

# องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียน

## Elements of Good Governance in Schools

วิระยุทธ พรพจน์ธนาภา  
vick\_vp@yahoo.com  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการนำเสนอว่าหลักธรรมาภิบาลนั้น มิได้เป็นหลักการที่เป็นสากล หากแต่ต้องนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม ซึ่งในกรณีของการประเพณีโรงเรียนนั้น หลักธรรมาภิบาลที่น่าจะมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนควรประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ซึ่งทั้งแปดหลักการนี้จะบูรณาการอยู่ในการบริหารงานของโรงเรียนและนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการจัดการศึกษา คือ การทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ คือ เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข นอกจากนี้ยังช่วยแก้ไขปัญหการบริหารงานภายในองค์กรได้อีกด้วย

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลในโรงเรียน องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

### Abstract

The purpose of this article was to present that good governance is not an international principle, but it should be applied to fit with social contexts. In schools, appropriate good governance, which is relevant to schools, should consist of rules of law, morality, transparency, participation, accountability, value for money, security and relevance principles. When all of those principles are applied to school administration, it surely takes education to the goal which is high-quality learners: good, smart and happy learners. Besides, good governance can help solve any difficulties in organizational administration.

**Keywords:** Good Governance, Good Governance in Schools, Elements of Good Governance

### บทนำ

ปัจจุบันธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย โดยมีจุดกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 อันได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549) สำหรับประเทศไทย วิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลเพื่อปรับปรุงระบบราชการให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นและแก้ปัญหาของประเทศได้ด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551) โดยปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และเกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ต่อมาพัฒนามาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐบรรลุเป้าหมายสูงสุด คือ ประเทศชาติเกิดความเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549)

ในกรณีของโรงเรียนนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการบริหารและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ยังกำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้การบริหารงานสถานศึกษา มีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง (กลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ, 2546) โดยนัยนี้การบริหารงานโรงเรียนอย่างมีธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีการนำแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) มาใช้ ซึ่งมีหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (อุทัยบุญประเสริฐ, 2542; สมศักดิ์ ตลประสิทธิ์, 2554) ซึ่งหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาล

จากที่ได้ศึกษางานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในโรงเรียน พบว่า ยังไม่มีการศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน เพราะมักใช้การวัดธรรมาภิบาลจาก 6 หลักของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (แม้ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม) มาเป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน จึงอาจเกิดข้อกังขาถึงความครอบคลุมหรือสอดคล้องของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการกับบริบทของโรงเรียน ดังนั้นบทความนี้จึงศึกษาและเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** ว่าด้วยเหตุผลที่องค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียน ควรแตกต่างจากองค์การประเภทอื่นๆ **ส่วนที่สอง** ว่าด้วยองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน แล้วจึงนำเสนอสรุป

## เหตุผลที่องค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนควรแตกต่างจากองค์การประเภทอื่น

แม้แนวคิดธรรมาภิบาลจะเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ แต่ด้วยความสลับซับซ้อนและความหลากหลายในแต่ละประเทศ ทำให้การจะสร้างตัวแบบเดียวของธรรมาภิบาลเป็นไปได้ยาก การจะมีตัวแบบในลักษณะที่เป็นการตัดเสื้อโหลขนาดเดียวใส่ได้ทั้งหมด (One-Size-Fits-All) นั้นเป็นไปได้ เพราะแต่ละประเทศล้วนแต่มีความแตกต่างในบริบทและประวัติศาสตร์ชาติของตนเอง เช่น สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ดีในประเทศแถบเอเชีย แต่อาจจะไม่เหมาะกับประเทศอื่นในแถบแอฟริกา (Grindle, 2010) ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างธรรมาภิบาลที่ดีกว่า (Better Governance) แต่ละประเทศจึงต้องมีความเต็มใจที่จะเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตและปรับปรุงแนวทางต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละท้องถิ่นของตน (Park, 2004) มากกว่าการพยายามนำธรรมาภิบาลแบบสากลมาใช้โดยขาดการปรับใช้

สำหรับธรรมาภิบาลในประเทศไทยนั้น ในกรณีกระทรวงมหาดไทยได้มีการเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลแตกต่างไปจากภาพใหญ่ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดย สุจิตต์ นิमितกุล (2543) เพราะกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นหน่วยงานหลักด้านบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนโดยทั่วไป จึงต้องมีหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน (นิยม รัฐอมฤต, 2551) ที่ประกอบไปด้วยหลัก 11 ประการ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรมและให้การยอมรับ มีความโปร่งใส ส่งเสริมความเป็นธรรมและความเสมอภาค มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ การอดทนอดกลั้นและการยอมรับ ดำเนินการตามหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล (สุจิตต์ นิमितกุล, 2543)

ในการนี้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ก็มีได้ตรงกับหลักธรรมาภิบาลของสากลเสียทีเดียว เช่น หลักธรรมาภิบาลของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็มีเพียง 5 หลักการ คือ หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสามารถ คาดการณ์ได้ และความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 หรือหลักการของ UNESCAP มี 8 ประการ คือ การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเห็นพ้องต้องกัน ความเป็นธรรมและความครอบคลุม ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และความพร้อมรับผิด เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์กรในต่างประเทศยังมีการตีความ  
ธรรมาภิบาลในแบบของตนเอง ดังเช่น JICA ของประเทศ  
ญี่ปุ่นจะตีความธรรมาภิบาลในเชิงประสิทธิภาพของรัฐใน  
การบริหารและการตอบสนองความต้องการของประชาชน  
รวมทั้งแนวการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมและความ  
ยุติธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างจากแนวคิด  
ธรรมาภิบาลของอเมริกา (ยุค ศรีอาริยะ, 2541) ซึ่งการนำ  
ความคิดธรรมาภิบาลในแบบสากลมาใช้โดยไม่มีการปรับนั้น  
ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการบางกลุ่ม เช่น โกวิท  
กังสนันท์ (2552) ว่าการจะนำแนวคิดและหลักการธรรมา  
ภิบาลภาครัฐไปประยุกต์ใช้ในโลกความเป็นจริงนั้นควรมีการ  
ศึกษาวิจัยรองรับเนื่องจากหลายส่วนของธรรมาภิบาล  
เกี่ยวข้องกับพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และ  
วัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทย การ  
จัดการสาธารณะของไทยมักจะเน้นการลอกเลียนแบบและ  
กระทำอะไรแบบง่าย ๆ จึงมองข้ามความสำคัญของความ  
รู้ ความเข้าใจในระดับพื้นฐานและความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่  
ซับซ้อน

ในกรณีขององค์กรประเภทโรงเรียนก็เช่นเดียวกัน  
การสร้างตัวแบบธรรมาภิบาล 6 หลักขึ้นมาซึ่งเป็นธรรมา  
ภิบาลในภาพใหญ่ระดับชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น  
เมื่อนำมาใช้กับบริบทของโรงเรียนแล้วก็อาจ  
ต้องมีการปรับให้มีความแตกต่างออกไปจากภาพใหญ่บ้าง  
ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรประเภท  
โรงเรียนกับองค์กรอื่นๆ แล้ว จะพบว่าองค์กรประเภท  
โรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์กรประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะ  
มองในแง่เป้าหมายขององค์กร หรือโครงสร้างการบริหารงาน  
ขององค์กรก็ตาม

ความแตกต่างในแง่หน้าที่และเป้าหมายขององค์กร  
นั้น หากเป็นองค์กรโดยทั่วไป เช่น องค์กรเอกชน หน้าที่ของ  
องค์กร คือ การผลิตสินค้าหรือบริการ โดยมีเป้าหมาย คือ  
เรื่องของผลกำไร ซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนบุคคล  
(Private Interest) (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2551) หาก  
เป็นองค์กรภาครัฐ คุณค่าพื้นฐานของการทำงานภาครัฐใดๆ  
จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)  
และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ (ภาควิชารัฐประศาสน  
ศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หรือ  
อาจเรียกได้ว่า การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารงานเพื่อ  
ตอบสนองความต้องการหรือความพึงพอใจของประชาชน

ในกรณีของโรงเรียนนั้น โรงเรียนมีหน้าที่สำคัญ  
โดยทั่วไป คือ การให้การศึกษาลักษณะที่เฉพาะเจาะจง

และต้องมีวิธีการเฉพาะ เช่น สอนให้อ่านหนังสือออก เขียน  
หนังสือเป็น คำนวณคิดเลขได้ (ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน, 2552) รวมถึง  
เตรียมนักเรียนให้เป็นคนดี ให้มีวัฒนธรรม และสามารถ  
ดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นสุข (วิชัย ตันศิริ, 2547; ธร  
สุนทรายุทธ, 2551) โดยมีความมุ่งหมายหรือเป้าหมายของ  
การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.  
2542 ในมาตรา 6 ซึ่งกล่าวถึงการจัดการศึกษาว่าต้องเป็นไป  
เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา  
ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรง  
ชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข หรืออาจกล่าว  
อย่างสรุปสั้นๆ ได้ตามคู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ที่เป็นนิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการได้ว่า เป้าหมายใน  
การจัดการศึกษา คือ ทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความ  
สุข (กลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ, 2546)

นอกจากนี้ หากมองในแง่การแบ่งโครงสร้างองค์การ  
โดยจำแนกตามหน้าที่แล้ว (Functional Classification)  
แล้วจะพบว่าองค์กรประเภทโรงเรียนโดยทั่วไปมีการบริหาร  
งานประกอบไปด้วยสี่ส่วนหลักๆ คือ การบริหารงานบุคคล  
บริหารงบประมาณ บริหารวิชาการ และบริหารทั่วไป โดย  
องค์กรประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์กรทั่วไป  
คือ เรื่องการบริหารวิชาการ เพราะในองค์กรประเภท  
โรงเรียนนั้น งานวิชาการถือเป็นหัวใจของการบริหาร (ไพฑูริย์  
สินลาร์ตัน, 2553) ถือเป็นงานหลักของการบริหารสถานศึกษา  
ไม่ว่าสถานศึกษาจะเป็นประเภทใด มาตรฐานและคุณภาพของ  
สถานศึกษาจะพิจารณาได้จากผลงานด้านวิชาการ เนื่องจาก  
งานวิชาการเกี่ยวข้องกับหลักสูตร การจัดโปรแกรมการศึกษา  
และการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของสถาน  
ศึกษา (ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2553)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงน่าจะเชื่อได้ว่า การบริหารงาน  
โรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลนั้นควรมีความแตกต่างไปจาก  
ธรรมาภิบาลขององค์กรภาคอื่นๆ เพราะอย่างน้อย ตัว  
ชี้วัดธรรมาภิบาลภายในองค์กรประกอบก็น่าจะมีความแตกต่าง  
ออกไปจากองค์กรทั่วไป ซึ่งธรรมาภิบาลที่กำหนดจากภาค  
รัฐไม่ว่าจะเป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย  
การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หรือ  
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ตาม ล้วนแต่เป็นหลักการที่รับมา  
จากธรรมาภิบาลสากล อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ  
พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องรับความ  
ช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ  
(International Monetary Fund: IMF) และธนาคาร

เพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ทำให้องค์กรให้ความช่วยเหลือทางการเงินเหล่านี้ได้ผูกติดเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลไทยต้องสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นรูปธรรมเพื่อสามารถนำเงินมาใช้คืนชำระแก่องค์กรทางการเงินเหล่านั้นได้

โดยนัยนี้ จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน เพื่อนำเงินมาชำระคืนองค์กรทางการเงินเหล่านั้น แต่องค์กรประเภทโรงเรียนมีความแตกต่างจากองค์กรประเภทอื่นๆ ทั้งการบริหารงานซึ่งมีส่วนที่แตกต่างจากองค์กรอื่นๆ (เช่น งานวิชาการ) ดังนั้น การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนจะต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ คือ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ คือ เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข ในขณะที่เดียวกันก็ต้องแก้ปัญหาต่างๆ ภายในโรงเรียน โดยที่ปัญหาภายในโรงเรียนนั้นอาจเกิดและส่งผลกระทบต่อเฉพาะบริบทของโรงเรียนเท่านั้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นเหตุผลเพียงพอว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนน่าจะมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างไปจากองค์กรโดยทั่วไป ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนในส่วนถัดไป

### องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล จะพบว่า จุดร่วมสำคัญของธรรมาภิบาล คือ การให้ความสำคัญกับกรรมมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีปฏิสัมพันธ์กัน และเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม แต่หากพิจารณาในส่วนขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น ความเห็นขององค์กรระหว่างประเทศ และนักวิชาการ ทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างชาติ ต่างระบุองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันทุกประการ (ดังปรากฏในตารางที่ 1) ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่เชื่อว่า ลักษณะของตัวแบบเดียวจะสามารถนำมาใช้ได้หมดทุกภาคส่วน จึงทำให้ภาพของธรรมาภิบาลที่ปรากฏมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ยังคงไว้ซึ่งสาระที่เป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล นั่นคือ เรื่องของหลักการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส หลักนิติธรรม ซึ่งมีการกำหนดมิติเหล่านี้เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพราะมีแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังคือแนวคิดประชาธิปไตยที่ต้องการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครอง การทำให้การบริหารมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อที่พร้อมให้ตรวจสอบได้ และบริหารงานโดยตั้งอยู่บนหลักของกฎหมาย กอปรกับแนวคิดเสรีนิยมที่เน้นการลดกฎระเบียบของภาครัฐลง และยังมีมักจะปรากฏเรื่องของการมองถึงความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเป็นแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เข้ามาสอดแทรกอยู่ในเนื้อหาของธรรมาภิบาลอีกด้วย

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากแหล่งต่างๆ

หลักการ	ADB (1995)	UN ESCAP (2008)	World Bank (Santiso, 2001)	IMF (1997)	โคพี อานัน (Weiss, 2000)	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2542)	สิริยุทธ บุญมี (2541)	อรพินท์ สฟโซคชัย (2541)	ลลิตา ริเวจิน (2553)
ความรับผิดชอบต่อ	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วม	✓	✓				✓		✓	✓
การคาดการณ์ได้	✓								
ความโปร่งใส	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓
หลักนิติธรรม		✓	✓	✓	✓	✓		✓	
หลักการตอบสนอง		✓							
หลักความคุ้มค่า/ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

หลักการ	ADB (1995)	UN ESCAP (2008)	World Bank (Santiso, 2001)	IMF (1997)	โตที อานัน (Weiss, 2000)	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2542)	ธีรยุทธ บุญมี (2541)	อรพินท์ ส孚โชคชัย (2541)	ลิขิต ธีรเวคิน (2553)
ความเห็นพ้อง		✓							
ความยุติธรรมและความครอบคลุม		✓					✓		
คุณภาพของข้อบังคับ			✓						
ความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม			✓						
การเคารพสิทธิมนุษยชน					✓				
การสร้างเสริมประชาธิปไตย					✓		✓		
หลักคุณธรรม						✓			
เสถียรภาพทางการเมือง			✓						
การแก้ปัญหาคอรัปชั่น			✓	✓					
กลไกการเมืองที่ชอบธรรม								✓	✓

ที่มา: สังเคราะห์จาก ADB (1995); UN ESCAP (2008); Santiso (2001); IMF (1997); Weiss (2000); ธีรยุทธ บุญมี (2541); อรพินท์ ส孚โชคชัย (2541); และ ลิขิต ธีรเวคิน (2553)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในสังคมไทย แนวความคิดธรรมาภิบาลในภาครัฐมักจะได้รับอิทธิพลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อันประกอบไปด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แล้วก็ตาม แต่ในกรณีการศึกษาธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้น งานวิจัยจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยธรรมาภิบาลในระดับโรงเรียน มักใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นเกณฑ์ในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียน โดยพยายามสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขึ้นมาใหม่ เช่น งานวิจัยของมหาวิทยาลัยของ ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551) ซึ่งเป็นการพยายามสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งผลการศึกษาได้เพิ่มองค์ประกอบจากระเบียบสำนักนาย

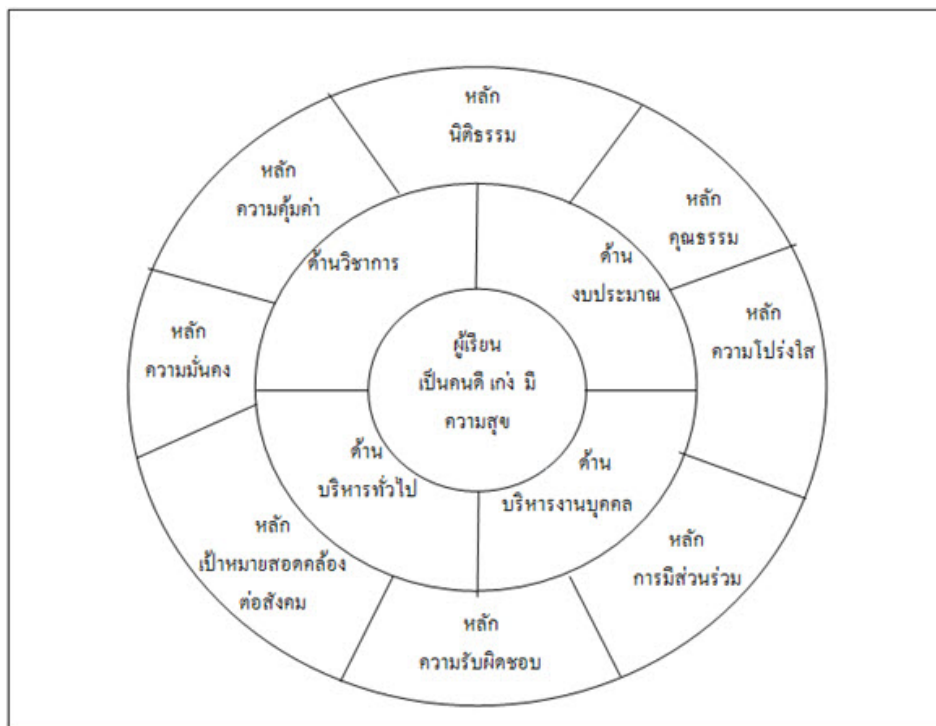
กรัฐมนตรี อีกสองหลัก คือ หลักความมั่นคงและหลักการใช้อำนาจหน้าที่ และงานเขียนของ ศาสตราจารย์ นายแพทย์เกษม วัฒนชัย (2546) ซึ่งมีเพียง 3 หลักการ และหนึ่งในสามหลักนั้นก็มีความแตกต่างจากหลักการของธรรมาภิบาลในโรงเรียนของนักวิจัยโดยทั่วไป โดยท่านเห็นว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้นควรมีหลักการ 3 ข้อ คือ หลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน (Relevance) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหลักการที่แตกต่างไปจากหลักการของนักวิจัยคนอื่นๆ คือ หลักเป้าหมายต้องสอดคล้องต่อสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการนำมาใช้วัดเป็นองค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนไม่ได้มีความสอดคล้องต่อเป้าหมายของการจัดการศึกษา คือ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ คือ เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลัก หรือแม้กระทั่งเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม



นอกจากการทบทวนถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนจากงานเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้เขียนยังได้นำหลักธรรมาภิบาลต่างๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ใช้แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง) กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา 56 ท่าน จาก 4 ภาคส่วน ซึ่งถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา อันได้แก่ นักวิชาการ 11 คน หน่วยงานต้นสังกัด 9 คน ผู้บริหารโรงเรียน 19 คน และครู 17 คน โดยใช้กรอบธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และเพิ่มเติม หลักความมั่นคง จากงานวิจัยของ ศรีพิชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551) และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคมของ ศาสตราจารย์ นายแพทย์เกษม วัฒนชัย (2546) เป็นกรอบคำถามคร่าวๆ โดยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์นิยามความหมายของแต่ละหลักการในบริบทของโรงเรียน แล้วจึงให้เสนอแนะหลักธรรมาภิบาลเพิ่มเติมจากหลักการ ทั้ง 8 หลักที่นิยามไว้แล้ว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลทุกท่านเห็นว่าหลักการดังกล่าวครอบคลุมธรรมาภิบาลในโรงเรียนอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงได้สัมภาษณ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการจะนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลักนี้ มาใช้ในการวัดธรรมาภิบาลใน

โรงเรียน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยว่าควรนำแต่ละหลักมาใช้วัดธรรมาภิบาลในโรงเรียนดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักการมีส่วนร่วมนั้นมีผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยมากที่สุดถึง 55 คน รองลงมา คือ หลักความคุ้มค่า มีผู้เห็นด้วย 54 คน หลักความโปร่งใส มีผู้เห็นด้วย 53 คน หลักความรับผิดชอบ 52 คน หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม 41 คน และหลักความมั่นคง 34 คน ส่วนหลักอื่นๆ เช่น หลักการเสริมสร้างประชาธิปไตย หลักการคาดการณ์ได้ หลักความเห็นพ้องนั้น แทบไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์รายใดกล่าวถึง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้ง 4 ฝ่าย เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยยืนยันแนวคิดของผู้เขียนได้เป็นอย่างดีว่าธรรมาภิบาลในโรงเรียนน่าจะมีองค์ประกอบที่แตกต่างไปจากองค์การประเภทอื่นๆ โดยที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนดังกล่าวนั้น อย่างน้อยควรจะต้องประกอบด้วยหลักการ 8 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ซึ่งอาจสรุปแนวคิดของผู้เขียนได้ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษา  
ที่มา: ปรับจากกลุ่มวิจัยพัฒนาคุณภาพคหคตและความและนิตการ (2546)

จากภาพที่ 1 อธิบายได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมในการบริหารงานโรงเรียนนั้นอาจประกอบด้วยหลักแปดประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักเป้าหมาย สอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคง โดยหลักการทั้ง 8 ประการดังกล่าวแทรกซึมอยู่ในกระบวนการบริหารงานโรงเรียนสี่ส่วน อันได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ซึ่งหากการบริหารงานโรงเรียนมีหลักการทั้ง 8 ประการดังกล่าวแล้วก็จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา คือ การมีผู้เรียนที่มีคุณภาพหรือเป็นคนดี คนเก่ง คนมีความสุขนั่นเอง

นอกจากการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนจะช่วยให้การบริหารงานโรงเรียนเป็นไปอย่างดีจนนำไปสู่การทำให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพได้แล้ว ผู้เขียนยังมองว่าการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้น ยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหากลางในองค์กรได้อีกด้วย ตัวอย่างของปัญหาต่างๆ ที่อยู่ภายในองค์กร ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการมีผู้บริหารที่เป็นเผด็จการ บริหารโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีส่วนร่วม ผู้บริหารขาดความรับผิดชอบ ขาดความโปร่งใสในการบริหาร บริหารโดยไม่ยึดความเสมอภาคเป็นธรรม บริหารโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไม่คุ้มค่า บุคลากรมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของสถานภาพ หรือมีความไม่มั่นคงในงาน เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้อาจแก้ไขได้ เพราะหลักการของธรรมาภิบาลนั้นครอบคลุมถึงปัญหาดังกล่าว เพราะโดยแก่นแท้ของธรรมาภิบาลโดยเฉพาะธรรมาภิบาลประชาธิปไตยนั้น เน้นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ปฏิสัมพันธ์กัน และเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยนัยนี้แล้วจะเห็นได้ว่าการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนก็อาจจะช่วยแก้ปัญหาอื่นๆ ในองค์กรดังที่ได้กล่าวไปแล้วด้วย โดยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งถือว่ามีผลจำเป็น เพราะจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความผูกพัน รู้สึกรัก และมีจิตสำนึกเป็นเจ้าขององค์กรร่วมกัน ผู้บริหารบริหารงานด้วยความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2556)

ทั้งนี้ หากนำหลักการ 8 ประการไปเปรียบเทียบกับความหมายของธรรมาภิบาลแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม ให้มีปฏิสัมพันธ์กันและเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ นั้น จะเห็นว่ามิได้มีหลักการใดที่ขัดแย้งกับแนวคิดของธรรมาภิบาล เพราะยังคงไว้ซึ่งสาระหลักของหลักการตามแนวคิดประชาธิปไตย (หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ) โดยเพิ่มการสอดแทรกหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (หลักความคุ้มค่า) และเพิ่มหลักคุณธรรม หลักความมั่นคง และเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม เป็นหลักการเสริมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการบริหารงานโรงเรียนมากยิ่งขึ้น แต่มิได้ทำให้สาระหลักของความเป็นธรรมาภิบาลขาดหายไปแต่อย่างใด

## บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดอาจนำไปสู่บทสรุปได้ว่าธรรมาภิบาลแม้จะเป็นหลักการที่ดี แต่การนำไปใช้ในองค์กรอื่นๆ ควรมีการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทขององค์กรนั้นๆ ซึ่งในกรณีของโรงเรียนนั้น ธรรมาภิบาลในโรงเรียนน่าจะประกอบไปด้วยหลักการอย่างน้อย 8 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ซึ่งหลักการทั้ง 8 ประการจะต้องนำไปใช้บูรณาการในการบริหารงานโรงเรียนทั้งสี่ส่วน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายจะนำไปสู่การมีผู้เรียนที่มีคุณภาพ คือ เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีความสุข อีกทั้งยังช่วยแก้ไขปัญหาในการบริหารงานองค์กรได้อีกด้วย ▼

## บรรณานุกรม

- กลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ. (2546). คู่มือส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล. สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2554, จาก <http://kormor.obec.go.th/arti/arti002.pdf>
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2551). เมืองปกครองดี ธรรมชาติในการบริหารเมือง. *วารสารวิชาการ ศิลปะศาสตร์ประยุกต์*, 1(1), 36-44.
- เกษม วัฒนชัย. (2546). *ธรรมาภิบาลกับบทบาทของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- โกวิท กังสนันท์. (2552). ธรรมาภิบาลภาครัฐ: รากฐาน และความท้าทายต่อรัฐบาลไทย. *วารสารสถาบัน พระปกเกล้า*, 7(1), 27-46.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). *เครื่องมือการจัดการ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไตร.
- จร สุนทรายุทธ. (2551). *การบริหารจัดการเชิงปฏิรูป: ทฤษฎี วิจัย และปฏิบัติการทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมาภิบาลแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ กู้ชาติหายนช*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.
- นิยม รัฐอมฤต. (2551). *รายงานการศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวโน้มบริหารการเปลี่ยนแปลง สังคมโลกและสังคมไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ด้านการเมืองการปกครอง*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. (2553). *การบริหารงานวิชาการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ.
- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์. (2552). *ปรัชญาการศึกษาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์. (2553). *ผู้นำเชิงสร้างสรรค์และผลิต ภาพ: กระบวนทัศน์ใหม่และผู้นำใหม่ทางการ ศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. (2547). *รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยุค ศรีอาริยะ. (2541). *โลกาภิวัตน์กับ Good Governance*. กรุงเทพฯ: โครงการวิถิทรศน์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย ตันศิริ. (2547). *โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต แนวคิดสำคัญของการปฏิรูปในพระราชบัญญัติ การศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2549). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (2551). *การใช้หลัก ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร).
- สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. (2554). *เอกสารประกอบการอบรม สัมมนาเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน*. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2554, จาก [http://www.krupai.net/sbm\\_somsak.htm](http://www.krupai.net/sbm_somsak.htm)
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. (2556). *การมีส่วนร่วมของ ประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2556, จาก [http://www.dloc.opm.go.th/Upload/ Attachment/1813\\_535.pdf](http://www.dloc.opm.go.th/Upload/Attachment/1813_535.pdf)
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2549). *ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* [รายงานการวิจัย]. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี: การปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์.



อรพินท์ สโพซคซัย. (2541). สังคมเสถียรภาพและการสร้างกลไกประชาธิปไตยที่ดี. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2551, จาก <http://tdri.or.th/archives/download/quarterly/white-pp/wb20.htm>

อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

Asian Development Bank. (1995). *Governance: Sound development management*. Manila: ADB.

Grindle, M. (2010). Governance exaggerating the importance of good governance. *Impact Research from Harvard Kennedy School*, 3(1), 4.

IMF. (1997). *Good governance: The IMF's Role*. Washington, DC.: IMF.

Park, J. (2004). *Better governance in the public sector*. Seoul: KDI School of Public.

Santiso, C. (2001). Good governance and aid effectiveness: The world bank and conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 5-20.

UN ESCAP. (2008). What is good governance? Retrieved December 18, 2012, from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Concept and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.

World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington, DC.: The World Bank.