

## ธรรมาภิบาล

### ความหมาย

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง หลักปฏิบัติในการบริหารองค์การ เช่น รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการต่างๆ องค์การธุรกิจ เอกชนไม่ให้มีการคดโกงจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน

### ความเป็นมา

เมื่อมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมมือกันทำงานเพื่อความสำเร็จในจุดมุ่งหมายก็ย่อมมีความคิดในการป้องกันมิให้คนใดคนหนึ่ง หรือ กลุ่มใดเอาเปรียบหรือคดโกงคนอื่น มีการออกระเบียบปฏิบัติป้องกันการคดโกง มีการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการคดโกง ปัจจุบันมักเรียกกันตามภาษาอังกฤษว่า “คอร์รัปชัน” มีการออกกฎหมายลงโทษผู้ทำความผิดคดโกงผู้อื่น ในสมัยอินเดียโบราณ ในสมัยพุทธกาล จีนโบราณ กรีกโบราณ และโรมันโบราณมีการสอนผู้นำให้เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ สอนผู้คนให้เป็นผู้มีความซื่อสัตย์เพื่อว่าไปปฏิบัติงานจะได้ไม่คดโกง ศิลหำของพระพุทธเจ้า **ข้อหนึ่ง** คือห้ามลักทรัพย์ สังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยในหนังสือไตรภูมิพระร่วงของพระยาสิทธิไทย (สำเร็จ บุญเรือง รัตน, 2549) สอนพระราชาให้มีทศพิธราชธรรมอันเป็นธรรมของผู้ปกครองบ้านเมืองเป็นธรรมของผู้บริหารระดับต่างๆ ต้องปฏิบัติ 10 ประการ ได้แก่

- (1) การให้ทาน
- (2) ความประพฤติที่ดีงาม
- (3) ความเสียสละ
- (4) ความซื่อสัตย์
- (5) ความอ่อนโยน

(6) ความไม่หมกมุ่นในความสุขสำราญ

(7) ความไม่โกรธ

(8) การไม่ข่มเหงเบียดเบียนผู้อื่น

(9) ความอดทน

(10) ความไม่คลาดธรรม

ทศพิธราชธรรมนี้พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ตั้งแต่สมัยสุโขทัยต่อเนื่องมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ได้ทรงปฏิบัติพระองค์ตามหลักทศพิธราชธรรมอย่างต่อเนื่อง หลักทศพิธราชธรรมนี้จารึกไว้ที่ในเรือพระที่นั่งสุพรรณหงส์เพื่อให้พระมหากษัตริย์ได้ทอดพระเนตร เพื่อทรงระลึกถึงภารกิจที่ทรงปฏิบัติ ด้วยการยึดหลักทศพิธราชธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, 2554)

สมัยอยุธยาในรัชกาลของพระรามาธิบดีที่ 1 พระเจ้าอู่ทองผู้ทรงสร้างกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้กำหนดให้มีพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาคือการสาบานตนว่าจะซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ แม้ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีต้องทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาว่าจะซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในลิลิตโองการแช่งน้ำซึ่งเป็นโองการที่ใช้ในพิธีพระพิพัฒน์สัตยานั้นมีคำสาปแช่งไว้ว่า

ถ้าใครคิดทรยศ ไม่ซื่อสัตย์แล้ว “บ ซื่อน้ำตัดคอ”  
แต่ถ้าใครซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ก็จะได้รับผลดี ดังโคลงที่ว่า

“ใครซื่อเจ้าเดิมนาง ใครซื่อรางควายทอง ใครซื่อฟ้าสองย่าว เร่งยิน ใครซื่อสินเกตรา ใครซื่อ ใครรักเจ้าจงยศ”

ส่วนธรรมาภิบาลแนวใหม่เกิดจากการที่ธนาคารโลกได้ให้คณะผู้วิจัยหาคำตอบในปัญหาที่ว่าทำไมธนาคารโลกให้ประเทศทั้งหลายกู้เงินไปพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ ค.ศ.1945 แต่การพัฒนาของประเทศทั้งหลายไม่เท่ากัน บางประเทศพัฒนาได้ดีแต่บางประเทศก็ยังไม่พัฒนา คณะผู้วิจัยพบว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาล (good governance) การพัฒนาก็จะถึงประชาชนในประเทศนั้น แต่ประเทศใดที่ไม่มีธรรมาภิบาล เงินที่กู้ไปแทนที่จะตกถึงประชาชนก็ตกอยู่กับนักการเมืองและข้าราชการผู้คดโกงประเทศนั้นก็ยิ่งยากจนไม่พัฒนา

ธนาคารโลกจึงสรุปว่าธรรมาภิบาลของผู้บริหารประเทศจะทำให้ประเทศพัฒนาอย่างแท้จริง ธนาคารโลกจึงส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นทั่วโลกในปี ค.ศ.1989 (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ อีสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, 2554)

คำว่า ธรรมาภิบาล นี้แปลมาจากคำว่า Good Governance ธรรมาภิบาลมาจากคำว่า ธรรม ที่แปลว่า ถูกต้อง ดีงาม กับ อภิบาล ที่แปลว่า การปกครองดูแล ราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ อีสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, 2554)

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงต้องยอมรับและยึดถือธรรมาภิบาลด้วยเช่นกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้าน

เมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้กำหนดหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ตลอดจนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีไว้เช่นกัน แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 74 วรรคหนึ่งก็ได้กำหนดให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักของธรรมาภิบาล และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

United Nations Development Program (UNPD) กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541)

1. การมีส่วนร่วม (public participation) ประชาชนทั้งหลายทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มีความเปิดเผย ตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างอิสระ (free flow

of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมติร่วมในสังคม (consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ภาครัฐมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (equity) ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการบริการหรือการมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อ

ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดองค์ประกอบของ ธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ ดังนี้ (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543, 3 - 12)

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตัวเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไก

ในการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง ชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้มีประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

ประทวน บุญรักษา (2552) ได้วิจัยพบองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในสถานศึกษามี 5 องค์ประกอบมี 82 ดัชนีชี้วัด ดังนี้

#### องค์ประกอบหลักที่ 1 การมีส่วนร่วม

องค์ประกอบย่อยที่ 1 การมีส่วนร่วมในการ

วางแผน มีดัชนี ดังนี้

1. คณะครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของสถานศึกษา

2. คณะครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการของสถานศึกษา

องค์ประกอบย่อยที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีดัชนี ดังนี้

3. บุคลากรทุกฝ่ายและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสถานศึกษา

4. คณะครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานศึกษา

5. คณะครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ

องค์ประกอบย่อยที่ 3 การมีส่วนร่วมในการควบคุม กำกับ ติดตาม มีดัชนี ดังนี้

6. ครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน

7. สถานศึกษามีคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา

องค์ประกอบย่อยที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล มีดัชนี ดังนี้

8. สถานศึกษามีการประชุมครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนตัวแทนประชาชน

เพื่อรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

9. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานของครูและผู้บริหารสถานศึกษา

### องค์ประกอบหลักที่ 2 ความโปร่งใส

องค์ประกอบย่อยที่ 1 ความโปร่งใสด้านวิชาการ มีดัชนีดังนี้

10. สถานศึกษาร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจนและเปิดเผย

11. สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาได้

12. สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน

องค์ประกอบย่อยที่ 2 ความโปร่งใสด้านงบประมาณ มีดัชนี ดังนี้

13. ครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับรู้เหตุผลและขั้นตอนในการจัดทำแผนงบประมาณ

14. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการอนุมัติแผนการใช้งบประมาณ

15. แผนการใช้งบประมาณมีความสัมพันธ์กับการใช้จ่ายจริง

16. สถานศึกษามีคณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณที่มาจากทั้งภายในและภายนอก

17. สถานศึกษามีคณะกรรมการบริหารเงินรายได้ของสถานศึกษา

18. สถานศึกษามีคณะกรรมการตรวจสอบเงิน

รายได้สถานศึกษาที่มาจากหลายฝ่าย

องค์ประกอบย่อยที่ 3 ความโปร่งใสด้านบุคลากร มีดัชนี ดังนี้

19. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการกำหนดตำแหน่งครูและอัตราจ้าง

20. การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาอัตราจ้างมีการดำเนินการโดยเปิดเผย

21. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

22. การดำเนินการทางวินัยดำเนินการในรูปคณะกรรมการที่ได้รับการยอมรับ

23. สถานศึกษาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสร่วมกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างเปิดเผย

24. บุคลากรในสถานศึกษาได้รับการเสริมสร้างและการป้องกันการกระทำผิดวินัยอย่างสม่ำเสมอ

องค์ประกอบย่อยที่ 4 ความโปร่งใสด้านการบริหารทั่วไป มีดัชนี ดังนี้

25. สถานศึกษาจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกภาคเรียน

26. สถานศึกษาเปิดเผย เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีการปิดบัง

27. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาได้โดยง่าย

28. สถานศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ปกครองนักเรียนมีส่วนร่วมในการรับนักเรียน

29. สถานศึกษาไม่มีการเรียกรับเงินเกี่ยวกับการ

รับนักเรียนทุกกรณี

### องค์ประกอบหลักที่ 3 ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

องค์ประกอบย่อยที่ 1 การตรวจสอบการดำเนินงาน มีดัชนี ดังนี้

30. มีแผนปฏิบัติการครอบคลุมภารกิจอย่างชัดเจน

31. มีการดำเนินการตามแผนที่วางไว้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

32. มีการควบคุมกำกับติดตามการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

33. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและนำผลการประเมินมาปรับปรุงการดำเนินงาน

34. มีการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชน และผู้เกี่ยวข้องทราบถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการ และผลการดำเนินการ

องค์ประกอบย่อยที่ 2 การตรวจสอบด้านการเงิน มีดัชนี ดังนี้

35. มีการจัดระบบควบคุมการเงินภายในสถานศึกษาอย่างชัดเจน

36. มีการบริหารงานการเงินอย่างเปิดเผยและมีผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

37. มีการให้ครูและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารการเงินทุกขั้นตอน

38. มีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณให้สาธารณชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบทุกโครงการ

องค์ประกอบย่อยที่ 3 การได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน มีดัชนี ดังนี้

39. สถานศึกษามีคณะกรรมการตรวจสอบภายในที่มาจากตัวแทนครู ผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

40. สถานศึกษามีการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### องค์ประกอบหลักที่ 4 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์ประกอบย่อยที่ 1 ปัจจัยนำเข้า มีดัชนี ดังนี้

41. สถานศึกษามีวัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพและเพียงพอ

42. มีคณะกรรมการในการสรรหาทรัพยากรของสถานศึกษา

43. การดำเนินงานการสรรหาทรัพยากรเป็นไปอย่างเปิดเผย

องค์ประกอบย่อยที่ 2 การจัดสรรทรัพยากร มีดัชนีดังนี้

44. สถานศึกษามีการจัดสรรทรัพยากรให้แก่งาน โครงการ ห้องเรียน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

45. สถานศึกษามีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มุ่งผลให้เกิดแก่นักเรียน

องค์ประกอบย่อยที่ 3 กระบวนการภายในสถานศึกษา มีดัชนี ดังนี้

46. สถานศึกษามีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อความประหยัดและคุ้มค่าอย่างชัดเจน

47. สถานศึกษามีการกำหนดขั้นตอนการทำงานได้สะดวกและคล่องตัว

48. สถานศึกษามีระบบการสื่อสารและประสานงานภายในอย่างชัดเจน
49. สถานศึกษามีการจัดบรรยากาศการทำงานให้ครูและบุคลากรทำงานอย่างเป็นสุขและเกิดความพอใจ
50. สถานศึกษามีการสร้างทีมงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ
51. สถานศึกษามีระบบการตรวจสอบนโยบายการทำงานอย่างต่อเนื่องและปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง
- องค์ประกอบย่อยที่ 4 ด้านผลผลิต มีดัชนี ดังนี้
52. สถานศึกษามีการจัดเก็บสถิตินักเรียนที่ได้เลื่อนชั้น และจบหลักสูตรในแต่ละปีการศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นความก้าวหน้า
53. มีระบบดูแลช่วยเหลือเด็กเพื่อไม่让孩子ออกจากคัน
54. สถานศึกษามีระบบการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนให้สามารถบรรลุตามหลักสูตร
55. สถานศึกษามีการจัดเก็บสถิติผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน เพื่อเปรียบเทียบและพัฒนา
- องค์ประกอบย่อยที่ 5 ด้านผลลัพธ์ มีดัชนี ดังนี้
56. มีระบบการพัฒนานักเรียนให้มีนิสัยใฝ่รู้ ใฝ่เรียน
57. มีการติดตามช่วยเหลือให้นักเรียนมีงานทำหรือเรียนต่อ หลังจบชั้นสูงสุดของสถานศึกษา
58. ชุมชนมีความพึงพอใจในผลงานของสถานศึกษา
- องค์ประกอบย่อยที่ 6 ความคุ้มค่า มีดัชนี ดังนี้
59. มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างแท้จริง
60. อัตราการใช้จ่ายงบประมาณเทียบกับจำนวนนักเรียนที่รู้หนังสืออยู่ในอัตราที่สูง
61. อัตราใช้จ่ายงบประมาณเทียบกับจำนวนนักเรียนที่ได้เลื่อนชั้นอยู่ในอัตราที่สูง
62. อัตราการใช้จ่ายงบประมาณเทียบกับคุณภาพการศึกษาที่ได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)
- องค์ประกอบหลักที่ 5 ความมีคุณธรรม**
- องค์ประกอบย่อยที่ 1 จริยธรรมส่วนบุคคล มีดัชนี ดังนี้
63. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา
64. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีระเบียบวินัยและเสียสละ
65. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีความประพฤติปฏิบัติตามหลักศีลธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี
66. ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติตนตามศีลธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพครู
- องค์ประกอบย่อยที่ 2 จริยธรรมการทำงาน มีดัชนี ดังนี้
67. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาแก้ปัญหาโดยการมีส่วนร่วมและการใช้เหตุผล
68. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีความขยัน

หมั่นเพียรในการทำงานให้เกิดผลสำเร็จ

69. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดแก่นักเรียน

70. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ และระเบียบวินัยของสถานศึกษา

องค์ประกอบย่อยที่ 3 การปลอดจากทุจริต มีดัชนี ดังนี้

71. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

72. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติงานโดยยึดหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ

73. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาต้องรักษาผลประโยชน์ของสถานศึกษา

องค์ประกอบย่อยที่ 4 จรรยาบรรณต่อตนเอง มีดัชนี ดังนี้

74. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด

75. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และศิษย์ของตน

76. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีการพัฒนาตนเองด้านวิชาการและทักษะในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ

องค์ประกอบย่อยที่ 5 จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน มีดัชนี ดังนี้

77. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ เห็นประโยชน์ของสถานศึกษา

เป็นสำคัญ

78. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามุ่งมั่นปฏิบัติงานเพื่อสนองต่อนโยบายของสถานศึกษา

79. ครูและบุคลากรในสถานศึกษารักษาความสามัคคีและชื่อเสียงของสถานศึกษาอย่างเคร่งครัด องค์ประกอบย่อยที่ 6 จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ มีดัชนี ดังนี้

80. ครูและบุคลากรในสถานศึกษามีความรักและเมตตาต่อนักเรียนทุกคน

81. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาส่งเสริมให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ในทุกสถานการณ์

82. ครูและบุคลากรในสถานศึกษาต้องประพฤติตามจรรยาบรรณต่อนักเรียนทุกคน

**เครื่องมือวัดธรรมมาภิบาลในสถานศึกษา**

จากผลงานการวิจัยของ ประทวน บุญรักษา (2552 : 137) ที่พบองค์ประกอบและดัชนีชี้วัดธรรมมาภิบาลในสถานศึกษา ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก 82 ดัชนีชี้วัดที่พบ ดังนี้

องค์ประกอบหลักที่ 1 การมีส่วนร่วม มี 9 ดัชนีชี้วัด

องค์ประกอบหลักที่ 2 ความโปร่งใส มี 20 ดัชนีชี้วัด

องค์ประกอบหลักที่ 3 ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ มี 11 ดัชนีชี้วัด

องค์ประกอบหลักที่ 4 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มี 22 ดัชนีชี้วัด



องค์ประกอบหลักที่ 5 ความมีคุณธรรมมี 20 ดัชนีชี้วัด นำมาสร้างเป็นแบบสอบถามมีความเชื่อมั่น 0.918 แต่ละข้อมีค่าอำนาจจำแนกอยู่ระหว่าง 0.253 - 0.411 สอบถามผู้บริหารสถานศึกษาและ สุ่มครูผู้สอนมา 3 - 5 คน ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างใน

สุ่มจากครูทั้งหมดของสถานศึกษานั้นให้กลุ่มตัวอย่างตอบระดับการปฏิบัติตามธรรมาภิบาลในสถานศึกษา จาก น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก มากที่สุด ดังตารางต่อไปนี้

ข้อที่	ดัชนี	ระดับการปฏิบัติ				
		น้อยที่สุด (1)	น้อย (2)	ปานกลาง (3)	มาก (4)	มากที่สุด (5)
0.	องค์ประกอบหลักที่ 1 การมีส่วนร่วมครูและ คณะกรรมการสถานศึกษาพื้นฐานมีส่วนร่วมในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของสถานศึกษา					

แต่ละสถานศึกษา โดยใช้ตารางเลข

1.00 - 1.79 หมายถึง มีธรรมาภิบาลในระดับต่ำมาก

#### เกณฑ์การให้คะแนน

น้อยที่สุด ให้เท่ากับ 1 คะแนน  
 น้อย ให้เท่ากับ 2 คะแนน  
 ปานกลาง ให้เท่ากับ 3 คะแนน  
 มาก ให้เท่ากับ 4 คะแนน  
 มากที่สุด ให้เท่ากับ 5 คะแนน

1.80 - 2.59 หมายถึง มีธรรมาภิบาลในระดับต่ำ

2.60 - 3.39 หมายถึง มีธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง

3.40 - 4.19 หมายถึง มีธรรมาภิบาลในระดับสูง

4.20 - 5.00 หมายถึง มีธรรมาภิบาลในระดับสูงมาก

#### การแปลความหมายของคะแนน

นำคะแนนที่ผู้บริหารสถานศึกษาและครูของแต่ละสถานศึกษาตอบมาหาค่าเฉลี่ยเป็นค่าบ่งชี้ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษานั้น สำหรับการแปลความหมายค่าเฉลี่ยของคะแนนระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการใช้เกณฑ์ ดังนี้

แบบสอบถามมีความเที่ยงตรงเชิงพินิจจากผู้เชี่ยวชาญ มีความเที่ยงตรงตามโครงสร้างและมีความเที่ยงตรงตามสภาพ

#### ตัวแปรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

บุปผาวัลย์ เจริญชัยสงค์ (2555) วิจัยพบว่า ตัวแปรที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลในสถานศึกษาคือ ระดับการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาและภาวะ

ผู้นำตามแนวพุทธของผู้บริหารสถานศึกษาหรือภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารสถานศึกษาหรือการปฏิบัติตามหลักศีลธรรมของผู้บริหารสถานศึกษา โดยที่ตัวแปรทั้งสามต่างมีความสัมพันธ์ทางบวกซึ่งกันและกันอย่างสูงมาก การปฏิบัติตามหลักศีลธรรมของผู้บริหารเป็นรากฐานสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

### **ความสำคัญของธรรมาภิบาล**

ถ้าผู้บริหารในองค์กรต่างๆ ของรัฐ แม้กระทั่งในสถานศึกษา บริหารตามหลักธรรมาภิบาลก็จะทำให้องค์การนั้นๆ มีความก้าวหน้า ประเทศชาติก็จะเจริญ มีการพัฒนาอย่างดี ประชาชนมีความสุข ดังพุทธพจน์ (พระธรรมปิฎก (ประยูรย์ ปยุตโต, 2545) ที่ว่า

“เมื่อฝูงโคว่ายน้ำข้ามน้ำ ถ้าโคจ่าฝูงไปคด โคหมด

ทั้งฝูงนั้นก็ไปคดตามกัน เพราะมีผู้นำที่ไปคดฉันใด ในหมู่มนุษย์ก็ฉันนั้น บุคคลผู้ใดได้รับสมมติให้เป็นใหญ่ หากบุคคลผู้นั้นประพฤติไม่เป็นธรรม หมู่ประชาชนนอกนั้นก็จะประพฤติชั่วเสียหาย แฉกแค้นทั้งหมดก็ยากเชยหากผู้ปกครองเป็นผู้ไร้ธรรม”

“เมื่อฝูงโคว่ายน้ำข้ามน้ำ ถ้าโคจ่าฝูงไปตรง โคหมดทั้งฝูงก็ไปตรงตามกัน เพราะมีผู้นำที่ไปตรง ฉันใด ในหมู่มนุษย์ก็ฉันนั้น บุคคลผู้ใดได้รับสมมติให้เป็นใหญ่ หากบุคคลผู้นั้นประพฤติชอบธรรม หมู่ประชาชนนอกนั้นก็จะพลอยดำเนินตาม ทั้งแฉกแค้นก็จะเป็นสุข หากผู้ปกครองตั้งอยู่ในธรรม”

พุทธพจน์นี้แสดงให้เห็นความสำคัญของผู้นำที่ต้องบริหารตามหลักธรรมาภิบาลว่ามีความสำคัญต่อการอยู่รอด สวัสดิภาพ และสันติสุขของสังคม

**สำเร็จ บุญเรืองรัตน์**

### บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (กันยายน-ธันวาคม, 2541). “ธรรมรัฐภาคการเมือง บทบาทภาคการเมือง,” **รัฐสภาสาร**. 46 : 1 - 65.
- ชนะศักดิ์ ยูบูรณ์. (2543). “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี,” ใน **การปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : บพิตรการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. และ อีสริยาภรณ์ อุวรรณโณ. (31 สิงหาคม 2554). “ธรรมรัฐ - ธรรมราชา (ตอน 2) : ธรรมาภิบาลพุทธ” **เดลินิวส์**. หน้า 8.
- ประทวน บุญรักษา. (2552). **การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**. วิทยานิพนธ์ ศษ.ด. (การบริหารการศึกษา) นครราชสีมา : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2545). **ภาวะผู้นำ : ความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม.
- บุปผาวัลย์ เจริญชัยสงค์. (2555). **ตัวแปรที่ส่งผลต่อระดับการปฏิบัติการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**. วิทยานิพนธ์ ศษ.ด. (การบริหารการศึกษา). นครราชสีมา : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- สำเร็จ บุญเรืองรัตน์. (2549). **ปรัชญาในวรรณคดีสมัยสุโขทัย**. กรุงเทพมหานคร : SUNPRINTING.