

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์การทางการศึกษา ด้วยกลไกธรรมาธิปไตยของผู้บริหาร*

อนุชา กอนพ่วง¹

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นิยมใช้ในการบริหารของภาครัฐ เอกชนและรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเชื่อว่าเป็นแนวทางการบริหารและการปกครองที่ดี สามารถสร้างประโยชน์สุขและความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย ทั้งนี้ระบบการจัดการศึกษา ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการบริหารจัดการแนวใหม่ เพื่อแก้วิกฤตการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษาศรวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) แต่ยังคงขาดการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

บทความนี้จึงมุ่งเสนอสถานการณ์ธรรมาภิบาลของสังคมไทยและสถานการณ์ธรรมาภิบาลของการศึกษา พร้อมกับชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของการนำธรรมาภิบาล มาใช้ที่ควรเร่งแก้ไข จากนั้นเป็นการนำเสนอแนวคิดธรรมาธิปไตย ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่ผู้บริหารทางการศึกษาควรมี และเป็นกลไกสำคัญต่อการสร้างเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดทั่วทั้งองค์กร ให้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล/ ธรรมาธิปไตย/ องค์การทางการศึกษา

* บทความวิชาการทางการศึกษา ภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

¹ อาจารย์, ภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์



The Enhancement of Good Governance of Educational Organization using Administrator's Dhammadhtippataiya Mechanism^{*}

Anucha Kornpuang¹

Abstracts

Good governance utilized popularly in management of public sector, private sector, and state enterprises sector is convinced to be the best administrative system that can make peace, happiness, and equity for every society worldwide. Educational system brings this paradigm to apply to be the new management way to solve the educational crisis for the two decades of Education Reform (2009-2018), however it is lacked to apply concretely.

This paper is to present situations of good governance both in Thai society and in education context in order to indicate problems of good governance application. After that, Dhammadhtippataiya paradigm is presented to be the desirous requirement for education administrators and the main mechanism to enhance total good governance inside educational organization to develop the quality of students.

Keywords: Good Governance/ Dhammadhtippataiya/ Educational Organization

^{*} Academic paper, Department of Management and Development Studies, Faculty of Education, Naresuan University, Thailand

¹ Lecturer, Department of Management and Development Studies, Faculty of Education, Naresuan University.

บทนำ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง แนวคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยได้รับการเผยแพร่และถูกผนวกหลอมรวมเข้ากับแนวคิดการบริหารราชการตามรูปแบบของ Max Weber อย่างลงตัว แล้วถูกนำไปใช้ในการบริหารและการปกครองในประเทศต่างๆ มาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามปัจจุบันการบริหารระบบนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักบริหาร นักปกครองว่า ขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตตลอดเวลา อีกทั้ง เป็นระบบที่เอื้อให้เกิดปัญหาคอรัปชั่น การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, 2544 : 4-5)

ในช่วงปี ค.ศ. 1980 กลุ่มนักวิชาการ นักบริหาร มีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า ควรมีแนวทางการบริหารที่ดีมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่รวดเร็วและซับซ้อน รวมทั้งกลุ่มองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ต่างเห็นพ้องกันว่า จำเป็นต้องมีการบริหารหรือการปกครองที่ดี และกำหนดเป็นแนวทางให้ประเทศที่เป็นลูกหนี้นำไปปฏิบัติ เพื่อสร้างหลักประกันและสร้างความมั่นใจต่อการทวงหนี้ไม่ให้สูญ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

สำหรับสังคมไทยกับธรรมาภิบาลนั้น มีความตื่นตัวและจริงจังกับการสร้างธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1997 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่เรียกติดปากว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้ในฐานะประเทศหนึ่งที่ยอมรับความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์การทางการเงินระหว่างประเทศ ก่อปรกฏเกิดปัญหาการบริหารภายในประเทศ มีการทุจริตคอรัปชั่น ในแวดวงการเมือง ธุรกิจเอกชน รวมถึงราชการทุกภาคส่วน (ปิยะพงษ์ บุญบงก์, 2552: 30-31; สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2553) จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวข้องกับการสร้างธรรมาภิบาลในนัยของ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” เมื่อปี พ.ศ. 2542 และพ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) แนวคิดธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปขยายผลสู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ธุรกิจเอกชน รวมทั้งภาคการศึกษาที่มีการศึกษาวิจัยกันอย่างแพร่หลาย

ธรรมาภิบาล มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” สำหรับประเทศไทยนั้นระยะแรกมีนักวิชาการ นักบริหารต่างบัญญัติศัพท์ด้วยถ้อยคำที่หลากหลาย อาทิ ธรรมรัฐ ประชารัฐ สุประศาสนการ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544: 10) จากการประมวลแนวคิดของนักวิชาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยการเชื่อมโยงองค์ประกอบทางภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ และสมดุลก่อให้เกิดการดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และเป็นพื้นฐานในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ชอบธรรมและมีเสถียรภาพฐานแนวคิดของธรรมาภิบาลมาจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จากการศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาลถูกจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) **ธรรมาภิบาลอำนาจนิยม** มุ่งเน้นที่รัฐในฐานะ



เจ้าของธรรมาภิบาล ให้ใช้กฎหมายเป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2) **ธรรมาภิบาลเสรีนิยม** มุ่งเน้นที่กลุ่มธุรกิจ เอกชนในฐานะเจ้าของธรรมาภิบาล ให้มีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ มีสังคมที่ประนีประนอม 3) **ธรรมาภิบาลชุมชนนิยม** มุ่งเน้นที่ภาคสังคมและประชาชนในฐานะเจ้าของธรรมาภิบาล สนับสนุนการกระจายอำนาจทางบริหารและการปกครอง (นฤมล ทับจุมพล, 2541)

ธรรมาภิบาลมีเป้าหมายกว้างขวางเป็นสากล เพื่อตอบสนองความซับซ้อนของบริบทภายนอกที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเน้นการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันของทุกภาคส่วนของสังคมอย่างสันติสุข ด้วยความเป็นธรรม ก่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 : 31) สำหรับประเทศไทย ระบุเป้าหมายของธรรมาภิบาล ด้วยการตราเป็นกฎหมาย โดยออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 6 ระบุเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองไว้ 7 ประการ ได้แก่ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภาครัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐบาล 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546: 16) ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าว ได้ระบุองค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็น 6 หลัก คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า (ปิยะพงษ์ บุญบงก์, 2552: 35) เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐได้นำไปปรับประยุกต์ใช้โดยมีทั้งส่วนที่คล้ายคลึง และแตกต่างกันตามบริบท จุดเน้นและอัตลักษณ์ของตนเอง

สถานการณ์ธรรมาภิบาลของสังคมไทยที่ควรเร่งแก้ไข

จากการศึกษาแนวคิดที่มาของธรรมาภิบาลข้างต้น กล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นสภาพอุดมคติ (Ideal) ที่ภาครัฐ หรือฝ่ายบริหาร ภาคธุรกิจและเอกชน และภาคประชาสังคม ร่วมกันธำรงรักษาความสมดุลในการจัดระเบียบสังคม ในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมุ่งหวังให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อนำมาสู่ประโยชน์สุขกับทุกฝ่าย การดำเนินการเพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามแนวคิดธรรมาภิบาล จำเป็นต้องมีการปฏิรูปทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม (ธีรยุทธ บุญมี, 2541 ; ประเวศ วะสี, 2542 อ้างถึงใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2553) แต่ในปัจจุบันสภาพความสำเร็จดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นกับสังคมไทยอย่างแท้จริง เนื่องจากเหตุสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ธรรมาภิบาลที่ถูกขับเคลื่อนในสังคมไทยปัจจุบัน มุ่งเน้นที่ **ธรรมาภิบาลอำนาจนิยม** เป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐเป็นเจ้าของธรรมาภิบาล และเชื่อว่ากฎหมายเป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในขณะที่เสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดความสมดุลในภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นไปอย่างลุ่มๆดอนๆ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหลังการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บางมาตรา ณ ช่วงเวลานั้น รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2542 และพ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏว่า บ้านเมืองจะเกิดความสงบ ผาสุกแต่อย่างใด กลับพบ

แต่ความวุ่นวาย ความขัดแย้ง และปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างต่อเนื่องและเริ่มทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ในช่วงกว่าทศวรรษหลังปี 2540 จวบจนถึงปัจจุบัน

2. แนวทางการบริหารการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ มักเป็นเพียงแนวคิดและหลักการเป็นภาพกว้างในระดับมหภาค (Macro Level) แต่การนำไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ (Micro Level) ยังขาดความเป็นรูปธรรมและขาดเอกภาพ โดยเฉพาะองค์การภาครัฐยังคงยึดติดกับการปฏิบัติตามแบบแผนของราชการ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการบริหาร จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเอื้อให้เกิดปัญหาคอรัปชั่น การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำธรรมาภิบาลไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 : 4-5)

3. สภาพการนำธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติที่เห็นจวนจินตาคือ การนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักอันเป็นพื้นฐานจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปเชื่อมโยงกับการบริหารงานขององค์กร โดยอาจมีการปรับ เพิ่มหรือลดองค์ประกอบธรรมาภิบาลและสร้างแบบแผนหรือรูปแบบการปฏิบัติงานขององค์กรขึ้นมา อาทิ การทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน การทำแผนปฏิบัติการ เป็นต้น แต่ขาดการนำเครื่องมือทางการบริหารอื่นๆ อาทิ เทคนิคการบริหารแบบ Strategic Vision Management (SVM), Result Based Management (RBM), Information Technology Management (ITM) เป็นต้น มาบูรณาการใช้เสริมสร้างให้เกิดการบริหารที่ติดตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีการดำเนินงานที่โปร่งใส โดยการใช้มีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และมุ่งให้เกิดคุณภาพการจัดการศึกษาได้อย่างชัดเจน (ปีณรส มาลากุล ณ อยุธยา. มปป.)

4. ขาดการสร้างเสริมธรรมาภิบาลของคนในองค์กรที่ชัดเจน เนื่องจากธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้นเน้น “รูปแบบงานตามหลักธรรมาภิบาล” แต่ “ธรรมาภิบาลของคน” ในองค์กรที่เป็นความรู้สึกนึกคิด เป็นค่านิยม วิถีชีวิต และวัฒนธรรมองค์กรยังถูกกลบเกลื่อน จึงทำให้ยากที่จะเปลี่ยนแปลงองค์กรให้สำเร็จได้อย่างยั่งยืน

5. เกิดปัญหาขัดแย้งของการกำหนดเป้าหมายของธรรมาภิบาลในเชิงการประยุกต์ใช้กับองค์กรในกรณีที่องค์กรทุกหน่วยยึดหลักธรรมาภิบาลโดยถ้วนทั่ว แล้วจะยึดถือประโยชน์ของใคร ระหว่างหน่วยงานตนเอง สังคม ประเทศ หรือระดับโลก เพราะหากธรรมาภิบาลเป็นเรื่องการบริหารจัดการผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ให้ลงตัวแล้ว การเอื้อให้เกิดประโยชน์ที่ลงตัวในสถานะหนึ่งก็อาจมีการเสียประโยชน์ให้กับอีกกลุ่มหนึ่งได้เสมอ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ถูกกล่าวหาว่าเป็นประเทศที่สร้างมลภาวะให้กับโลกมากที่สุด และเป็นเหตุสำคัญในการเกิดภาวะโลกร้อน แต่อเมริกากล้าเลือกที่จะแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจของตนเองแทนการดูแลสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาของคนทั้งโลก คำถามคือ อเมริกาควรยึดธรรมาภิบาลระดับโลก หรือธรรมาภิบาลระดับประเทศ ดังนั้น トラバドที่ยังเป็นธรรมาภิบาลถูกครอบด้วยแนวคิดประโยชน์นิยม หรือวัตถุนิยมดังในทุกวันนี้ トラバนั้น การบรรลุเป้าหมายของธรรมาภิบาลที่จะเกิดประโยชน์สุขอันแท้จริงจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง

สถานการณ์ธรรมาภิบาลของการศึกษาวิกฤตยิ่งกว่า

คงไม่มีใครปฏิเสธว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือการพัฒนาคุณภาพของคน เพื่อรับใช้สังคมให้สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศ และเกิดประโยชน์สุขต่อสังคมส่วนรวม โดยองค์การทางการศึกษา



เป็นหน่วยงานหลักที่แบกรับอันยิ่งใหญ่นี้ คำว่าองค์การทางการศึกษา หมายถึง สถานศึกษาในชื่อเรียกต่าง ๆ อาทิ โรงเรียน มหาวิทยาลัย เป็นต้น ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาให้กับผู้เรียนโดยตรง และยังหมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดการศึกษา อาทิ เขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น แต่โดยโครงสร้างการบริหารแล้ว ระบบบริหารการศึกษาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ระบบบริหารการศึกษาจึงต้องถือเอานโยบายการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้ สภาพการณ์ของการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลลงสู่การปฏิบัติขององค์การทางการศึกษาจึงเกิดขึ้น คล้ายคลึงกับองค์การของรัฐที่กล่าวในข้างต้น ที่ยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่สถานการณ์ด้านการศึกษาในปัจจุบันและอนาคตบ่งชี้ว่า มีความจำเป็นต้องใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาส่งเสริมการบริหารงานการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1. องค์การศึกษามีพันธกิจและจุดมุ่งหมายที่สำคัญและแตกต่างจากองค์การภาครัฐอื่น ๆ กล่าวคือองค์การภาครัฐอื่น ๆ มักใช้ธรรมาภิบาลเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้บริการขององค์การ เพื่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในฐานะผู้รับบริการ แต่องค์การทางการศึกษามีพันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งเป็นผลผลิตโดยตรง และหากผู้เรียนมีคุณภาพก็จะไปสร้างผลกระทบทางบวกให้กับสังคมและประเทศ นั่นคือ ความเจริญก้าวหน้าของประเทศที่ตามมานั่นเอง ทั้งนี้ คุณภาพของผู้เรียนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากขาดการบริหารจัดการศึกษาที่ดีดังจะเห็นได้จาก การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาที่เป็นข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2552-2561) ได้ระบุให้มีการเร่งส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหาร โดยองค์กรคณะบุคคลทุกระดับ ให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้

2. สถานการณ์การศึกษาในขณะนี้ถือว่าเป็น “วิกฤตการศึกษา” เนื่องจาก ผลการจัดการศึกษาในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542-2551) หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบปัญหาต้องเร่งแก้ไขหลายประการ ที่สำคัญคือ ปัญหาคุณภาพผู้เรียน บ่งชี้จากผลการประเมินความสามารถด้านผู้เรียน ดังจะเห็นได้จากผลการประเมินจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (2553) ได้ทำการประเมิน รวบรวมและจัดอันดับความสามารถของผู้เรียน โดยใช้ค่า หรือคะแนนสอบเป็นหลักของหน่วยงานต่างประเทศ อาทิ IMD, PISSA, TIMSS พบว่า ความสามารถผู้เรียนอยู่ในกลุ่มต่ำเมื่อเทียบกับเกณฑ์ หรือเมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศ แม้กระทั่งผลทดสอบจากหน่วยงานภายในประเทศ อาทิ การทดสอบ O-NET, I-NET, V-NET ในปีการศึกษา 2551-2552 พบว่า ภาพรวมนักเรียนมีคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็ม (นอกจากนั้น ยังพบปัญหาด้านคุณภาพของครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ รวมทั้ง ปัญหาด้านโอกาสทางการศึกษา ดังนั้น หากไม่สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาได้แล้ว จะเกิดวิกฤต “คุณภาพของคน” ที่จะส่งผลกระทบยาวต่อความเจริญและความก้าวหน้าของประเทศ ในโลกยุคการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วอย่างแน่นอน

3. ประเทศไทยจะพบการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในอนาคตอันใกล้ กล่าวคือ การรวมกลุ่มประเทศ และจัดตั้งเป็น “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ในปี พ.ศ. 2558 โดยจะเกิดความร่วมมือกันใน 3 ด้านหลัก คือ 1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC) 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการศึกษาของไทยที่ต้องมีการเตรียมความพร้อม และพัฒนาความสามารถของบุคลากรทางการศึกษาและคุณภาพการศึกษาอย่างเร่งด่วน

ฝ่าวิกฤตการศึกษา ด้วยการเสริมสร้างธรรมาภิบาลคนในองค์กรทางการศึกษา

วิกฤตการศึกษาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะวิกฤตคุณภาพผู้เรียนนั้น ถูกส่งสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และจะทวีความรุนแรงมากขึ้นอีกแน่นอน หากประเทศเป็นฝ่ายเสียเปรียบในเวทีการแข่งขันกับนานาประเทศ ซึ่งการรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนน่าจะเป็นสถานการณ์แรกที่มีแนวโน้มเป็นเช่นนั้น แต่การแก้ไขปัญหาวิกฤตการศึกษาที่เป็นอยู่นี้ คงไม่อาจทำได้โดยใครคนใดคนหนึ่งหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่หากจะต้องร่วมมือกันทุกคนทุกฝ่าย ที่มองเห็นปัญหาดตรงกัน และที่สำคัญที่สุด คือ พร้อมใจกัน ร่วมมือขับเคลื่อนให้เกิดการยกระดับคุณภาพของผู้เรียน อย่างไรก็ดี คงมีคำถามเกิดขึ้นตามมาว่า แล้วใครบ้างที่ต้องช่วยกัน ช่วยกันอย่างไร คำตอบที่ได้คงมีต่าง ๆ นานา แต่ในทรรศนะของผู้เขียนแล้ว สิ่งที่เราควรได้รับการปรับปรุงและจำเป็นต้องพัฒนา มากที่สุด คือ องค์กรทางการศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษา เนื่องจากเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา มีหน้าที่พัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยตรงและจะส่งผลถึงคุณภาพผู้เรียนได้มากที่สุด โดยทางหนึ่งที่เราควรกระทำ คือ นำแนวคิดธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนมากที่สุด แต่โดยส่วนใหญ่องค์กรมักนำหลักธรรมาภิบาลไปเทียบเคียงกับการกิจ และกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ซึ่งจะได้เพียง “แบบแผนงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล” เท่านั้น นอกจากนั้น ยังขาดความชัดเจน ในเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญอีกทั้งขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหาร โดยลักษณะการปฏิบัติงานยังยึดติดวิถีของงานราชการ เน้นระเบียบ แบบฟอร์ม มากกว่าเป้าหมาย ทั้งนี้ สิ่งที่มีความสำคัญมากในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กรการศึกษา ในยุควิกฤตคุณภาพผู้เรียนนี้ก็คือ “ธรรมาภิบาลของคน” ในองค์กร ซึ่งเป็นกลไกสำคัญมากในการสร้างความสำเร็จของธรรมาภิบาลขององค์กรให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจาก หากผู้นำหรือผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษา ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เห็นความสำคัญ และมีความตระหนักในการสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลที่มุ่งประโยชน์สุขให้เกิดคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญแล้ว วิกฤตคุณภาพผู้เรียนคงคลี่คลายลงได้ไม่ยากนัก

“ธรรมาภิบาลคน” คือ นิโรธ ที่มีธรรมาธิปไตยเป็นมรรค

แม้ว่า “ธรรมาภิบาลของคน” ในองค์กรทางการศึกษาจะเสมือนอีกด้านหนึ่งของเหรียญที่ส่งเสริม “ธรรมาภิบาลของงาน” ให้เกิดความสมบูรณ์ แต่การสร้างให้บุคลากรของหน่วยงานทางการศึกษา ปรับเปลี่ยนความคิด เกิดตระหนัก เกิดการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ด้วยการอุทิศเวลา แรงกาย แรงใจและสติปัญญาเพื่อพัฒนา



คุณภาพผู้เรียน ให้เป็นคนเก่ง คนดี มีคุณธรรม ไม่ได้กระทำโดยง่าย เนื่องจากมีปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค ทั้งที่เกิดจากภายในสถานศึกษาเอง และเป็นอิทธิพลเชิงลบที่ส่งผลมาจากภายนอก อีกทั้งคุณภาพผู้เรียนที่ปรากฏในปัจจุบันก็เป็นปัญหาสังคมมานานจนถึงขั้นวิกฤต อย่างไรก็ดี ในทฤษฎีของผู้เขียนแล้ว ฐานของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาธรรมชาติของงานและคนในองค์กรควรเกิดขึ้นจากการระเบิดจากภายในหน่วยงานทางการศึกษาเอง และกระจายสู่ภายนอก โดยตัวแปรที่เป็นกลไกสำคัญ ในการขับเคลื่อนความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน คือ บุคลากรภายในองค์กรเอง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ สทศ. ในการแก้ไขคุณภาพผู้เรียนว่า ควรแก้ที่คน มิใช่ระบบ เพราะผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรในโรงเรียนมีความสำคัญมากที่จะทำให้โรงเรียนเข้มแข็ง (สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). 2553 : 47)

ในบรรดาบุคลากรทางการศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษา ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ โดยต้องเป็นผู้นำในการพัฒนา และพัฒนาบุคลากรให้ส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียนมากที่สุด ดังกล่าวที่ว่า “ไม่มีผู้บริหารที่แย่ในโรงเรียนเยี่ยมหรือไม่มีผู้บริหารเยี่ยมในโรงเรียนที่แย่” ผู้บริหารสถานศึกษาต้องแสดงภาวะผู้นำในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับบุคลากร ทั้งนี้ ผู้เขียนจะไม่ขอลำถึงแนวคิดภาวะผู้นำทางตะวันตก ที่มักมีข้อบกพร่องเสมอเมื่อนำมาใช้กับบริบทของไทย แต่ต้องการเสนอหลักธรรมทางพุทธศาสนา เรียกว่า **“ธรรมาธิปไตย”** ของผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษา เนื่องจากมีจุดเด่นหลายประการที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับหลักการและเป้าหมายของแนวคิดธรรมาภิบาล อีกทั้งยังช่วยเสริมจุดอ่อนเรื่อง “ธรรมาภิบาลของคน” ซึ่งธรรมาภิบาลแนวคิดดั้งเดิมแทบไม่ได้กล่าวถึง โดยเน้นไปที่การพัฒนาตัวบุคคล และตัวผู้นำให้คิดตัดสินใจโดยถือ “ธรรม” หรือความจริง ความถูกต้อง ดีงามและความเป็นประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งก็คือคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ แต่เนื่องจาก “ธรรมาธิปไตย” เป็นศัพท์บัญญัติจากหลักธรรมของศาสนาพุทธ การศึกษาอ่อนรอยถึงขอบข่ายที่มาน่าจะช่วยให้เกิดความเข้าใจได้ถ่องแท้ และสามารถนำไปใช้ได้อย่างถูกต้องมากขึ้น

เมื่อทำการศึกษาจึงพบว่า **ธรรมาธิปไตย** เป็นหลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าที่บัญญัติไว้ในพระสุตตันตปิฎก เล่มที่ 20 ในหัวข้อธรรม “อธิปเตยสูตรว่าด้วยอธิปไตย 3” ประกอบด้วย **อิตตาธิปไตย** หมายถึง การที่บุคคลที่ถือตนเองเป็นใหญ่ มีตนเองเป็นศูนย์กลาง ในการคิดและตัดสินใจ ขณะที่ **โลกาธิปไตย** เป็นบุคคลที่ถือโลกหรือกระแสปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญในการคิดและตัดสินใจ สำหรับ **ธรรมาธิปไตย** เกิดจากบุคคลถือ “ธรรม” หรือความถูกต้องดีงาม เป็นหลักสำคัญในการคิดและตัดสินใจ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. 2549: 228-231) โดยอธิปไตยทั้ง 3 ประการนี้พระพุทธองค์ไม่ได้ตรัสไว้ในลักษณะของรูปแบบการปกครองโดยตรง แต่ทรงตรัสแก่พระภิกษุเพื่อถือเอาเป็นหลักในการพัฒนาตนเอง

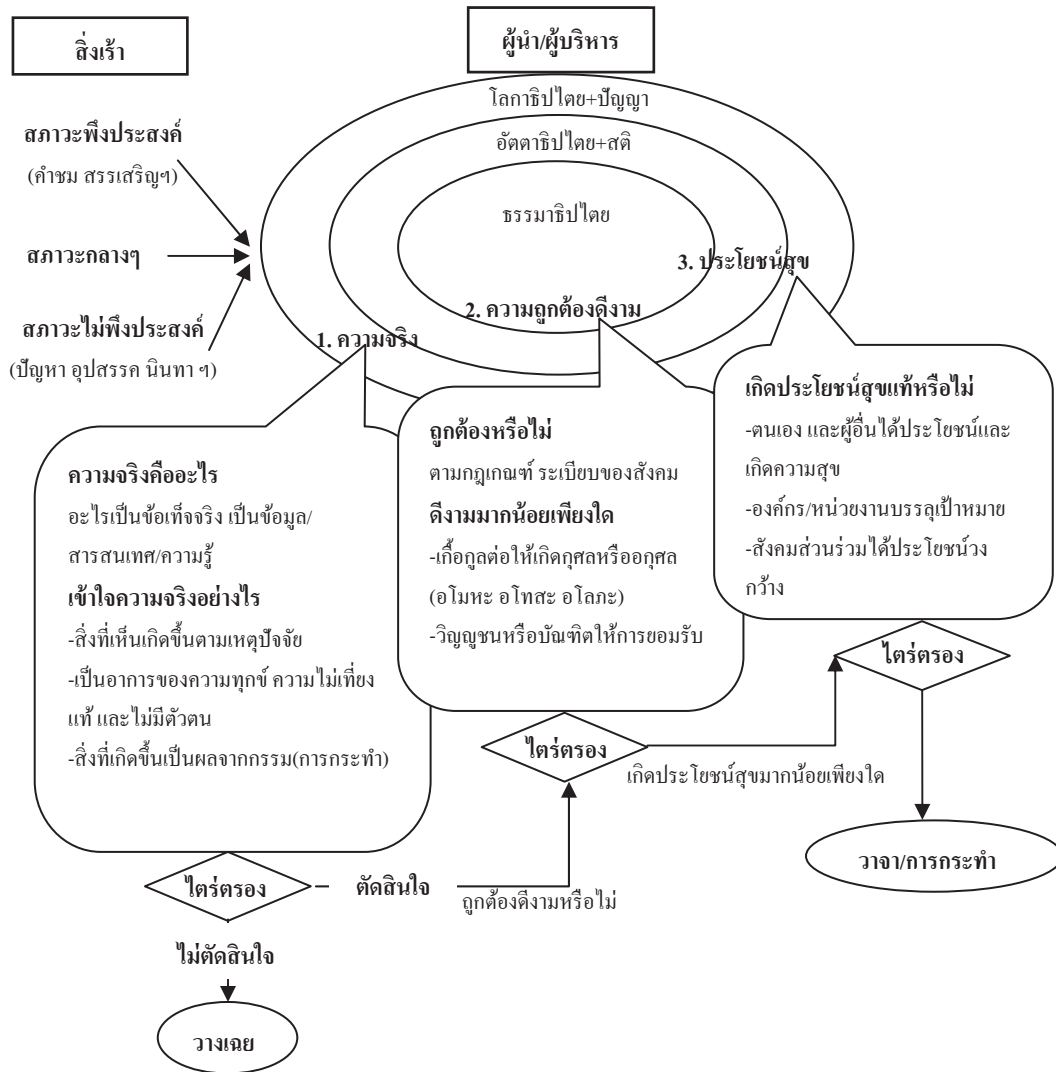
จากสาระของอธิปไตยสูตรข้างต้น จะมีจุดเน้นของ **“ธรรมที่ควรมียู่ในแต่ละบุคคลมากกว่าอธิปไตยในการปกครอง”** กล่าวคือ ทุกคนสามารถจะเป็นอิตตาธิปไตย โลกาธิปไตย และธรรมาธิปไตยได้ทั้งสิ้น แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ บุคคลที่เป็นผู้นำหรือผู้ปกครองทั้งแบบอิตตาธิปไตยและโลกาธิปไตย ควรถือหลักธรรมาธิปไตยเป็นหลักในการตัดสินใจด้วยเสมอ โดยบุคคลผู้มีจิตแบบอิตตาธิปไตยให้ยึดถือธรรม และมีสติ คอยควบคุม กำกับความคิดและการตัดสินใจของตนเองเสมอ สำหรับบุคคลใดมีจิตแบบโลกาธิปไตย

ให้ถือธรรมและปัญญาเป็นเครื่องพิจารณา ไตร่ตรอง ให้รอบคอบก่อนตัดสินใจ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2549 : 228-231 ; พระมหาทวีข ทิรชาโต (ศรีพรหม), 2550: 89-90)

จะเห็นได้ว่า “ธรรมาธิปไตย” เป็นหลักธรรมสำคัญในอริยปไตย 3 มุ่งเน้นไปที่การถือธรรมเป็นหลัก การต่อมากว่า “ธรรมาธิปไตย” ถูกนำมาวิเคราะห์ขยายความกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากขึ้นโดยพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของธรรมาธิปไตย ว่าการถือธรรมเป็นใหญ่ การยึดถือความถูกต้องเป็นหลัก พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ประยุตโต) (2552) ได้กล่าวขยายความธรรมาธิปไตยเพิ่มเติมว่า เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่ยึดถือความจริง ความถูกต้องดีงามและถือเอาประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้งในการตัดสินใจ ในขณะที่เดียวกันธรรมาธิปไตยถูกนำมาเกี่ยวข้องกับการปกครอง กล่าวคือ เป็นการใช้ธรรมนำการปกครองเมื่อมีคนหมู่มากมาอยู่ร่วมกัน การปกครองลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการปกครองโดยธรรม (พระมหาวิจิตร วชิระเมธี, 2553 : 13-15) ซึ่งหลวงพ่อบุญทาสใช้คำว่า “ธรรมมิกสังคณนิยม” เป็นการอยู่ร่วมกันในสังคมที่ปรกติสุขภายใต้กฎธรรมชาติดีไม่ใช่อำนาจ ทั้งนี้ ธรรมาธิปไตยไม่ใช่ตัวระบอบการปกครอง แต่เป็นหลักในการปกครองหรือเป็นหลักปฏิบัติงานของผู้ใช้อำนาจ เป็นตัวควบคุมการปกครองไม่ให้หันเหไปในทางชั่วร้าย และเป็นหลักที่ผู้ได้การปกครองใช้หลักนี้ตรวจสอบผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจอยู่แต่ในกรอบของเหตุผลและความดีงาม (ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2542 : 197-199)

จากการนิยามของธรรมาธิปไตยข้างต้น สรุปได้ว่า ธรรมาธิปไตยมีแง่มุม 2 นัย โดยนัยแรก เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่ใช้ “ธรรม” หรือความจริง ความถูกต้องดีงาม และประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นหลักในการตัดสินใจ นัยที่สอง เป็นหลักการปกครองที่ผู้นำหรือผู้ปกครองใช้ควบคุมการปกครองให้เกิดความถูกต้องดีงาม ไม่ให้หันเหไปในทางชั่วร้าย

แม้ว่าธรรมาธิปไตยจะมีจุดเน้นเป็น 2 นัย แต่ก็มีจุดร่วมกัน คือ การใช้ “ธรรม” เป็นหลักช่วยในการตัดสินใจของบุคคล หรือใช้เป็นหลักในการปกครองของกลุ่มคน ซึ่งจะเห็นได้ว่า หากบุคคลใช้ธรรมในการตัดสินใจ และบุคคลนั้นเป็นผู้นำหรือผู้ปกครองแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความถูกต้องดีงาม และเกิดประโยชน์ที่แท้จริงกับจุดมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงาน ในขณะที่เดียวกันความถูกต้อง ดีงามนั้นย่อมสร้างประโยชน์สุขให้กับผู้ได้การปกครองในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตามมีข้อสงสัยว่า แล้วในเชิงปฏิบัติ การที่ผู้นำหรือผู้บริหารคนใดใช้ “ธรรม” หรือ ความจริง ความถูกต้องดีงาม เพื่อประโยชน์สุขเป็นหลักในการตัดสินใจนั้น มีขั้นตอนเป็นอย่างไร ซึ่งแสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ขั้นตอนการตัดสินใจของผู้นำหรือผู้บริหารโดยใช้ธรรม

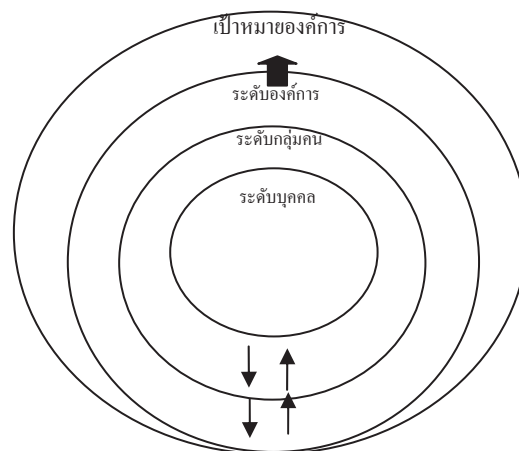
จากภาพที่ 1 เริ่มต้นจากผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องวิเคราะห์ตนเองว่า เป็นผู้ใดแบบใด หากเป็นแบบโลกาธิปไตยก็ต้องมีปัญญาใคร่ครวญไม่เชื่ออะไรโดยง่าย แต่หากเป็นแบบอัตตาธิปไตยก็ต้องมีสติกำกับก่อนตัดสินใจ ต่อมาเมื่อมีสิ่งเร้ามากระตุ้นทั้งที่เป็นสภาวะที่พึงประสงค์ เป็นกลาง ๆ หรือไม่พึงประสงค์ก็ตามต้องใคร่ครวญว่าสิ่งเร้านี้มี**ความจริง**อย่างไร อะไรคือ ข้อเท็จจริงที่เป็นข้อมูล สารสนเทศ หรือองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ หากข้อมูลไม่เพียงพอก็อย่าด่วนตัดสินใจให้แสวงหาให้รอบด้านเสียก่อนแต่หากมีข้อมูลสารสนเทศเพียงพอแล้ว ให้ประมวลความเข้าใจกับเรื่องนั้นๆ โดยหาก **ไม่จำเป็นต้องตัดสินใจ**ก็ให้ “วางเฉย” แต่หากจำเป็นต้องตัดสินใจ ต้องคิดใคร่ครวญต่อไปว่าสิ่งที่ตัดสินใจนั้น **มีความถูกต้องดีงาม**อย่างไร ขัดกับกฎเกณฑ์ขององค์กรหรือสังคมหรือไม่ สิ่งนี้เต็มไปด้วยอคติที่เป็นความโลภ ความโกรธ ความหลงหรือไม่และหากตัดสินใจไปแล้วบัณฑิตหรือวิญญูชนยอมรับเพียงใด สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญด้านสุดท้ายที่ผู้บริหารหรือผู้นำ

จำเป็นต้องไตร่ตรองก่อนตัดสินใจคือ จะเกิดประโยชน์สุขแท้จริงหรือไม่ ตนเองและผู้อื่นได้รับประโยชน์และมีความสุขหรือไม่ ส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือหน่วยงานเพียงใด และสังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์ที่แท้จริงหรือไม่ เมื่อคิดทบทวนไตร่ตรองดีแล้วจึง *ตัดสินใจเป็นวาจาหรือการกระทำ* อย่างไรก็ดี ขั้นตอนการตัดสินใจเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การมีสติ ระลึกรู้ ใช้ความคิดไตร่ตรอง ใคร่ครวญพิจารณาโดยไม่ด่วนตัดสินใจเป็นเรื่องที่ผู้นำหรือผู้บริหารควรฝึกฝนและพึงกระทำ

ธรรมเนียมไทยของผู้บริหารกลไกเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรให้เกิดคุณภาพผู้เรียนถ้วนทั่ว

จากสภาพการบริหารการศึกษาในฐานะส่วนหนึ่งของการบริหารราชการของภาครัฐที่พยายาม นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์กรหรือหน่วยงานการศึกษา แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากใช้การขยายผลในลักษณะเดิมจากส่วนกลางสู่การปฏิบัติ (Top Down) โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ แต่ขาดการเชื่อมต่อแนวคิดจากกฎหมายสู่การปฏิบัติอย่างรูปธรรมเพียงพอ โดยฐานคิดของการพัฒนาธรรมาภิบาลควรมาจากการสร้างความเข้มแข็งจากภายในกระจายสู่ภายนอกองค์กร (Bottom Up) ทั้งนี้หน่วยงานปฏิบัติการทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษา ควรสร้างความชัดเจนในการบูรณาการเครื่องมือทางการบริหารมาบูรณาการผสมผสานเป็นแนวทางบริหารการศึกษา อีกทั้งใช้ “ผู้นำหรือผู้บริหารธรรมเนียมไทย” เป็นกลไกขับเคลื่อนการเสริมสร้าง “ธรรมาภิบาลของคน” ในองค์กร ให้เกิดความสำเร็จอย่างยั่งยืน

ผู้เขียน จึงนำกรอบแนวคิดของพฤติกรรมองค์กร (Organizational Behavior) มาเชื่อมโยงกับธรรมเนียมไทยของผู้บริหาร เป็นกลไกเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้สอดคล้องทั่วถึงทั้งองค์กร แสดงดังภาพที่ 2 และ 3



ภาพที่ 2 ปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยพฤติกรรมองค์กร (ที่มา : ปรับปรุงมาจากสุพาณี สฤษฎ์วานิช, 2552 : 3)



พฤติกรรมองค์การ(Organizational Behavior)	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	ธรรมาภิบาล	เป้าหมายการศึกษา
เป้าหมาย (Ends) 1. การสร้างผลผลิตที่ดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2. ความพึงพอใจในงาน 3. ความเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ	1. ประโยชน์สุขของประชาชน 2. ตอบสนองความต้องการของประชาชน 3. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ	หลักคุณธรรม หลักมีส่วนร่วม หลักโปร่งใส หลักคุ้มค่า หลักรับผิดชอบ	- คุณภาพการศึกษา (การศึกษามรรลุมมาตรฐาน การศึกษาและ ผู้เรียนมีคุณภาพ) - ตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ
ระดับองค์การ -นโยบายขององค์การ -โครงสร้างและการออกแบบขององค์การ -การบริหารทรัพยากรมนุษย์ -การพัฒนาองค์การ ฯลฯ	4. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5. ปรับปรุงภารกิจขององค์การให้ทันสมัย สถานการณ์	หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักคุ้มค่า	
ระดับกลุ่มคน -ความเป็นผู้นำ -โครงสร้างกลุ่ม -การตัดสินใจของกลุ่ม -ความสัมพันธ์กลุ่ม ฯลฯ			
ระดับบุคคล - คุณลักษณะ - ค่านิยม - แรงจูงใจ - การเรียนรู้ ฯลฯ			

ภาพที่ 3 ธรรมาธิปไตยของผู้บริหารกลไกเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์การให้บรรลุคุณภาพผู้เรียน

การสร้างธรรมาภิบาลในองค์การทางการศึกษาให้เกิดขึ้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. สร้างกลไก “ผู้บริหารหรือผู้นำธรรมาธิปไตย” ของหน่วยงานทางการศึกษาให้แสดงถึงพฤติกรรม การนำตามหลักธรรมาธิปไตย โดยใช้ “ธรรม” หรือความจริง ความถูกต้องดีงาม และความ เป็นประโยชน์สุข มาใช้ในการตัดสินใจและใช้เป็นหลักในการปกครองให้เกิดความดีงาม

2. กลไก “ผู้บริหารหรือผู้นำธรรมาธิปไตย” จะก่อให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์ และการตัดสินใจ ที่ดีงามของกลุ่มคนให้เกิดการร่วมคิดร่วมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยการนำของผู้บริหารที่ปกครองโดยธรรม จึงส่งเสริมให้เกิด “ธรรมาภิบาลของระดับกลุ่มคน” และจะแพร่กระจายไปยังทุกกลุ่มก่อให้เกิดความก้าวหน้าดีงามในทุกกลุ่มงาน

3. “ธรรมเนียมปฏิบัติของระดับกลุ่มคน” จะเป็นกลไกกลางเชื่อมต่อกับแนวทางบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กรได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้ “งานธรรมเนียมปฏิบัติ” ในเรื่องนโยบายองค์กร โครงสร้าง และการออกแบบองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาองค์การถูกขับเคลื่อนอย่างมีความหมาย

4. “ธรรมเนียมปฏิบัติของผู้บริหาร” ดังกล่าว จะสามารถเสริมสร้างความคิด ความตระหนักให้กับบุคลากรในองค์กรเป็นรายบุคคล เนื่องจากการประพฤติปฏิบัติด้วยแบบอย่างที่ดีงามของผู้นำ ทั้งการครองตน ครองคน และครองงานที่มีความชัดเจน ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นที่สุด จะช่วยสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ได้บังคับบัญชายึดถือและปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติระดับบุคคล” และเมื่อมีการประพฤติปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เป็นปกติจะก่อให้เกิดค่านิยมของการคิดและการตัดสินใจที่ดีงาม กลายเป็นวัฒนธรรมธรรมเนียมปฏิบัติของคนที่เสริมสร้างธรรมเนียมปฏิบัติของงานครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร

5. ความดีงามและความเป็นประโยชน์ ที่มุ่งสู่คุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ จะมีรากฐานของเป้าหมายที่สอดคล้องกันทั้งในส่วนของเป้าหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ เชื่อมต่อกับเป้าหมายธรรมเนียมปฏิบัติต่างมีรูปธรรมของประโยชน์สูงสุดที่ตรงกัน ก็คือ คุณภาพของผู้เรียน จะทำให้เกิดการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา ก่อให้เกิดระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสมาชิกที่ดี (Good Citizenship) ขององค์กร

บทสรุป

“ธรรมเนียมปฏิบัติ” เป็นหลักธรรมทางพุทธศาสนา ถูกบัญญัติไว้ในพระไตรปิฎกกว่า 2500 ปี ที่มุ่งพัฒนามนุษย์ให้มีคุณสมบัติการครองตนโดยใช้ธรรม เป็นเครื่องกำกับ ขัดเกลาความคิด และการตัดสินใจที่ถูกต้องดีงามก่อนเป็นการกระทำ อีกทางหนึ่ง สามารถใช้เป็นหลักในการปกครองของผู้ใช้อำนาจให้เกิดความดีงาม และความผาสุกในการอยู่ร่วมกัน ด้วยคุณสมบัติดังกล่าว จึงนำธรรมเนียมปฏิบัติเข้ามาเสริมสร้างการบริหารตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติ ในส่วนที่เป็นจุดอ่อนคือเรื่อง “ธรรมเนียมปฏิบัติของคน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกิจของการจัดการศึกษา มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาคน ซึ่งก็คือคุณภาพของผู้เรียน ที่ต้องอาศัยผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาที่ดี มีคุณธรรมมาขับเคลื่อนให้เกิดความสำเร็จ ทั้งนี้เมื่อนำ “ธรรมเนียมปฏิบัติ” มาใช้เป็นหลักในการตัดสินใจและเป็นหลักในการปกครองตามกรอบแนวคิดพฤติกรรมองค์กรด้วยแล้ว พบว่า สามารถสร้างความเชื่อมโยงกันในระดับเป้าหมายที่มุ่งไปสู่การสร้างคุณภาพผู้เรียนได้อีกทั้งยังเป็นกลไกสร้าง “ธรรมเนียมปฏิบัติของคน” ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มคนให้สามารถเชื่อมต่อการพัฒนา “ธรรมเนียมปฏิบัติของงาน” ได้เป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง

นฤมล ทับจุมพล. (2541). “แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ”. การจัดการปกครอง

(Governance). บรรณาธิการ ม.ร.ว.พยุหะนันท์ ชุมพล, กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 15-31.



- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาล (ในสังคมไทย)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชา ช้างขวัญยืน. (2542). **ธรรมรัฐ-ธรรมราชา**. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. (มปป.) .**การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เป็นวัฒนธรรมในองค์กร**. เอกสารประกอบการบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะพงษ์ บุญบงก์. (2552). สะท้อนผ่านความบกพร่องของกระบวนการมีส่วนร่วมในภาคปฏิบัติ. **วารสารสหศาสตร์**. 9(2), 30-57.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (2552). **พุทธธรรม**. (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทสหธรรมิก.
- พระมหาทวิช ทิระชาโด (ศรีพรหม). (2550). **การศึกษาวิเคราะห์ปรัชญาการเมืองในคัมภีร์มหานิกาย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท (พุทธศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระมหาวุฒิชัย วชิระเมธี. (2553). **สันติมรรคาเพื่อสันติประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิมุตตยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). **คำอธิบายและแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**. กรุงเทพมหานคร : สิริบุตรการพิมพ์.
- สมบุญ ศรีประชัย. (2553). ประวัติความเป็นมาของคำว่า “ธรรมาภิบาล”และพัฒนาการของคำว่าธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย. (มปป.)
- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2549). **พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี พุทธศักราช 2549**. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2553). **วิกฤตการศึกษาไทย ชีด้วย O-NET, I-NET, V-NET, U-NET, N-NET GAT และ PAT**. มปป.
- สุพาณี สฤณภูวนิช. (2552). **พฤติกรรมมองการณ์สมัยใหม่ : แนวคิดและทฤษฎี**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
