

การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล
ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม

DEVELOPMENT OF MANEGEMENT A MODEL OF GOOD GOVERNANCE-BASED
ADMINISTRTION OF SCHOOLS UNDER MAHASARAKHAM MUNICIALITY

วิมลพร สุวรรณแสนทวี* พระครูสโมธานเขตคณารักษ์** พระมหาธานินทร์ กลิ่นหอม***

Vimonporn Suwanseantavee, Prakru Samothanketkanarak,

Phramaha Thanin Klinhom,

Received: February 11, 2019

Revised: February 16, 2019

Accepted: March 03, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้วัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนารูปแบบในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม การดำเนินการวิจัยมี 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย ระยะที่ 1 การกำหนดปัญหาการวิจัย การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ระยะที่ 2 การศึกษาสภาพปัจจุบันด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ ระยะที่ 3 การกำหนดรูปแบบด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ ระยะที่ 4 ตรวจสอบรูปแบบด้วยการจัดสนทนากลุ่ม ระยะที่ 5 ปรับปรุงรูปแบบและนำเสนอรายงานการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) แบบสอบถาม มีค่าดัชนีความสอดคล้อง ระหว่าง 0.80-1.00 ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ .98 สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ผลการวิจัย พบว่า

1. สภาพปัจจุบันรูปแบบในการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก (4.06) เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยสูงไปหา

* Mahamakut Buddhist University, Roi Et Campus.

** Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khon Kaen Campus.

*** Mahamakut Buddhist University Srinakharinwirot University.

ต่ำ ได้แก่ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานงบประมาณ (4.47, 4.45, 4.43, 4.41)

2. การพัฒนารูปแบบในการบริหารจัดการในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยใช้หลักธรรมาภิบาล จากการสนทนากลุ่ม พบว่า รูปแบบในการบริหารจัดการ 4 องค์ประกอบหลัก มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.42, 3.83, 3.82, และ 3.67ตามลำดับ) ส่วนการนำหลักธรรมาภิบาล 6 ด้านไปใช้มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้อยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.50, 3.49, 3.45, 3.43, 3.22 และ 3.20 ตามลำดับ) ซึ่งมีความเหมาะสมเป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ สอดคล้องกับกรอบแนวคิดทฤษฎีของการวิจัย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัยพบว่า การบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามนั้น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานมากที่สุด คือหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใสและหลักความสมควรต้องนำหลักเหล่านี้มาใช้เป็นเครื่องมือเสริมสร้างประสิทธิผล โดยการให้รางวัล หรือการลงโทษ ตามกฎระเบียบของทางราชการและควรดำเนินการให้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่มีประสิทธิผล

คำสำคัญ: การพัฒนา, รูปแบบการบริหารจัดการ, หลักธรรมาภิบาล

ABSTRACT

The Objectives of This Research Was to Development of Management a Model of Good Governance-Based Administration of Schools Under Mahasarakham Municipality. The Research Was Conducted In 5 Steps : 1) Defining The Problem and Conceptual Frame Work ; 2) Study of The Current Practice by a Quantitative Research ; 3) Drafting a Model from A Qualitative Research ; 4) Examined The Model by a Focus Group Discussion ; and 5) Conclusion. The Research Instruments Included Notes of Focus Group Discussion and Questionnaires With The IOC Value Between 0.80 – 1.00 and The Overall Reliability Value of .98 Frequency, Percentage, Mean and Standard Deviation Were Used To Analyze The Data.

The Research Findings Were As Follows :

1. The Current Practice in The Good Governance – Based administration of Schools Under Mahasarakham City Municipality. Was On The Whole Rated

High ; The Highest Was General Administration, Followed by Academic, Personnel and Budget Administration. (4.47, 4.45, 4.43, 4.41)

2. Development of Management Model in Schools Under Mahasarakham Municipality Using Good Governance Principles from Group Discussion : Management Style 4 Main Components It Is Appropriate and Feasible at A High Level (4.42, 3.83, 3.82, 3.67). 6 Principles of Good Governance Use of Appropriate and Possible in The Medium Level (3.50, 3.49, 3.45, 3.43, 3.22, 3.20). This is Appropriate and Feasible. Consistent With Theoretical Frameworks of Research.

As a Result This Research it is Noted That 4 Principles Were Most Often Cited : Morality, Law, Transparency and Responsibility. These 4 Principles Should Therefore be Lifted Up and Applied by Giving Rewards for Good Action and Punishment for Bad Action. if Carried Out in Good Momentum Such Measures Should Increase The Effectiveness of School Administration.

Keywords: Development, Management A Model, Good Governance

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้การศึกษาเป็นวิธีการและเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคน จึงต้องมีการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญคือมุ่งเน้นให้มีการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มีเอกภาพในเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งส่งเสริมให้เอกชนร่วมจัดการศึกษาและให้มีความอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ (Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007)

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำพญญัตติ ในมาตรา 32 แห่งพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและอำนาจจัดการศึกษาได้ตามศักยภาพ (Kovit PongNgam, 2001)

การบริหารเมืองมหาสารคาม ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีคณะเทศมนตรีชุดแรกเมื่อ วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2480 โดยมีนายบุญช่วย อรรถการ เป็นนายกเทศมนตรี ในปัจจุบันเทศบาลเมืองมหาสารคามแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน แต่ละชุมชนมีคณะกรรมการชุมชนดูแลกันเอง โดยขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม ประชากรในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามสำรวจเมื่อ ปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 39,735 คน เป็นชาย 18,797 คน เป็นหญิง 20,938 คน มีครัวเรือนทั้งสิ้น 9,548 ครัวเรือน

ภารกิจโดยทั่วไปของเทศบาลเมืองมหาสารคามเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งการให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรมด้วย ซึ่งเป็นการกิจของหน่วยงานกองการศึกษา การจัดทำให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมนั้น เทศบาลเมืองมหาสารคามมีโรงเรียน หรือสถานศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบ 7 แห่งคือ 1) โรงเรียนเทศบาลบูรพาพิทยาคาร (มัธยม) 2) โรงเรียนเทศบาลศรีสวัสดิ์วิทยา 3) โรงเรียนเทศบาลบ้านส่องนางใย 4) โรงเรียนเทศบาลสามัคคีวิทยา 5) โรงเรียนเทศบาลโพธิ์ศรี 6) โรงเรียนเทศบาลบ้านค้อ 7) โรงเรียนเทศบาลบ้านแมก ทั้ง 7 โรงเรียน มีนักเรียนรวม 3,772 คน ครู 168 คน สำหรับนักเรียนจำแนกเป็น ระดับก่อนประถมศึกษา 935 คน ระดับประถมศึกษา 1,475 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 1,214 คน และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 148 คน

ในการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบของต่อนั้น เทศบาลเมืองมหาสารคามได้ตั้งวิสัยทัศน์ ไว้ว่า “วินัยดี มีคุณธรรม นำวิชาการ สืบสานภูมิปัญญา รักษาความเป็นไทย ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง” และได้ตั้งเป้าหมายไว้ 8 ประการดังนี้ 1) นักเรียนมีระเบียบวินัย 2) นักเรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันพึงประสงค์ 3) นักเรียนปฏิบัติตามคำสอนทางศาสนา 4) โรงเรียนมีหลักสูตร กิจกรรม และสื่อการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ 5) มีการใช้แหล่งเรียนรู้ และนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน 6) นักเรียนมีเอกลักษณ์ความเป็นไทย 7) นักเรียนดำรงชีวิตโดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 8) นักเรียนปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผลของการดำเนินงานของโรงเรียนทั้ง 7 แห่งของเทศบาลเมืองมหาสารคาม วัดจากผลการประเมินภายนอกโดย สม.ศ. ทั้ง รอบ 1 และรอบ 2 ปรากฏว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับ “พอใช้” มีบางมาตรฐานอยู่ในระดับ “ดี” ถึง “ดีมาก” และมีหลายมาตรฐานอยู่ในระดับ “ปรับปรุง”

สำหรับการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามได้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพแต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการศึกษาข้อมูลขั้นพื้นฐานเบื้องต้นของผู้วิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า ยังมีปัญหาหลายประการตามการบริหารงานทั้ง 4 ด้านของโรงเรียน ได้แก่ ด้านวิชาการ ครูบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตร การวัดและประเมินผลยังขาดความมั่นใจและความพร้อม โรงเรียนบางแห่งมีครูไม่ครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ ในด้านงบประมาณมีความไม่โปร่งใสในการเบิกจ่ายงบประมาณ กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการเงินและพัสดุมีความยุ่งยาก ในส่วนของงานบุคคลใช้

ระบบอุปถัมภ์รับบุคลากรเข้าทำงาน การบรรจุครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ตรงตามความต้องการของโรงเรียนและไม่ตรงตามวุฒิทางการศึกษา และทางด้านการบริหารทั่วไป ขาดการประสานงานและประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองมหาสารคามได้วางแผนและตั้งเจตนารมณ์ที่จะพัฒนา “คุณภาพชีวิตและการศึกษาให้เป็น “เมืองคุณภาพ” “สังคมคุณภาพ” ที่มี “ชีวิตคุณภาพ” โดยการบริหารจัดการคุณภาพให้สำเร็จลุล่วงไปได้มากที่สุดในช่วงปี 2558 – 2560 ดังนั้นในฐานะผู้บริหารคนหนึ่งของเทศบาล ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาค้นหารูปแบบที่พึงประสงค์ในการบริหารจัดการโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสู่คุณภาพการพัฒนาตามนัยข้างต้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบด้วยหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม

3. วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 ขั้นตอนดำเนินการวิจัยออกเป็น 5 ขั้นตอน

ระยะที่ 1 การกำหนดปัญหาการวิจัย การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

ระยะที่ 2 การศึกษาสภาพปัจจุบันด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ

ระยะที่ 3 การกำหนดรูปแบบด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ

ระยะที่ 4 ตรวจสอบรูปแบบด้วยการจัดสนทนากลุ่ม

ระยะที่ 5 ปรับปรุงรูปแบบและนำเสนอรายงานการวิจัย

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำนวน 7 แห่ง ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 7 คน รองผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 28 คน ครูผู้สอน 118 คน กรรมการสถานศึกษา จำนวน 7 คน ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการกองการศึกษา และเจ้าหน้าที่กองการศึกษา จำนวน 10 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 170 คน ได้มาโดยการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) โดยใช้ตารางการสุ่มของเครจซี่และมอร์แกน

3.3 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เลือกโดยวิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 7 คน ครูผู้สอน 14 คน ผู้อำนวยการกองการศึกษา จำนวน 1 คน ผู้นำชุมชน 7 คน รวมทั้งสิ้น 29 คน ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์

3.4 ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม ประกอบด้วยภารกิจการบริหารจัดการโรงเรียน 4 งาน 1) การบริหารงานวิชาการ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารบุคคล 4) การบริหารทั่วไป ภายใต้การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย แบบสนทนากลุ่ม และแบบสอบถาม ดังนี้

- 1) แบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม
- 2) แบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม

- 3) แบบสอบถามแบบปลายเปิด

3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ ไว้ดังนี้

- 1) ขออนุญาตและแนะนำตัวผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 2) ส่งแบบสอบถามให้โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามจำนวน 7 แห่ง และนัดวันรับแบบสอบถามคืน
- 3) รวบรวมแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา ทำการตรวจสอบความสมบูรณ์แล้วนำมาดำเนินการตามขั้นตอนของการวิจัยต่อไป

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 รูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีระดับความคิดเห็นสูงสุดได้แก่ หลักนิติธรรม รองลงมา ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักคุณธรรม

4.2 ผลการตรวจสอบรูปแบบด้วยการประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสม ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ว่า ทุกด้านมีความเหมาะสม และความเป็นไปได้ ตามเกณฑ์ที่กำหนด คือ ค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ไม่เกิน 1.50 (เกณฑ์การประเมิน $Mdn \geq 3.50$, $IQR < 1.50$)

4.3 สรุปรูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามสรุปได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ โรงเรียนส่งเสริมให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพครู, โรงเรียนส่งเสริมให้ครูได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่คุรุสภากำหนด โรงเรียนส่งเสริมให้ครูปฏิบัติตามมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ, และโรงเรียนจัดทำแผนงานวิชาการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์โดยภาพรวมของโรงเรียน

2) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ส่งเสริมการจัดการกระบวนการเรียนรู้ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ สนับสนุนให้ครูวัดผลประเมินผลด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ส่งเสริมให้ครูทำงานด้วยความรับผิดชอบโดยเฉพาะการเรียนการสอน และส่งเสริมครูจัดกิจกรรมฝึกนักเรียนให้รับผิดชอบตัวเอง

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ คณะกรรมการบริหารหลักสูตรและวิชาการสถานศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส, ส่งเสริมให้ครูได้วัดและประเมินผลการเรียนด้วยความโปร่งใส ครูต้องเอาใจใส่ในการคุมสอบไม่ให้มีการทุจริตในการสอบ และส่งเสริมให้มีการใช้ระบบข้อมูลข่าวสารทางราชการ

4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ ส่งเสริมให้ครูดำเนินการตามแผนการจัดการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ครูทำงานแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการ และส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ส่งเสริมให้ครูทำการสอนโดยใช้สื่อประกอบการสอนเพื่อจะให้นักเรียนสามารถเข้าใจบทเรียนได้ง่ายขึ้น ส่งเสริมให้นักเรียนได้เรียนจากแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมให้นักเรียนใช้ห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้คุ้มกับงบประมาณที่ได้ลงทุนไป และส่งเสริมให้นักเรียนใช้ห้องสมุดทั้งภายในและภายนอก

6) หลักคุณธรรม ได้แก่ ส่งเสริมให้ผู้เรียนยึดมั่นในคุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ คือ ขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ มีวินัย สุภาพ สะอาด สามัคคี มีน้ำใจ, ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูผู้สอนได้นำหน่วยการเรียนรู้ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงลงสู่ห้องเรียน

5. อภิปรายผลการวิจัย

5.1 รูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม ด้านการบริหารงานวิชาการ โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่าโรงเรียนส่งเสริมให้ครูได้จัดการเรียนการสอนตามแนวทางการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมให้

ครูปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพครู รวมถึงการส่งเสริมให้ครูได้ปฏิบัติการสอนตามมาตรฐานที่
 ครูสภากำหนด และปฏิบัติตนตามมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ มีการจัดทำแผนงาน
 วิชาการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์โดยภาพรวมของโรงเรียน การส่งเสริมให้ผู้เรียนยึดมั่นใน
 คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ คือ ขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ มีวินัย สุภาพ สะอาด สามัคคี มีน้ำใจ
 ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูผู้สอนได้นำหน่วยการเรียนรู้ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจ
 พอเพียงลงสู่ห้องเรียน และส่งเสริมให้ครูได้นำคำขวัญของนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติในชีวิตประจำวัน
 ร่วมกันกำหนดประเด็นปัญหาที่เป็นข้อขัดข้องร่วมกันในสถานศึกษา กำหนดวิธีดำเนินการและ
 ระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาผู้เรียนสอดคล้องกับสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542
 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และ
 สังคมที่ดีที่กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
 และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วน
 ราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ตามระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรี ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม
 หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่า
 องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเน้นการกำหนดเป็น
 กรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ หลักนิติธรรม เป็นการตรวจกฎหมาย และกฎ
 ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกัน
 ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตย
 หรืออำนาจของตัวบุคคล และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Apinya Kaewchun (1985) ได้ทำการศึกษา
 เรื่อง แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
 นำเสนอแนวทางการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลผลการศึกษาพบว่า แนวทางการ
 บริหารสถานศึกษามีภาระงาน 4 ด้านคือ งานวิชาการ งานงบประมาณ บุคคล และบริหารงานทั่วไป
 หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารสถานศึกษาได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ความรับผิดชอบ
 ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มี 4 ประการคือ การสร้าง
 ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างรอบด้าน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างองค์ความรู้
 ต่อเนื่องและการมีวัฒนธรรมองค์กรเพื่อการพัฒนา การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่อยู่ในระดับ
 มากนี้ สอดคล้องกับการศึกษาของ Suwan Thongkham (2002) ที่ศึกษาเรื่องสภาพการ
 บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี ที่
 พบว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา
 จังหวัดสิงห์บุรีนั้น ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เหตุที่
 เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า หลักธรรมาภิบาลนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย ประเทศรู้จัก

ธรรมาภิบาลมาเป็นเวลานานแล้ว และระบบคุณธรรมก็เป็นหลักที่ประเทศไทย และประเทศในทางตะวันออกใช้กันมานานแล้ว เพียงแต่เราไม่ได้เขียนหรือจัดหมวดหมู่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อคนต่าง ๆ ชาติเข้ามาเห็นการคอร์รัปชันในบางภาคส่วนของประเทศไทยและคิดหาทางแก้ จึงบอกว่าต้องแก้โดยการเป็นรัฐบาลที่ดี (Good Government) และบอกว่าการเป็นหน่วยงานที่ดีนั้นต้องทำอย่างไรบ้าง พอคนไทยนำมาปฏิบัติต้องการให้เกิดความเข้าใจโดยสะดวกและต้องการทำให้เป็นเรื่องใหม่ จึงบอกว่า การเป็นรัฐบาลที่ดีนั้นต้องใช้ธรรมะ เข้ามาดูแลคุ้มครอง (อภิบาล) จึงเกิดเป็นคำใหม่ขึ้นมาคือ ธรรมาภิบาล

5.2 รูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามด้านการบริหารงานงบประมาณ โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่า บริหารงบประมาณตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ กำหนดผู้รับผิดชอบการเงินบัญชี และพัสดุชัดเจนของงบประมาณแต่ละหมวด ผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตามการดำเนินการด้านพัสดุให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตามให้ครูผู้มีหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้บริหารสถานศึกษาจัดสรรงบประมาณกลางวันให้กับนักเรียนอย่างเป็นธรรม รองลงมา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตาม ไม่ให้ครูและบุคลากรมีการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณ ผู้บริหารสถานศึกษาจัดสรรงบประมาณจ่ายพื้นฐานให้แก่แก่นักเรียนอย่างเป็นธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงบประมาณ และจัดหาเงินทุนการศึกษาแก่นักเรียนเรียนดีประพฤติดี เพื่อให้โอกาสทางการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษารับรู้และอนุมัติงบประมาณ ก่อนดำเนินงานตามโครงการขอขออนุมัติงบประมาณต่อคณะกรรมการสถานศึกษาผู้บริหารสถานศึกษามอบหมายให้มีผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุด้วยความโปร่งใสมีแผนการใช้จ่ายเงินตามแผนงาน โครงการอย่างชัดเจนและแผนงบประมาณมีความสัมพันธ์กับการใช้จ่ายจริง ส่วนในหลักการมีส่วนร่วมผู้บริหารมอบหมายให้มีผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุเป็นคณะทำงานร่วมกัน มีการจัดทำบัญชีการเงิน การรับจ่าย การดำเนินการเรื่องจำหน่วยพัสดุที่มีงานรับผิดชอบ รวมทั้งให้คณะกรรมการสถานศึกษาเสนอความเห็นการใช้เงิน และให้ครูและบุคลากรเสนอแนะการใช้เงิน เพื่อการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมความรับผิดชอบต่อปฏิบัติงานการเงินในสถานศึกษา และมีคณะกรรมการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ควบคุมดูแลให้ประหยัดงบประมาณที่ใช้ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆจะต้องมีความคุ้มค่า คุ่มทุน ใช้งบประมาณน้อยแต่ได้ผลเกินความคาดหมาย สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของแนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและ

ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการจะเป็นลักษณะผสมผสาน มีจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5.3 รูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคามด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่าตามหลักนิติธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูและบุคลากรได้ประพฤติ ปฏิบัติตนในตามวินัยของข้าราชการ มอบหมายงานให้ บุคลากรได้ปฏิบัติไว้ชัดเจน โรงเรียนมีกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับใช้ปฏิบัติงานร่วมกัน นำกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นมาใช้อย่าง เคร่งครัด บุคลากรรู้จักพัฒนาตนเองตามมาตรฐานที่สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดแนวปฏิบัติเอาไว้ ตามหลักคุณธรรม ส่งเสริมให้ครูและบุคลากรมีวินัย ครูและบุคลากรยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม มีจรรยาบรรณวิชาชีพ รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของไทย เป็นแบบอย่างที่ดี หลักความโปร่งใส ผู้บริหารสถานศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อ เลื่อนเงินเดือนด้วยความโปร่งใสและเป็นระบบเปิด จัดทำคะแนนผลการปฏิบัติงานไว้ตรวจสอบ การดำเนินงานทุกด้านในโรงเรียนครูรับทราบร่วมกัน จัดสรรทุนการศึกษา และปัจจัยพื้นฐานให้กับนักเรียนอย่างโปร่งใส ครูและบุคลากรในโรงเรียนรับทราบงบประมาณร่วมกัน หลักการมีส่วนร่วม ผู้บริหารสถานศึกษาบริหารงานแบบประชาธิปไตย ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนให้ข้อเสนอแนะเริ่มตั้งแต่ คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง สถานักเรียน ส่งเสริมสนับสนุน ให้ครูและบุคลากรร่วม ประเมินผลงานซึ่งกันและกัน และกำหนดนโยบายร่วมกัน หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารสถานศึกษากระจายงานในความรับผิดชอบให้กับบุคลากร ได้ช่วยกันรับผิดชอบ มอบงานให้ทำตาม ความรู้ความสามารถความถนัดและประสบการณ์ในการทำงาน ส่งเสริมครูและบุคลากรยึดมั่นในจรรยาบรรณวิชาชีพ ส่วนหลักความคุ้มค่า มีนโยบายประหยัดพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นการประหยัดน้ำ ประหยัดไฟฟ้า ประหยัดวัสดุ วัสดุให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Apinya Kaewchun (1985) ได้ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืนผลการศึกษาพบว่า แนวทางการบริหารสถานศึกษามีภาระงาน 4 ด้านคือ งานวิชาการ งบประมาณ บุคคล และบริหารงานทั่วไป หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารสถานศึกษาได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และหลักการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน มี 4 ประการคือ การสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างรอบด้าน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องและการมีวัฒนธรรมองค์กรเพื่อการพัฒนา

5.4 รูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม ด้านการบริหารงานทั่วไป โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่าตามหลักนิติธรรม ผู้บริหารส่งเสริมให้ครูและบุคลากร ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจัดกิจกรรมในสถานศึกษา ระเบียบว่าด้วยการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ระเบียบว่าด้วยการลงโทษนักเรียน ตามหลักคุณธรรม ผู้บริหารส่งเสริมให้ครูการจัดกิจกรรมระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ส่งเสริมให้ครูจัดกิจกรรมให้นักเรียนยึดมั่นใน 3 ดี คือ ประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และห่างไกลยาเสพติด

หลักความโปร่งใส ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การรับนักเรียนเข้าเรียนด้วยความโปร่งใสไม่มีอามิสสินบนแจ้งงบประมาณแก่ผู้ปกครองทราบก่อนดำเนินการ จัดให้มีการประชุมผู้ปกครองนักเรียนแต่ละภาคเรียน

หลักการมีส่วนร่วม ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนรับรู้ตัดสินใจแก้ปัญหาาร่วมกัน มีการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างบ้านวัดและโรงเรียน มีการทำงานเป็นทีม

หลักความรับผิดชอบ ให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน เป็นหุ้นส่วนของปัญหา มาร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ครู บุคลากรรับผิดชอบเป็นที่ปรึกษาคุ้มหมู่บ้าน และร่วมกันอยู่เวรยามสถานที่ราชการ

ส่วนหลักความคุ้มค่า ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินกิจกรรมต่างๆโดยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทำงานธุรการขึ้นอย่างสม่ำเสมอ จัดให้ครู บุคลากรช่วยกันรับผิดชอบดูแลอาคารสถานที่ ช่วยกันรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินราชการ การระดมทรัพยากรเพื่องานวิจัยของ Phonphan Inthonprasoetchut (2007) ศึกษาเรื่ององค์ประกอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในทศวรรษหน้า วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อทราบองค์ประกอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารในทศวรรษหน้า ผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในทศวรรษหน้า ประกอบด้วย องค์ประกอบ 5 ประการคือ ด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานวิชาการ ด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล ด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานงบประมาณ ด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานกำกับติดตาม และด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการ

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) หลักนิติธรรมผู้บริหารควรอบรมให้บุคลากรได้ทราบในข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานเขตเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 2) หลักคุณธรรม ผู้บริหารควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร ส่งเสริมให้บุคลากรเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มีจิตสาธารณะ ควรจัดอบรม ด้านคุณธรรมและจริยธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส ผู้บริหารควรเปิดเผยการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความชัดเจน ในและนำงบประมาณไปใช้ให้คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ได้รับ และกระบวนการบริหารงานนั้นพร้อมที่จะตรวจสอบ ได้ และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย ตรงกับความเป็นจริง
- 4) หลักความมีส่วนร่วม ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารงานเพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พร้อมเปิดใจกว้างในการรับฟัง ปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากทุกภาคส่วน
- 5) หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารควรสนับสนุนให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ การให้บริการต่าง ๆ ควรให้ด้วยความจริงใจ ควรมีการทำงานอย่างรวดเร็ว ว่องไว เอาใจใส่ต่อการทำงาน อย่างเต็มที่
- 6) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารควรจัดสรรงบประมาณในการบริหารให้มีความคุ้มค่า เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาโรงเรียนให้มากที่สุด ผู้บริหารควรรณรงค์ให้บุคลากรรู้จักคุณค่าของทรัพยากรและใช้ ที่มีอยู่อย่างจำกัด
- 7) ผู้บริหารควรมีการส่งเสริมให้ครูได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการจัดการเรียน การสอนอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดให้มีการอบรม สัมมนาเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจ และถือเป็นแนวปฏิบัติ เดียวกัน

6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ได้ทราบผลกระทบของการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีผลต่อการบริหารจัดการโรงเรียนซึ่งผลปรากฏว่า หลักการบริหารสถานศึกษาส่งผลกระทบอยู่ในระดับสูง ดังนั้นการวิจัยในครั้งต่อไป ควรที่จะศึกษาหลักการบริหารสถานศึกษาเพื่อนำมาใช้หัวข้อของการวิจัย ซึ่งการวิจัยในเรื่องดังกล่าวจะส่งผลให้การศึกษาเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษามีความครอบคลุมชัดเจนทั้งในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติ อันจะเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาของประเทศชาติต่อไป ควรเป็นดังตัวอย่างเช่น

- 1) การใช้หลักการบริหารจัดการการเรียนการสอน หรือ
- 2) การประยุกต์ใช้หลักการบริหารจัดการในการปรับปรุงสถานศึกษา

References

- Aphinya Kaeochuen. (1985). *A Comparative Study of Creative Thinking Development of Prathom Suksa 4 Students Using The Conceptual Sketches of Real Cartoons and Skeletons*. Bangkok: Srinakharinwirot University.
- Department of Home Affairs, Ministry of Interior. (2000). *The Operational Manual for Sub District Administrative Organization Development Plan*. Bangkok: Volunteer Guard
- Kovit Pongngam. (2001). *Thailand Principles and New Dimensions in The Futur*. Bangkok: Vinythai Public Co., Ltd.
- Suwan Thongkham. (2007). *The Management of Good Governance in Schools Under The Office of Singburi Provincial Primary Education*. Lopburi: Graduate School The Rajabhat Institute.