

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพบ้านเมืองของไทยในปัจจุบันนี้ ล้วนเต็มไปด้วยสิ่งที่น่าห่วงใย และน่าระมัดระวัง ไปเสียทั้งสิ้นเพราะเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏและประจักษ์ล้วนเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า “เกิดภาวะบกพร่องทางคุณธรรม” ซึ่งอาจมาจากสาเหตุไม่เข้าใจถึงรากเหง้าของศีลธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรม อันเป็นพื้นฐานของคุณภาพของคนในสังคม (สมศักดิ์ สุทธิรักษ์, 2550 ; อ้างถึงใน ศักดิ์สิทธิ์ เพชรดี, 2551 : 1) ในส่วนของการบริหารนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นในหมู่สัตว์สังคม เชื่อกันว่าการบริหารเกิดขึ้นตั้งแต่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปมารวมกันเป็นกลุ่ม พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จำเป็นต้องจัดระบบต่าง ๆ ขึ้น มีการแบ่งหน้าที่กันทำตามความถนัดและตามขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละสังคมซึ่งไม่เหมือนกัน (ทรงศักดิ์ ดวงจันทร์, 2552 : 26) การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดการระเบียบอย่างเป็นระบบ คือมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร โดยลักษณะนี้ การบริหารเป็นศาสตร์ (Science) เป็นศาสตร์สังคม ซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้อง อาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารแต่ละคน ที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม ในการบริหารใด ๆ ก็ตามจำเป็นต้องมีทฤษฎีเป็นพื้นฐานการบริหารการศึกษาที่เช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งในการบริหารสถานศึกษา สิ่งที่เป็นอีกอย่างหนึ่งสำหรับการบริหารคือผู้บริหารต้องมีหลักธรรมของการบริหารเพื่อนำ มาเป็นแนวทางในการบริหารเป็นเครื่องมือหรือคู่มือในการบริหารสถานศึกษา หนึ่งในหลักธรรมสำหรับผู้บริหารคือ ธรรมาภิบาล

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาควรมุ่งใช้เกี่ยวกับกฎระเบียบอย่างเป็นธรรม ยึดมั่นในความถูกต้อง โปร่งใสในการทำงาน สามารถตรวจสอบได้ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ สะดวกเปิดโอกาสให้ประชาชนและบุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง กล้ายอมรับผลที่เกิดจากการกระทำของตนเอง (ก่อเกียรติ สัพโส, 2553 ; อ้างถึงใน กิ่งแก้ว คานเขต, 2553 : 2) ธรรมาภิบาล ซึ่งตรงกับคำว่า “Good Governance” ในภาษาอังกฤษ เป็นแนวคิดที่

ถือได้ว่าเป็นมิติของกระบวนทัศน์ใหม่(new paradigm) ของการบริหารภาครัฐซึ่งมีจุดเริ่มต้นขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980s (ราว ค.ศ. 1989) กระทั่งว่าได้กลายมาเป็นกระแสแนวคิดหลักที่ใช้ในแวดวงการบริหารรัฐกิจที่แพร่หลายกระจายไปในหลายๆประเทศทั่วโลกอย่างรวดเร็วในเวลาต่อมา (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2554 : 27) หลักธรรมาภิบาลเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” อันเนื่องมาจากความไม่พอเพียงของนักธุรกิจ นักลงทุน ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้รัฐบาลไทยต้องหันไปขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ International Monetary Fund (IMF) ซึ่งก็มีเงื่อนไขให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามนั้นคือ ต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมาย และการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยในปี 2542 มีการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร การกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และมีผลใช้บังคับกับหน่วย ราชการของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยมีหลักการสำคัญในการใช้เป็นแบบ 6 ประการได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลยังนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุก ภาคส่วนทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับชุมชน (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558 : 45) ต่อมาปี พ.ศ. 2552 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ได้จัดทำคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแล องค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี(Good Governance Rating) (2552 : 7-8) เพื่อยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยได้มีการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการนำแนวทางการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งวิเคราะห์ จุดร่วมปัจจัยต่าง ๆ แล้ว ได้จัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาจนได้ข้อสรุปว่า หลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในกิจการของ ภาครัฐมี 10 หลักที่สำคัญดังนี้ 1) หลักประสิทธิภาพ 2) หลักประสิทธิผล 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบ 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอภาค และ 10) หลักการมุ่งฉันทามติ โดยแนวทางดังที่กล่าว มาแล้วข้างต้นสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐก็ควรนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการเข้ากับการ ดำเนินงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาเกิดประสิทธิผลจากการบริหารที่มีการนำ หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการบริหารจัดการอย่างสูงสุด นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ กำหนดโครงการที่สอดคล้องกันกับแนวทางของธรรมาภิบาลนั้นคือ โครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “ป้องกันการทุจริต” (ภายใต้ชื่อ “โรงเรียนสุจริต”)

โครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “ป้องกันการทุจริต” (ภายใต้ชื่อ “โรงเรียนสุจริต”) เกิดขึ้นเนื่องจาก ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ.2556 – 2560) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “สังคมไทยมีวินัย โปร่งใส ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรมและร่วมกันป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นที่ยอมรับในระดับสากล” มีเป้าหมายหลักเพื่อลดปัญหาการทุจริตในสังคมไทยและยกระดับคุณธรรม จริยธรรมของคนไทยให้สูงขึ้น อันจะส่งผลต่อค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) ของประเทศไทยให้สูงขึ้น โดยตั้งค่าเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2560 (โดยในปี 2556 ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้คะแนนความโปร่งใสเพียงร้อยละ 35 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก เท่ากับประเทศเอกวาดอร์ โมลโดวา และปานามา) นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการไว้ 5 ยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายใน 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มเด็กเยาวชน โดยการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม ให้ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน 2) กลุ่มภาครัฐ เสริมสร้างและสนับสนุนให้ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดถือหลักปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ 3) กลุ่มภาคเอกชน ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 4) กลุ่มภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกหมู่เหล่าในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2556 : 6)

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เสนอว่าการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างเยาวชนให้เป็นสุจริตชนทุกภาคส่วนต้องร่วมกันสนับสนุนส่งเสริมให้นโยบายการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ ปรับทิศทางจากการมุ่งสร้าง คนเก่งคนดี ดำรงชีวิตสอดคล้องตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสังคมที่มีเสถียรภาพ สามารถ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ก้าวหน้าอย่างมั่นคง รวมทั้งการแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ของประเทศชาติอย่างยั่งยืน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะที่รับผิดชอบงาน จัดการศึกษาเยาวชนส่วนใหญ่ของประเทศ ให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพในอนาคต ได้ตระหนักในความสำคัญ ของการเตรียมการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสถานศึกษา จึงได้อนุมัติให้สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษาดำเนินโครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “ป้องกันการทุจริต” เพื่อวางรากฐานการปลูกจิตสำนึกความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งเป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศชาติให้กับนักเรียน ครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาทุกคนในโรงเรียนสุจริต (สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2556 : 6)

จากรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ โรงเรียนสุจริตของโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนต้นแบบในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ล้วนแต่มีสภาพในการดำเนินการของโรงเรียนสุจริตคล้ายๆกันคือ 1) ไม่มีการบูรณาการโครงการต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายคล้ายกันหรือเป้าหมายเดียวกันไว้ด้วยกันที่จะช่วยลดภาระการทำงานของบุคลากรในโรงเรียน 2) ผู้บริหารและครูบางโรงเรียนยังไม่ตระหนักในบทบาทหน้าที่การขับเคลื่อนโรงเรียนสุจริตให้เป็นไปตามมาตรฐานโรงเรียนสุจริตที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ 3) ผู้บริหารและครูในบางโรงเรียนไม่ศึกษาเอกสารแนวทางการดำเนินงานโครงการโรงเรียนสุจริต ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผล 4) บางครั้งผู้บริหารไม่มีการนิเทศติดตามผลการดำเนินงานโครงการโรงเรียนสุจริตภายในโรงเรียน 5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้โรงเรียนมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และ 6) โรงเรียนมีการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ ทำให้ปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ ส่งผลให้การดำเนินงานในโรงเรียนสุจริตไม่ต่อเนื่อง และไม่สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานโครงการของโรงเรียนสุจริตให้ต่อเนื่อง

จากเหตุผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าไม่มีการกล่าวถึงในเรื่องของมาตรฐานโรงเรียนสุจริตซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามโครงการโรงเรียนสุจริต ทำให้ไม่ครอบคลุมในเรื่องของหลักเกณฑ์มาตรฐานโดยแบ่งมาตรฐานออกเป็น 5 มาตรฐาน คือ 1) วิชาการ 2) งบประมาณ 3) บุคคล 4) บริหารทั่วไป 5) ผลลัพธ์ และภาพความสำเร็จ (สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2556 : 4) และเนื่องจากมาตรฐานของโรงเรียนสุจริตที่มีจำนวน 5 มาตรฐาน ผู้วิจัยได้มีความสนใจในมาตรฐานที่ 5 ในเรื่องของผลลัพธ์ และภาพความสำเร็จ เพราะเป็นมาตรฐานที่มีตัวบ่งชี้ที่ครอบคลุมในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) คือ ผู้บริหาร ครู นักเรียน โรงเรียน ชุมชน ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นแนวทางการพัฒนาในเรื่องของ มาตรฐานโรงเรียนสุจริตในส่วนที่เกี่ยวกับ ผลลัพธ์ และภาพความสำเร็จ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในเรื่องของมาตรฐานโรงเรียนสุจริตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2
2. เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2

3. เพื่อศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประเด็นการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2

1.1 หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating, 2552 : 8-9) ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารสถานศึกษาตามแนวคิดธรรมาภิบาล 10 ข้อ ดังนี้

1. หลักประสิทธิภาพ
2. หลักประสิทธิภาพ
3. หลักการตอบสนอง
4. หลักการรับผิดชอบ
5. หลักความโปร่งใส
6. หลักการมีส่วนร่วม
7. หลักการกระจายอำนาจ
8. หลักนิติธรรม
9. หลักความเสมอภาค
10. หลักการมุ่งฉันทามติ

1.2 ความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต 5 ด้านที่ได้จากมาตรฐานโรงเรียนสุจริต มาตรฐานที่ 5 ในเรื่อง ผลลัพธ์ และภาพความสำเร็จ (สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2556 : 4) ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารสถานศึกษา
2. ครู
3. นักเรียน
4. โรงเรียน
5. ชุมชน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการโรงเรียนสุจริต ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 จำนวน 66 โรงเรียน โดยแบ่งเป็นผู้บริหาร จำนวน 66 คน ครู 607 คน รวมทั้งหมด 673 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ในงานวิจัยครั้งนี้ คือ สถานศึกษาที่เข้าร่วมในโครงการโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 ซึ่งได้มาจากการสุ่มอย่างง่ายและกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970. ชานินทร์ ศิลป์จารุ, 2551 : 45) ได้กลุ่มตัวอย่าง แบ่งเป็นผู้บริหาร จำนวน 59 คน ครูจำนวน 234 คน รวมกลุ่มตัวอย่างจำนวน 293 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ คือ การบริหารสถานศึกษาตามแนวคิดธรรมาภิบาล 10 ข้อ ประกอบด้วย 1) หลักประสิทธิภาพ 2) หลักประสิทธิผล 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบต่อ 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอภาค และ 10) หลักการมุ่งฉันทามติ ที่ได้จากระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating, 2552 : 8-9) ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารสถานศึกษาตามแนวคิดธรรมาภิบาล

3.2 ตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต 5 ด้าน ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารสถานศึกษา 2) ครู 3) นักเรียน 4) โรงเรียน และ 5) ชุมชน ที่ได้จากมาตรฐานโรงเรียนสุจริตมาตรฐานที่ 5 ในเรื่อง ผลลัพธ์ และภาพความสำเร็จ (สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2556 : 4)

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในส่วนของความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 ครั้งนี้ให้ตรงกัน จึงขอกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยดังนี้

1. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง รูปแบบหรือวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ อันนำไปสู่การพัฒนาสถานศึกษาที่ยั่งยืน โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 10 หลัก ที่ได้มาจากแนวของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 8-9) คือ 1) หลักประสิทธิภาพ 2) หลักประสิทธิภาพ 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบ 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอภาค และ 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

1.2 หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

1.3 หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

1.4 หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงาน

ต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

1.5 หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

1.6 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

1.7 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การดำเนินงานของสถานศึกษา ในการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากผู้บริหารในเรื่องของการตัดสินใจต่าง ๆ ครู นักเรียน และชุมชน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างสภาพที่พอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของหน่วยงาน

1.8 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.9 หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปฏิบัติและได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และผู้บริหารมีความเสมอภาคในการบริหารจัดการ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการมอบหมายงาน

1.10 หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

2. โรงเรียนสุจริต หมายถึง สถานศึกษาที่เน้นถึงความสำคัญของการคิดอย่างมีเหตุผล รู้จักคุณค่าความดี การรู้ผิดชอบชั่วดี การภูมิใจในการทำความดีและรังเกียจการโกง รวมถึงการเติบโตไปเป็นคนเก่งที่ไม่โกง ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2

3. ความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต หมายถึง ผลที่เกิดจากการพัฒนาผู้บริหาร ครู นักเรียน โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 ตามคุณลักษณะของโครงการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “ป้องกันการทุจริต” ปลุกจิตสำนึกให้กับนักเรียน (ภายใต้ชื่อโรงเรียนสุจริต) ที่ส่งผลให้โรงเรียนและชุมชนเป็นสังคมที่สุจริต ไม่คอร์รัปชั่น โปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 5 ตัวบ่งชี้ คือ 1) ผู้บริหารสถานศึกษา 2) ครู 3) นักเรียน 4) โรงเรียน และ 5) ชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการสถานศึกษา บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนสุจริตให้บรรลุตามยุทธศาสตร์และ มาตรการในการดำเนินงาน โครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “ป้องกัน การทุจริต” สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 โดยมีประเด็นพิจารณา คือ 1) มีการวางแผนการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ 2) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการและ จรรยาบรรณวิชาชีพ 3) ไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ 4) ดำเนินชีวิตโดยยึดหลักพอเพียงอย่างมีความสุขและเป็นแบบอย่างแก่สาธารณะชน และ 5) อุทิศตนเพื่อประโยชน์ของทางราชการและส่วนรวม

3.2 ครู หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนในด้าน การป้องกันการทุจริต ในโรงเรียน ชุมชน และสถานที่ต่าง ๆ ให้นักเรียนมีคุณลักษณะ 5 ประการ ตามโครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “ป้องกันการทุจริต” ปลุกจิตสำนึกในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 โดยมีประเด็นพิจารณา คือ 1) มีการวางแผนการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ 2) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการและ จรรยาบรรณวิชาชีพ 3) ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและเต็มความสามารถ 4) ดำรงชีวิตโดยยึดหลักความพอเพียง และ 5) อุทิศตนเพื่อประโยชน์ของทางราชการและส่วนรวม

3.3 นักเรียน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการศึกษาในโรงเรียนสุจริตตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาระดับ และมัธยมศึกษาตอนต้น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 โดยมีประเด็นพิจารณา คือ 1) มีการทำงานเป็นขั้นตอน 2) ปฏิบัติตนตามระเบียบ ข้อปฏิบัติ และข้อตกลงของโรงเรียน 3) ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญา ไม่ถือเอาสิ่งของ หรือ

ผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน 4) มีพฤติกรรมประหยัด อดออมและใช้สิ่งของ อย่างคุ้มค่า และ 5) ช่วยเหลืองานผู้อื่นและส่วนรวมด้วยความ เต็มใจ

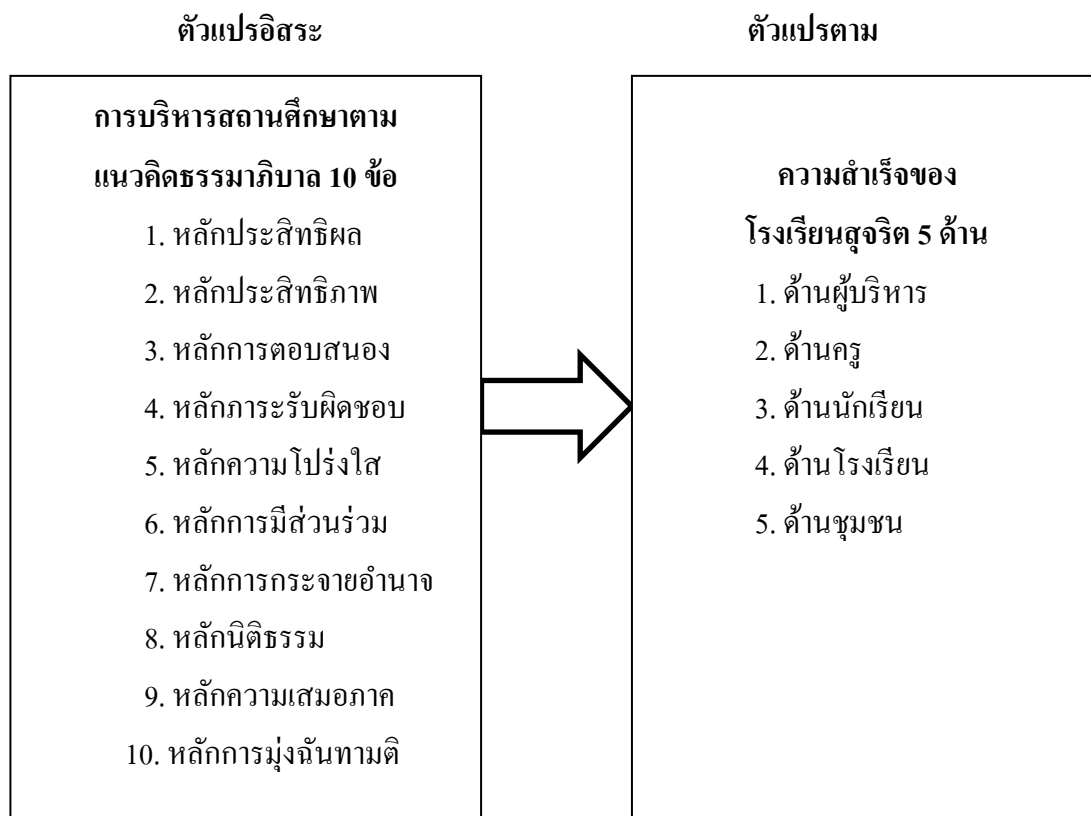
3.4 โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เข้าร่วมโครงการโรงเรียน สุจริตมีการพัฒนายุทธศาสตร์ กิจกรรมมาตรการ และมาตรฐาน โรงเรียนสุจริตให้เป็นสถานศึกษา โปร่งใสสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 โดยมีประเด็นพิจารณา คือ 1) สภาพแวดล้อมร่มรื่น สวยงาม เป็นสัดส่วน และปลอดภัย เอื้อต่อการเรียนรู้ 2) มีข้อตกลงและแนว ปฏิบัติร่วมกันในการ ดำเนินงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 3) บริหารงานอย่างมีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้ 4) ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด และ 5) เป็นต้นแบบโรงเรียนโครงการ โรงเรียนสุจริต

3.5 ชุมชน หมายถึง เป็นชุมชนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 ที่ได้รับข่าวสารการพัฒนาให้เป็นป.ป.ช. สพฐ. ชุมชน และมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการป้องกันการทุจริตปลูกจิตสำนึกให้กับนักเรียนและทำหน้าที่ เป็นเสาหลักใน การปกป้องและดูแลโรงเรียนสุจริตให้เป็นสถานศึกษาโปร่งใส โดยมีประเด็นพิจารณา คือ 1) มีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงานตาม โครงการโรงเรียนสุจริต 2) ปฏิบัติตามข้อตกลง ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน 3) ช่วยกันดูแลรักษาทรัพย์สินสมบัติของโรงเรียน 4) ดำรงชีวิตโดยยึดหลักความ พอเพียง 5) ร่วมปฏิบัติงานด้วยความเสียสละและเต็มใจกับโรงเรียนและชุมชน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่ ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 ในการวิจัยครั้งนี้ ตัวแปรต้น ได้ยึดตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (2552 : 8-9) จำนวน 10 ข้อดังนี้ 1) หลักประสิทธิผล 2) หลักประสิทธิภาพ 3) หลักการ ตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบ 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจาย อำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอภาค และ 10) หลักการมุ่งฉันทามติ ในส่วนตัวแปรตาม ได้ยึดตามหลักเกณฑ์ของสำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา (2556 : 6) ในเรื่องของ ความสำเร็จ ของโรงเรียนสุจริต 5 ด้าน 1) ด้านผู้บริหาร 2) ด้านครู 3) ด้านนักเรียน 4) ด้านโรงเรียน และ 5) ด้าน ชุมชน สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่องการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบุรี เขต 1 และเขต 2 จะเกิดประโยชน์ต่อการศึกษาดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปพัฒนาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนเพื่อคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่อไป

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงและพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนสุจริต เพื่อให้สถานศึกษาในสังกัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆ

สามารถนำข้อมูลและผลการวิจัยไปใช้ในการจัดทำข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางการแก้ปัญหาการดำเนินงาน เพื่อที่นำไปปรับใช้ในการปรับเปลี่ยนให้เกิดการพัฒนาในเรื่องของการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลและมาตรฐานของโรงเรียนสุจริต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรให้พัฒนามากยิ่งขึ้น