจัยซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลทางสังคม วัฒนธรรม บางประการและข้อมูลที่เป็นลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งไม่สามารถจัดทำในรูปปริมาณได้ ข้อมูลเหล่านี้ อาทิ ความรู้สึกนึกคิด โลกทัศน์ ประวัติชีวิต ค่านิยม และประสบการณ์ หรือปัญหาในการดำเนินชีวิตบางประการรวมทั้งอุดมการณ์ต่างๆ ด้วย การใช้คำว่า



“คุณภาพ” สำหรับการวิจัยชนิดนี้ไม่ได้หมายถึง “มาตรฐาน” หากแต่หมายถึงคุณลักษณะและความหมายของปรากฏการณ์เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงมีชื่อเรียกการวิจัยชนิดนี้อีกหลายชื่อ เช่น การวิจัยเชิงลักษณะการวิจัยเชิงลักษณะนิยม เป็นต้น ในภาษาอังกฤษเองก็มีชื่อการวิจัยชนิดนี้หลายชื่อด้วยกัน อาทิ Quantitative Research, Ethnographic Research, Anthropological Research, Naturalistic Research, Field Research และ Phenomenological Research (สุภางศ์ จันทวานิช, 2543)

นอกจากนั้น การวิจัยเชิงคุณภาพ จะศึกษาเรื่องราวตลอดจนสภาพแวดล้อมของเรื่องราวที่ศึกษาอย่างละเอียดเป็นการศึกษาชนิดติดตามระยะยาว (Longitudinal Study) ทำให้เกิดตัวแปรจำนวนมากในการวิจัย ด้วยเหตุนี้การวิจัยลักษณะนี้ จะต้องทำกับกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็ก รวมทั้งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เลือกตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษานั้นๆ (Theoretical ‘Sampling) อีกด้วย โดยส่วนใหญ่แล้วกลุ่มตัวอย่างจึงมักจะเป็นกรณีศึกษา (Case Study) ซึ่งอาจจะมีจำนวนเพียงคนเดียวก็ได้ (Bogdan and Biklen, 1982)

สำหรับวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพนั้น Bogdan and Taylor (1984) เสนอไว้ว่าประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นการวิจัยที่เน้นลักษณะอุปมาน (Inductive) เป็นใหญ่ คือ การสรุปหลักการจากข้อมูลต่างๆ ที่เก็บรวบรวมมาได้ การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการหาคำตอบไม่ใช่การทดสอบคำตอบตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ก่อนคำตอบจะได้จากการพิจารณาภาพรวมจากการนำเอาจากข้อมูลต่างๆ มาเรียงปะติดปะต่อกัน
- 2) เป็นการวิจัยที่ผู้วิจัยมองภาพรวมของสภาพการณ์ตัวบุคคล หรือกลุ่มบุคคลร่วมกันในฐานะเรื่องที่กำลังศึกษา ไม่ใช่มองแต่ละเรื่องเป็นตัวแปรสำหรับการศึกษา
- 3) ผู้วิจัยจะต้องมีความไวในการรับรู้ในเรื่องราวต่างๆ ที่มากระทบหรือส่งผลกระทบต่อ ตัวอย่างที่กำลังศึกษา
- 4) ผู้วิจัยจะต้องพยายามที่จะทำความเข้าใจกับตัวอย่างที่ศึกษา โดยสภาพแท้จริงที่ตัวอย่างหรือกลุ่มตัวอย่างเป็นอยู่ก่อนการวิจัยหรือเป็นอยู่ตามปกติวิสัย
- 5) ผู้วิจัยจะต้องไม่นำความเชื่อ มุมมอง หรือฐานะหน้าที่ของตนเข้าไปตัดสินสภาพการณ์หรือตัวอย่างที่ศึกษา หากแต่จะต้องถือว่าสภาพที่เกิดขึ้นทุกๆ อย่างเป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นเรื่องที่จะต้องสืบค้นหาความจริงต่อไป
- 6) ผู้วิจัยจะต้องอุปมาว่าทุกมุมมอง หรือทุกสิ่งทุกอย่างที่พบในการศึกษามีคุณค่าอยู่ที่ใจของตัวมันเอง
- 7) การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาเชิงมนุษยนิยมคือ ถือว่าคุณค่าต่างๆ ของมนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่มีคุณค่าและควรแก่การทำความเข้าใจทั้งสิ้น

8) ผู้วิจัยต้องมีความเชื่อมั่นต่อความตรง (Validity) ในการศึกษาเชิงคุณภาพเพราะว่า ด้วยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้อยู่ใกล้ชิดกับโลกที่กำลังศึกษาอย่างแท้จริง ผู้วิจัยได้รับข้อมูลที่ตรงต่อความเป็นจริงโดยไม่ต้องนำผ่านเครื่องกรองแสงทางความรู้ต่างๆ อาทิเช่น มโนทัศน์ คำจำกัดความสำหรับการวิจัยหรือแบบประเมินค่าเป็นต้น

9) ในการวิจัยเชิงคุณภาพสภาพการณ์และบุคคลทั้งหลายที่ทำการศึกษาล้วนมีคุณค่าต่อการวิจัยทั้งสิ้น

10) ในที่สุดอาจสรุปได้ว่าผู้วิจัยสำหรับการวิจัยในเชิงคุณภาพ จะต้องเป็นผู้มีความชำนาญ และฝีมือในการเลือกใช้เครื่องมือในการค้นหาความจริงต่างๆ สำหรับการหาคำตอบของการวิจัยวิธีการต่างๆ จึงต้องสนับสนุนผู้วิจัยตกอยู่ใต้อิทธิพลของเครื่องมือกระบวนการและเทคนิคในการวิจัยแบบต่างๆ

สำหรับวิธีเก็บข้อมูล เพื่อการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ สุภาภรณ์ จันทวานิช (2543) ได้เสนอไว้ดังนี้

1) การสังเกต (Observation) จำแนกเป็น

- (1) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)
- (2) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non - Participant Observation)
- (3) การสังเกตแบบควบคุม (Controlled Observation)
- (4) การสังเกตแบบไม่ควบคุม (Non - Controlled Observation)

2) การสัมภาษณ์ (Interview) จำแนกเป็น

- (1) การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview)
- (2) การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (In Formal Interview)
- (3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - depth Interview)
- (4) การสัมภาษณ์ผู้ให้ข่าวสำคัญ (Key - In Formal Interview)

3) การใช้เอกสาร (Documentary) จำแนกเป็น

- (1) เอกสารทั่วไป (General Document)
- (2) ชีวิตประวัติ (Biography)

4) การสร้างแบบสอบถาม (Questionnaire)

5) การใช้ชุดเครื่องมือต่างๆ (Obtrusive Measures)

- (1) แบบสัมภาษณ์ (Interview)
- (2) แบบบันทึกรายการ (Check - List)
- (3) แบบมาตราประมาณค่า (Rating)

(4) แบบการจัดอันดับ (Ranking)

6) วิธีและเครื่องมืออื่นๆ ได้แก่ การศึกษาประวัติชีวิต การใช้กล้องถ่ายรูป เครื่องบันทึกเสียง และแบบทดสอบเฉพาะด้าน ฯลฯ

สำหรับในที่นี้จะนำเสนอในเรื่องของการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์ การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบความเที่ยง การวิเคราะห์ข้อมูล และการศึกษารายกรณี เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งจะเสนอตามลำดับต่อไปนี้

3.2 การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)

เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเป็นอีกวิธีหนึ่ง ที่ผู้วิจัยสามารถใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา โดยยึดหลักในการพิจารณาความตรงและความเที่ยงในการสังเกต ดังนี้

1) ความตรงและการตรวจสอบในการรวบรวมข้อมูล โดยการสังเกตผู้วิจัยต้องพยายามให้มีความตรงต่อเนื้อหา เป็นสำคัญ คือข้อมูลที่รวบรวมได้จะต้องครบถ้วน และตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย นอกจากนั้นผู้วิจัยต้องพยายามสร้างสมรรถนัยของการเป็นผู้สังเกตที่ดีเนื่องจากความสามารถของวิจัยจะมีผลอย่างยิ่งต่อความตรงของงานวิจัย เพราะในการวิจัยเชิงคุณภาพนั้น ผู้วิจัยที่ดีคือเครื่องมือที่ดีที่สุด สำหรับการวิจัยสมรรถนัยของผู้สังเกตที่ดีที่จะทำให้เกิดความตรงในการสังเกตได้แก่ลักษณะดังต่อไปนี้ (1) มีประสาทสัมผัสที่ไวและใช้การได้ดี พอมีปรากฏการณ์เกิดขึ้นแม้จะเป็นเพียงเล็กน้อยก็สามารถสังเกตได้ (2) จะต้องมีความไวที่จะประเมิณพฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้อย่างถูกต้องแม่นยำและสม่ำเสมอ (3) ต้องมีความพร้อมทางด้านร่างกายและจิตใจในการสังเกต (4) ต้องสามารถควบคุมความลำเอียงส่วนตัว (Halo Effect) ที่จะมีส่วนต่อการสังเกตได้เพราะการลำเอียงจะทำให้เกิดการเบี่ยงเบนข้อมูล (5) ต้องมีความสามารถแยกประเด็นที่จะสังเกตและไม่สังเกตออกจากกันได้ รวมทั้งต้องสามารถแยกแยะพฤติกรรมที่สำคัญมากกับสำคัญน้อยออกจากกันได้ด้วย

2) ความเที่ยงและการตรวจสอบ ความเที่ยงของการสังเกตเกิดจากความสอดคล้องของการสังเกต โดยส่วนใหญ่แล้วผู้วิจัยเป็นผู้สังเกตด้วยตนเองวิธีตรวจสอบความเที่ยงที่ผู้วิจัยใช้คือการนำผลจากการสังเกต 2 ครั้ง หรือมากกว่าในเรื่องเดียวกันไปเปรียบเทียบกัน ถ้ามีความสอดคล้องกันสูงแสดงว่ามีความเที่ยงสูง สำหรับกรณีที่เกิดการสังเกตขึ้นพร้อมกันหลายๆ คนในเวลาเดียวกันผู้วิจัยต้องใช้วิธีเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้อาจจากการสังเกตของผู้วิจัยเอง

3.3 การสัมภาษณ์ (Interview)

การเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์คือ สถานการณ์ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีบทบาทในการแสดงปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันด้วยการที่ผู้หนึ่งถามและอีกผู้หนึ่งตอบคำถาม

โดยทั่วไปการสัมภาษณ์ ซึ่งมีอยู่สองแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จะถามข้อมูล 3 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงพฤติกรรม ข้อมูลเชิงสถิติหรือสำมะโน และข้อมูลที่เป็นปัญหา (Kerlinrer, 1986) สำหรับขั้นตอนในการสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน

- 1) ขั้นเตรียมการ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ การศึกษาข้อมูลและประวัติ ผู้ให้ การกำหนดคณัดหมายเกี่ยวกับวันเวลาและสถานที่สัมภาษณ์ การเลือกประเภทการสัมภาษณ์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และวัตถุประสงค์ การเตรียมคำถามแบบสัมภาษณ์ และวัสดุอุปกรณ์ และการทดลองเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการสัมภาษณ์
- 2) ขั้นการสัมภาษณ์ ได้แก่ การแนะนำตัวและวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ และการดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยมารยาทที่เหมาะสมสุภาพเรียบร้อย และให้เนื้อหาข้อมูลครบตามแบบสัมภาษณ์ หรือการสัมภาษณ์ครั้งนั้น
- 3) ขั้นการจดบันทึกผลการสัมภาษณ์ ได้แก่ การบันทึกผลการสัมภาษณ์ในทันทีในแบบสัมภาษณ์ถ้าเป็นแบบสัมภาษณ์แบบทางการ และบันทึกเนื้อหาโดยวิธีสรุปความถ้าเป็นการสัมภาษณ์ไม่เป็นทางการ การบันทึกควรบันทึกตามข้อเท็จจริงไม่มีอคติ และไม่ใส่ความคิดเห็นของตนเองไปด้วยอาจมีบทบทวนผลสัมภาษณ์ได้ความเหมาะสม และมีการสรุปผลการสัมภาษณ์ทุกครั้ง
- 4) ขั้นปิดการสัมภาษณ์ ได้แก่ การขอบคุณผู้ให้การสัมภาษณ์ เรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งคือการตรวจคุณภาพของการสัมภาษณ์ และแบบสัมภาษณ์ ซึ่งได้แก่ความตรงตามเนื้อหาตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญทางเนื้อหาและความเที่ยงตรวจสอบโดยการหาความสอดคล้องของการตอบด้วยวิธีสัมภาษณ์ซ้ำ หรือบทบทวนเนื้อหาที่สัมภาษณ์ไปแล้ว แล้วนำผลทั้งสองครั้งมาหาความสอดคล้องของการตอบ โดยการหาความคงที่ในการตอบถ้าพบว่าการคงที่ก็แสดงว่าการสัมภาษณ์นั้นมีความเที่ยงสูง

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

เมื่อได้รวบรวมข้อมูลโดยพหุวิธีการเก็บข้อมูลดังที่ได้พรรณนาไว้ข้างต้นแล้วเพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้เป็นไปด้วยความถูกต้องผู้วิจัยต้องตรวจสอบข้อมูลโดยพิจารณาข้อมูลที่เก็บมาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้คือ

การตรวจสอบความตรง (Validity)

- 1) ความตรงภายใน (Internal Validity) วิธีที่ใช้ในการตรวจสอบความตรงภายในเมอร์เรียม (Merriam, 1988) ได้เสนอไว้ว่าการเริ่มต้นทำการวิจัยจะเริ่มด้วยการกำหนดสมมุติฐาน

มุมมอง และกรอบทฤษฎีในเรื่องที่วิจัยไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องขจัดอคติในการทำวิจัยของผู้วิจัย (Researcher's Biases) ตั้งแต่ต้น นอกจากนี้จากการที่มีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย (Participatory modes of research) จะทำให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลได้อย่างถูกต้อง เพราะเป็นการสังเกตระยะยาว หรือการสังเกตซ้ำปรากฏการณ์เดิม (Long - Term Observation) นั้นเอง อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความตรงภายในมากยิ่งขึ้นผู้วิจัยจะต้องอาศัยวิธีการในการตรวจสอบแบบสามเส้า(Data Triangulation) คือการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นั้นถูกต้องหรือไม่ด้วยการเปรียบเทียบข้อมูลเดียวกันที่เก็บมาได้จาก เวลา สถานที่หรือบุคคลที่แตกต่างกัน หากข้อมูลยังสอดคล้องกันอยู่ก็แสดงว่ามีความตรงภายใน

2) ความตรงภายนอก (External Validity) ได้แก่ การพิจารณาว่า ผลของการศึกษาเชิงคุณภาพ เรื่องหนึ่งจะสามารถประยุกต์ให้สัมพันธ์กับสถานการณ์อื่นได้หรือไม่ เรื่องนี้เมอร์เรียม (Merriam, 1988) ได้เสนอแนะวิธีการตรวจสอบความตรงภายนอกไว้ หลังจากศึกษาข้อคิดของนักวิจัยท่านอื่นๆ (Cronbach, 1975; Patton, 1980; Goetz and LeCompte, 1984; Lincoln and Guba, 1985 และ Erickson, 1986 cited in Maykut & Morhouse, 1994) กล่าวคือในการนำเสนอข้อมูลของงานวิจัยจะต้องกว้างขวางและเพียงพอ เพื่อให้ผู้ที่สนใจที่จะศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ในการอ้างอิง ถ่ายโอนหรือกล่าวพาดพิงถึงได้ นอกจากนี้ในการนำเสนอข้อมูลของงานวิจัยครั้งนี้ ยังได้เสนอรายละเอียดของเรื่องที่ศึกษาได้อย่างชัดเจนทุกขั้นตอนเพื่อให้ผู้สนใจอื่นสามารถเปรียบเทียบกับงานศึกษาของเขาได้อีกด้วย

3.5 การตรวจสอบความเที่ยง (Reliability)

ปัญหาของการวิจัยทางสังคมศาสตร์ประการหนึ่งก็คือ พฤติกรรมของมนุษย์ไม่คงที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอด้วยเหตุผลนี้ การวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์จึงมักจะได้ผลไม่คงที่คือ เกิดความเที่ยงได้ยาก ด้วยเหตุนี้การวิจัยเชิงคุณภาพจึงมักใช้คำว่า “ความวางใจได้ (Dependable)” และ “ความอยู่กับร่องกับรอย” (Consistency) แทนคำว่าความเที่ยง (Reliability) (Lincoln and Guba and Judy, 1985: 288; cited in Merriam, 1988) สำหรับเทคนิคในการยืนยันว่างานวิจัยครั้งนี้มีความไว้วางใจได้ หรือมีความเที่ยงมากที่สุด คือเมื่อทำการวิจัยเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ผลของการวิจัยก็น่าจะเหมือนเดิม เมอร์เรียม (Merriam, 1988) ได้เสนอวิธีการตรวจสอบความเที่ยงไว้ดังนี้ (1) ผู้วิจัยแสดงจุดยืนไว้อย่างชัดเจนว่าได้กำหนดกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยอย่างไร มีวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างไรและจากแหล่งใดบ้าง (2) ใช้เทคนิคตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ในการตรวจสอบความตรงภายในโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล (3) นักวิจัยผู้อื่นสามารถทำการสอบทาน (Audit Trail) งานวิจัยได้โดยใช้ข้อมูลต่างๆ ที่แสดงอย่างชัดเจนในรายงานการวิจัย เช่นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือรายละเอียดของวิธี

วิทยาการ การวิจัยในการใช้ในการศึกษา เป็นต้นงานวิจัยที่ได้รับการสอบทาน หรือพร้อมที่จะได้รับการสอบทานคืองานวิจัยที่วางใจได้

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญและยากสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลจะไม่ใช้สถิติเป็นหลักในการวิเคราะห์ หากจะใช้เป็นเพียงข้อมูลสนับสนุนเท่านั้น ผู้วิจัยจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลรวมทั้งจะต้องมีความเป็นผู้รอบรู้ในสหวิทยาการและสามารถสร้างข้อสรุปเป็นกรอบแนวคิด แล้วเปลี่ยนแปลงวิธีการที่จะตีความหมายของข้อมูลหลายๆ แบบ ซึ่งสามารถใช้เทคนิคดังต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ใช้สำหรับวิเคราะห์เอกสารด้วยวิธีการเชิงคุณภาพอย่างเป็นระบบโดยเน้นที่องค์ประกอบ 3 ประการ คือมีความเป็นระบบ มีภาพเป็นวัตถุวิสัยและอิงกรอบแนวคิดทฤษฎี สำหรับขั้นตอนวิเคราะห์เนื้อหาแบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน คือ (Weber, 1990: cited in Merriam, 1988)

- (1) การตั้งกฎเกณฑ์สำหรับการเลือกเอกสารและหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์
- (2) การวางเค้าโครงของข้อมูลโดยแบ่งออกเป็นชนิด (Categories) เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์
- (3) การคำนึงถึงบริบท (Context) พร้อมเอกสารด้วย เช่นเอกสารของใคร ใครเป็นคนเขียน เขียนเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ฯลฯ เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างลึกซึ้ง
- (4) วิเคราะห์เฉพาะกับเนื้อหาที่ปรากฏเท่านั้น (Manifest Content) ไม่กระทำกับเนื้อหาที่เป็นความนัยหรือแฝงอยู่ (Latent Content)
- (5) สำหรับบางครั้งใช้วิธีสรุปใจความช่วยสนับสนุนผลการวิเคราะห์ความถี่ของคำหรือเนื้อหาที่สนใจได้แม่นยำกว่าการวิเคราะห์ความถี่แต่เพียงอย่างเดียว ผู้วิจัยต้องเลือกใช้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

2) การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปแบ่งออกเป็น 3 วิธี คือ (สุภาวศ์ จันทวานิช, 2543)

- (1) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analysis Induction) ใช้ทั้งกับการวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมด้วยวิธีการศึกษา โดยการสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมมาได้ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมๆ กับการรวบรวมข้อมูล และต้องให้ความระมัดระวังในการตัดสินใจ

(2) การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดของข้อมูล (Typological Analysis) คือการจำแนกข้อมูลเป็นชนิดต่างๆ ทั้งโดยวิธีที่ใช้แนวคิด ทฤษฎี และแบบไม่ใช้ทฤษฎี

ก. แบบใช้ทฤษฎี คือ การจำแนกข้อมูลเป็นชนิดต่างๆ ในเหตุการณ์หนึ่งๆ แยกออกเป็นการกระทำ กิจกรรม ความหมาย ความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมและสภาพสังคมหรือสถานการณ์เป็นแนวทางในการจำแนกสำหรับการวิเคราะห์ผู้วิจัยต้องพยายามตอบคำถามเสมอว่า สิ่งทีวิเคราะห์มี รูปแบบอย่างไรเพราะเหตุใด และมีผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆ อย่างไร เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ไม่ได้เน้นเรื่องการจัดสมมติฐานที่ชัดเจน การหาสาเหตุของปรากฏการณ์ จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องซึ่งต้องทำอยู่ตลอดเวลาโดยผู้วิจัย

ข. แบบไม่ใช้ทฤษฎี คือ การจำแนกข้อมูลที่วิเคราะห์ตามความเหมาะสมกับข้อมูลอาจใช้สามัญสำนึก หรือประสบการณ์ของผู้วิจัยก็ได้โดยแบ่งข้อมูลเป็นชนิดต่างๆ ตามประเภทที่สัมพันธ์กับสิ่งที่ผู้วิจัยสังเกตเห็น เช่นแบ่งเป็นชนิดของเหตุการณ์ระยะเวลาที่เหตุการณ์นั้นๆ เกิดขึ้นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม แล้วนำมาพิจารณาหาความสัมพันธ์ของข้อมูลต่างๆ ที่แบ่งนี้เพิ่มพูนสมมติฐานของการเกิดข้อมูลชนิดต่างๆ อันเป็นพื้นฐานอธิบายเหตุของปรากฏการณ์ต่อไป

(3) การวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) คือการที่ผู้วิจัยวิเคราะห์หลายๆ เหตุการณ์ ที่ได้จำแนกชนิดของข้อมูลนั้นมาเปรียบเทียบกัน โดยทำเป็นตารางหาความสัมพันธ์ การใช้วิธีการเปรียบเทียบหรือวิเคราะห์เช่นนี้ จะนำไปสู่การสร้างข้อสรุปเชิงนามธรรมและการสร้างทฤษฎีต่อไป

3.7 การศึกษารายกรณี (Case Study)

การศึกษารายกรณีเป็นวิธีการในการรวบรวม และจัดระบบข้อมูลเชิงสังคม เพื่อนำเสนอความเป็นจริงเชิงสังคมสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หน่วยในการศึกษาของการศึกษารายกรณีนั้น อาจจะเป็นบุคคล ครอบครัว กลุ่มบุคคล สถาบันทางสังคม หรือแม้แต่ชุมชนก็ได้ จุดหมายในการศึกษา ก็เพื่อจะทำความเข้าใจในวงจรชีวิต (Life cycle) หรือช่วงใดช่วงหนึ่งของวงจรชีวิตของหน่วยที่จะศึกษาส่วนแนวทางในกรณีศึกษานั้น จะเป็นการศึกษาแบบเจาะลึก และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ซึ่งอธิบาย สถานภาพปัจจุบันของหน่วยที่ศึกษา หรือมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของหน่วยที่ศึกษา การศึกษารายกรณีเป็นการศึกษาระยะยาว (Longitudinal Approach) เพื่อนำเสนอพัฒนาการของสิ่งนั้นๆ ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง (Stake, 1995) โดยปกติแล้วอาจแบ่งการศึกษารายกรณีออกได้เป็นสี่ประเภทคือ (1) การศึกษารายกรณีทางชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Case Study) (2) การศึกษารายกรณีเพื่อประเมินผล (Evaluative Case Study) (3) การศึกษารายกรณีทางการศึกษา (Educational Case Study) (4) การศึกษารายกรณีในการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Case Study in Active Research) (Strauss & Cobin, J., 1988)

ประโยชน์ของการศึกษารายกรณีที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความสามารถในการรักษาความเด่นชัด ของหน่วยที่ต้องการศึกษาไว้ได้ ตัวอย่างเช่นการศึกษาถึงตัวบุคคลเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ อาทิ เพศวัย รายได้ อาชีพ เชื้อชาติ การศึกษา สภาพสมรส การศึกษาเชิงปริมาณไม่สามารถคงลักษณะที่เด่นชัดของหน่วยที่ศึกษาไว้ได้เมื่อถ้ามลิกซึ่งลงไปถึงความคิดเห็นทัศนคติบุคลิกภาพในความเป็นปัจเจกบุคคล หรือความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของกลุ่มตัวอย่างยิ่งกว่านั้นเมื่อศึกษาในเชิงปริมาณเกี่ยวกับการใช้ตารางไขว้ (Cross Tabulation) หรือค่าความสัมพันธ์ (Correlation) บางครั้งทำให้คุณค่าบางประการของกลุ่มตัวอย่างถูกจำกัด ไปด้วยการศึกษารายกรณีจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้ จะช่วยเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละหน่วย (Uniqueness) ที่ศึกษาไว้ได้ทั้งหมด

สรุป การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมจากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริง วิธีเก็บข้อมูลใช้วิธีการสังเกต การสัมภาษณ์ การใช้เอกสารการตรวจสอบข้อมูลใช้วิธีการตรวจภายในความตรงภายนอกการตรวจสอบความเที่ยงการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ และการใช้การศึกษารายกรณีเป็นหลักในการศึกษาวิจัย

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1 งานวิจัยในประเทศ

สามารถ อินตามูล (2548) ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันจะใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในทุกหลัก ยกเว้นหลักความคุ้มค่า

เฉลิม เทียงสงค์ (2549) ศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 พบว่า 1) ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนมีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยภาพรวมและรายด้าน 2) ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกันมีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 ทั้งโดยรวมและรายด้าน โดยข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไม่เกิน 10 ปี มีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตาม



หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนน้อยกว่าความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกินกว่า 10 ปี

ไพศาล ตั้งสมบุญ (2549) ศึกษา การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครพบว่าผู้บริหารสถานศึกษา มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักความร่วมมือและหลักความโปร่งใส ตามลำดับ

ประยุทธ์ จันทร์ห้าว (2549) ศึกษาการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ความความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อุตรดิตถ์ เขต 3 พบว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับคือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความโปร่งใส

พริพงษ์ พงศ์ศาสตร์ (2549) ศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 3 พบว่า 1) การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับ “มาก” เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยได้ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า 2) เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายคู่ พบว่าความคิดเห็นของบุคลากรและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่ามีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 ความความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลเป็นรายคู่ ในด้านหลักความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างไปจากครูและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยคะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษามากกว่าครูและกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านหลักความโปร่งใสผู้บริหารสถานศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างไปจากครูอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในด้านหลักคุณธรรม ผู้บริหารสถานศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างไปจากครูอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษามากกว่าครู และในด้านความโปร่งใสหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้มีความคิดเห็นแตกต่างไปจากครูอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 โดยคะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นของหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้มากกว่าครู

ศิริยา โถแก้ว (2549) ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาโรงเรียนสิริวิสุทธิวิทยา จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า 1) สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวิสุทธิวิทยา ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านหลักความคุ้มค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงสุด ในขณะที่ด้านหลักการมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำสุด 2) การเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของผู้บริหารกับครูผู้สอนพบว่ามีความแตกต่างกัน และที่แตกต่างกันมากที่สุดคือ ด้านหลักนิติธรรม และแตกต่างกันน้อยที่สุดคือ ด้านหลักคุณธรรม 3) ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่พบคือ นักเรียนครูและผู้ปกครองยังขาดระเบียบวินัย ไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของโรงเรียนอย่างจริงจัง ข้อเสนอแนะ ผู้บริหารสถานศึกษาควรส่งครูไปอบรมหรือจัดอบรมภายในโรงเรียนเพื่อพัฒนาศักยภาพของครูให้ดียิ่งขึ้น และควรสร้างขวัญกำลังใจให้กับครูผู้สอน

นิกร นวโชติรส (2550) ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า โดยภาพรวมการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรม หลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ผู้บริหารและครูมีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับมากกว่าองค์ประกอบอื่นๆ หลักความโปร่งใสมีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

พระยุพธนา ชุตทองม้วน (2550) ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลิเทคนิคลานนา เชียงใหม่ พบว่าพฤติกรรมการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนโปลิเทคนิคลานนา เชียงใหม่ พบว่า โดยภาพรวมค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับได้ดังนี้คือ ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านนิติธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความคุ้มค่าและ ด้านคุณธรรม

สุจิตรา มีจำรัส (2550) ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่าโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม

อัมพร พุดมี (2551) ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 พบว่าทั้งผู้บริหารและครู มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากโดยผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านที่มีการปฏิบัติมากตามลำดับคือ หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบและหลักนิติธรรม ส่วนข้าราชการครูมีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาด้านที่มีการปฏิบัติมากเรียนตามลำดับคือ หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ระหว่างสถานศึกษาที่มีขนาดแตกต่างกันโดยภาพรวม พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จิตพิงษ์ บุญประคม (2552) ศึกษาการบริหารโดยใช้ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต 1 พบว่า สภาพการบริหารโดยใช้ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยภาพรวมและรายด้าน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านแล้ว ด้านที่มีการปฏิบัติที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดเรียงตามลำดับได้แก่ หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม

4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Kimmet, Philip (2005) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศงานวิจัยนี้พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้ เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอนและเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

Macella Caey-Cooper (2005) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะผู้บริหารโรงเรียนของเขตการศึกษา Morongo กลุ่มตัวอย่างของคณะผู้บริหารโรงเรียนในเมือง San Bernadino มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ เจตนาเพื่อค้นหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ประจำจะส่งผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานโรงเรียนอย่างไรบ้าง ซึ่งในอดีตการทำงานที่มีประสิทธิภาพถือการทำงานอย่างมีระเบียบแบบแผน งานวิจัยนี้จึงทำเพื่อวิเคราะห์ จำแนก หาค่าเชิงพรรณนา ศึกษาความได้เปรียบในการดึงคณะบริหารโรงเรียนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดกับนักเรียน ผลการวิจัยพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนของตนมากกว่าคณะทำงานในอดีต นี่คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการศึกษาของเขตการศึกษา Morongo ข้อมูลได้เปรียบเทียบให้เห็นว่าไม่ว่าจะใช้ลักษณะพิเศษอันไหนในหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลเหมือนกัน คือทำให้การดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ตามหลักธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จอย่างชัดเจน ผลการวิจัยบอกว่าคณะบริหารโรงเรียนควรมีภาวะผู้นำ และยึดความต้องการของนักเรียนเป็นศูนย์กลางด้วยก็จะทำให้ระดับความสำเร็จในการบริหารงานสูงมากขึ้นอีก เพราะฉะนั้นคณะผู้บริหารโรงเรียนควรปรับโครงสร้างใหม่จะได้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ทำให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์และนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารการศึกษาที่ดีขึ้นต่อไป

Tennekes, Hendrik Joost (2005) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การสังคมสงเคราะห์และหลักธรรมาภิบาลมาใช้วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายในประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศเยอรมนี พบว่าหลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสองได้กำหนดนโยบายในการดูแลประเทศในโลกที่สาม โดยนักสังคมสงเคราะห์ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของประเทศทั้งสองแต่ยังขาดความเข้าใจในการกำหนดรูปแบบการประเมินเพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ในกระบวนการการจัดทำนโยบายมีการแยกย่อยออกเป็นส่วนๆ มากเกินไปและยังขาดความเข้าใจในความหมายของธรรมาภิบาล

Wessling, Anne Bryan (2005) ศึกษาการเข้าไปมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนวอลดอร์ฟ ของมหาวิทยาลัยมิสซูรี – เซนต์หลุยส์ เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่า การที่จะเรียนรู้ได้อย่างได้ผลนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างโรงเรียนและชุมชน โดยจัดรูปแบบความสัมพันธ์ให้ความไว้วางใจระหว่างชุมชนและโรงเรียน โรงเรียนมีส่วนกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงชุมชนนั้นได้ และมีส่วนสำคัญในการพัฒนาด้านต่างๆ ของโรงเรียนด้วย

จากงานวิจัยที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานหรือบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของครู ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรการศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

5. บริบทของโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา

5.1 บริบทโรงเรียนขนาดใหญ่

สภาพโดยทั่วไปเป็นโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ประจำอำเภอสมเด็จ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ 40 กิโลเมตร ได้ก่อตั้งและดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นเวลารวม 36 ปี โรงเรียนมีเนื้อที่ 52 ไร่ เปิดสอนในระดับช่วงชั้นที่ 3-4 ได้รับคัดเลือกให้เป็นศูนย์พัฒนาการสอนภาษาอังกฤษ (ERIC) ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาคุณภาพการมัธยมศึกษา (เงินกู้ธนาคารโลก) โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนสมบูรณแบบ (โรงเรียนในฝัน) ปีการศึกษา 2552 มีครู 106 คน พนักงานราชการ 2 คน ลูกจ้างประจำ 5 คน ปัจจุบันมีผู้อำนวยการโรงเรียน 1 คน รองผู้อำนวยการโรงเรียน จำนวน 4 คน

ปรัชญาโรงเรียน นตธิ ปลูกญาสมา อาภา “แสงสว่างเสมอด้วยปัญญาไม่มี” คำขวัญของโรงเรียน “ประพฤติดี มีความรู้ อยู่ในสังคมได้” วิสัยทัศน์ของโรงเรียนคือ จัดการศึกษา พัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา ก้าวมันทันโลก อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข พันธกิจ 1) พัฒนาครูและบุคลากรของสถานศึกษาให้มีศักยภาพในการจัดการเรียนการสอน 2) พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่ส่งผลต่อคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของผู้เรียน 3) พัฒนาสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียนให้มีความสะอาด สวยงาม ร่มรื่น 4) ปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เกิดความเข้มแข็ง มีความชัดเจน โปร่งใสเป็นประสงค์ ของโรงเรียนคือ 1) ด้านสิทธิและโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งให้ประชากรวัยเรียนทุกคนในเขตพื้นที่บริการได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน 2) ด้านคุณภาพผู้เรียน มุ่งให้ผู้เรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) ด้านการบริการและการจัดการโรงเรียนมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ 4) ด้านความสามารถในการแข่งขัน ผู้เรียนทุกคนได้รับการศึกษาด้าน ภาษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอาชีพเพื่อการพึ่งพาตนเองและเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน

นโยบายการบริหารโรงเรียน 1) นโยบายด้านวิชาการ พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด การจัดการศึกษา มาตรา 22-มาตรา 30 2) นโยบายด้านการบริหารงบประมาณ ระดมทรัพยากร ทั้งบุคลากร งบประมาณวัสดุครุภัณฑ์ ฯลฯ เพื่อนำมาสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน อย่างเพียงพอและเหมาะสม 3) นโยบายด้านการบริหารบุคคล ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถในการบริการและการจัดการเรียนการสอน สร้างขวัญกำลังใจและเร่งรัดพัฒนาให้มี

ความก้าวหน้าในวิชาชีพครู 4) นโยบายด้านการบริหารทั่วไป พัฒนาการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบครบวงจร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการศึกษา

5.2 บริบทโรงเรียนขนาดเล็ก

สภาพโดยทั่วไปเป็นโรงเรียน เป็นโรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งอยู่ที่อำเภอห้วยผึ้ง ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 55 กิโลเมตร ก่อตั้งเมื่อ วันที่ 5 มิถุนายน 2512 จนถึงปัจจุบัน 40 ปี บนเนื้อที่ 13 ไร่ 65 ตารางวา เปิดทำการสอนตั้งแต่อนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2552 มีผู้บริหาร 1 คน ครู 16 คน ผู้บริหารคนปัจจุบันย้ายมาดำรงตำแหน่งเมื่อ วันที่ 10 เมษายน 2541

วิสัยทัศน์ ของโรงเรียนคือ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ ทักษะพื้นฐานรอบด้าน มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ มีคุณธรรม จริยธรรม พัฒนาด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ และสังคม ดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข ปรับภูมิทัศน์สภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน นำเทคโนโลยี ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้อย่างเต็มศักยภาพ โดยเน้นให้ชุมชน ร่วมในการวางแผนจัดการและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา พันธกิจ ของโรงเรียนคือ 1) จัดการศึกษาระดับปฐมวัยและระดับช่วงชั้นที่ 1-2 ให้ทั่วถึงและมีคุณภาพไม่เก็บค่าใช้จ่าย 2) พัฒนาระบบการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญเพื่อก่อให้เกิดศักยภาพและความคิดสร้างสรรค์ในทุกระดับชั้น 3) สร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมของนักเรียนทุกระดับให้เป็นคนดีของสังคม 4) พัฒนาสุขภาพอนามัยของนักเรียนทุกคน 5) พัฒนาอาคาร สถานที่ และสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน 6) ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งเรียนรู้ ทั้งในและนอกโรงเรียนอย่างเต็มศักยภาพโดยเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ 7) พัฒนานักเรียนที่มีความบกพร่องและมีความต้องการการศึกษาพิเศษ โดยเฉพาะนักเรียนที่มีปัญหาทางการเรียนรู้

ยุทธศาสตร์โรงเรียน ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ 18 กระบวนการงาน ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยกระบวนการงานคือการประกันโอกาสและสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 2 เพิ่มศักยภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา มี 2 กระบวนการงานคือ 1) พัฒนาระบบบริหารงานบุคคล 2) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาครู การยกย่องเชิดชูเกียรติ การจัดสวัสดิการครู และบุคลากรทางการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาโดยเน้นกระบวนการบริหารและการจัดการเรียนรู้ที่มุ่งสู่คุณภาพของผู้เรียน มี 9 กระบวนการงานคือ 1) พัฒนา

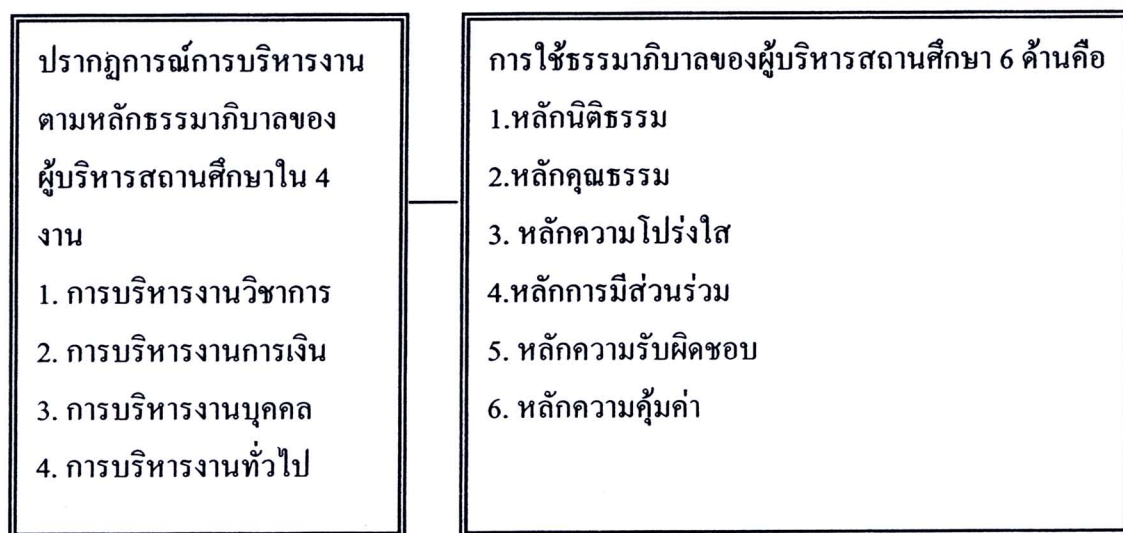
ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษา 2) พัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 3) พัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา 4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการ 5) พัฒนาระบบการวางแผน นิเทศ กำกับ ติดตาม ประเมิน และรายงาน 6) ส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ 7) ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 8) ปูปลูกฝัง คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมและค่านิยมที่ถูกต้อง 9) จัดกิจกรรม และบริการส่งเสริมสุขภาพอนามัย

กลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาผู้เรียนให้เห็นคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น มีจิตสำนึกรักย ศิลปวัฒนธรรมไทย และวัฒนธรรมท้องถิ่น มี 2 กระบวนงานคือ 1) ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม 2) ส่งเสริมการเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

กลยุทธ์ที่ 5 ระดมและจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยความร่วมมือจากทุกภาค ส่วนในสังคม มี 4 กระบวนงานคือ 1) ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ การศึกษา 2) พัฒนาและยกระดับคุณภาพสถานศึกษา 3) จัดสภาพแวดล้อมให้เกิดการเรียนรู้ ให้ สะอาดน่าอยู่ น่าเรียน และรู้จักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 4) สร้างความสัมพันธ์ให้ผู้ปกครอง ชุมชน เข้าใจประทับใจ มีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันสมัย

6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นกรอบ แนวคิดในการวิจัยครั้งนี้คือ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาใน โรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา ภายใต้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย