

จริยธรรมและธรรมาภิบาล: เสาหลักแห่งคุณภาพและความยั่งยืน
ในการบริหารการศึกษา

ETHICS AND GOOD GOVERNANCE: PILLARS OF QUALITY AND SUSTAINABILITY
IN EDUCATIONAL ADMINISTRATION

พิมพ์อ สดเอี่ยม

Pim-on Sod-ium

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีล้านช้าง

Mahamakut Buddhist University; Srilanchang Campus

*Corresponding author, e-mail: pimsodium1952@gmail.com

Received: 25 April 2025, Revised: 8 May 2025, Accepted: 23 May 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิด หลักการ และความสำคัญของจริยธรรมและธรรมาภิบาลในบริบทของการบริหารการศึกษา โดยมุ่งชี้ให้เห็นว่าทั้งสองสิ่งนี้มิใช่เป็นเพียงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ แต่เป็นปัจจัยชี้ขาดต่อคุณภาพ ความเท่าเทียม และความยั่งยืนของระบบการศึกษา การศึกษานี้ได้รวบรวมและวิเคราะห์แนวคิดจากนักวิชาการชั้นนำทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิ อริสโตเติล, อิมมานูเอล คานท์, ปีเตอร์ ดรักเกอร์, ประเวศ วะสี, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และแนวปฏิบัติจากองค์กรสากลอย่างธนาคารโลก (World Bank) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ผลการวิเคราะห์พบว่า จริยธรรมเป็นรากฐานทางความคิดและการตัดสินใจของผู้บริหาร ขณะที่ธรรมาภิบาลเป็นกลไกเชิงระบบที่แปลงคุณค่าทางจริยธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติผ่านหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า บทความได้นำเสนอความท้าทายในการนำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในระบบการศึกษาไทย เช่น ปัญหาเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมอุปถัมภ์ และการขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและธรรมาภิบาลใน 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล (การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม) ระดับองค์กร (การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่โปร่งใส) และระดับนโยบาย (การปฏิรูปกฎระเบียบและส่งเสริมการกระจายอำนาจ) โดยสรุปว่า การบูรณาการจริยธรรมและธรรมาภิบาลเข้ากับการบริหารการศึกษาอย่างแท้จริงคือหัวใจสำคัญในการสร้างความไว้วางใจจากสังคมและนำพาระบบการศึกษาไทยให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: จริยธรรม, ธรรมภิบาล, การบริหารการศึกษา, ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม, คุณภาพการศึกษา

Abstract

This academic article aims to analyze and synthesize the concepts, principles, and significance of ethics and good governance within the context of educational administration. It argues that these two elements are not merely desirable attributes but are decisive factors for the quality, equity, and sustainability of an education system. This study compiles and analyzes concepts from leading Thai and international scholars, including Aristotle, Immanuel Kant, Peter Drucker, Prawase Wasi, and Bowornsak Uwanno, as well as practices from international organizations like the World Bank and the OECD. The analysis reveals that ethics serves as the foundational principle for administrators' thoughts and decisions, while good governance acts as a systemic mechanism that translates ethical values into practice through six key principles: the rule of law, morality, transparency, participation, accountability, and value for money. The article presents challenges to implementing these principles in the Thai education system, such as structural issues, a patronage culture, and the lack of effective monitoring mechanisms. It also proposes strategies to promote ethics and good governance at three levels: the individual level (developing ethical leadership), the organizational level (creating a transparent organizational culture), and the policy level (reforming regulations and promoting decentralization). In conclusion, the genuine integration of ethics and good governance into educational administration is crucial for building public trust and leading the Thai education system toward achieving its ultimate goals sustainably.

Keywords: Ethics, Good Governance, Educational Administration, Ethical Leadership, Quality of Education

บทนำ

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่ผันผวนและการแข่งขันที่เข้มข้นในศตวรรษที่ 21 ทุกประเทศต่างมุ่งหวังที่จะพัฒนาศักยภาพของตนให้ทัดเทียมนานาชาติ โดย “การศึกษา” เป็นเครื่องมือและกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ เพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาชาติอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การที่จะให้ระบบการศึกษาสามารถทำหน้าที่เป็น

ตั้ง "หัวรถจักร" ในการลากจูงขบวนการพัฒนาประเทศไปข้างหน้าได้นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความทันสมัยของหลักสูตร ความพร้อมของเทคโนโลยี หรือขนาดของงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังและเป็นตัวชี้ขาด นั่นคือ **คุณภาพของการบริหารจัดการ** (Fullan, 2007) แต่ในความเป็นจริง ภาพลักษณ์ของวงการบริหารการศึกษาไทยกลับถูกสั่นคลอนด้วยวิกฤตศรัทธาที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน สังคมได้เผชิญกับข่าวคราวที่สะท้อนถึงการขาดธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเงินแป๊ะเจี๊ยะที่บิดเบือนโอกาสทางการศึกษา, ความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างที่ทำให้ทรัพยากรทางการศึกษารั่วไหล, การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรที่ไม่เป็นธรรมภายใต้ระบบอุปถัมภ์, ไปจนถึงการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน ปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่บั่นทอนความไว้วางใจของสาธารณชนและกัดกร่อนทรัพยากรที่ควรจะถูกนำไปใช้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบที่ร้ายแรงยิ่งกว่า คือ การสร้างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้ถ่างกว้างขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือ การล้มเหลวในการเป็นเจ้าหลอมทางคุณธรรมให้แก่เยาวชนซึ่งเป็นอนาคตของชาติ

ในยุคสมัยที่โลกเรียกร้องพลเมืองที่มีทั้งความรู้ความสามารถ (Competency) และคุณธรรมจริยธรรม (Character) คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ระบบการศึกษาที่การบริหารจัดการยังคงแปดเปื้อนด้วยปัญหาเชิงจริยธรรมจะสามารถสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพตามที่คาดหวังได้อย่างไร การปฏิรูปการศึกษาหลายครั้งที่ผ่านมาหมกมุ่นเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หลักสูตร หรือเทคโนโลยี แต่กลับละเลย 'หัวใจ' สำคัญของการบริหารจัดการ นั่นคือรากฐานทางความคิดและการปฏิบัติของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กร ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเรื่อง **จริยธรรม (Ethics)** และ **ธรรมาภิบาล (Good Governance)** จึงไม่ใช่เป็นเพียงวาทกรรมที่สวดยหรือนิคุณลักษณะที่พึงประสงค์อีกต่อไป แต่ได้กลายมาเป็น 'เงื่อนไขจำเป็น' (Necessary Condition) สำหรับการกอบกู้ศรัทธาและยกระดับคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง จริยธรรมเปรียบเสมือนเข็มทิศภายในของผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาที่ชี้้นำการตัดสินใจว่า **'อะไรคือสิ่งที่ถูกต้องที่ควรทำ' (What is the right thing to do?)** โดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนและส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ขณะที่ธรรมาภิบาลคือกลไกและโครงสร้างภายนอก ที่วางกรอบการปฏิบัติงานให้เป็นระบบว่า **'เราจะทำสิ่งต่างๆ ให้ถูกต้องได้อย่างไร' (How do we do things right?)** ผ่านหลักการของความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม ทั้งสองสิ่งจึงเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกันที่ไม่อาจแยกจากกันได้

บทความวิชาการฉบับนี้จึงมุ่ง 'โต้แย้ง' ว่า การบูรณาการหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลเข้าสู่ทุกมิติของการบริหารการศึกษา คือปัจจัยชี้ขาดที่จะนำพาประเทศไทยให้พ้นจากวงจรของปัญหาและก้าวไปสู่ความเป็นเลิศได้อย่างยั่งยืน โดยบทความจะเริ่มต้นจากการปูพื้นฐานทางทฤษฎีและสังเคราะห์ความสำคัญของทั้งสองแนวคิด จากนั้นจะวิเคราะห์การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในบริบทจริงของสถานศึกษา พร้อมทั้งถกเถียงถึงอุปสรรคและความท้าทายที่ยังรากลึกในสังคมไทย

และท้ายที่สุด จะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการร่วมกัน
สร้างสรรค์ระบบการศึกษาที่เปี่ยมด้วยคุณภาพและคุณธรรมอย่างแท้จริง

พื้นฐานแนวคิดจริยธรรมและธรรมาภิบาลทางการศึกษา: เสาหลักสู่การบริหารที่ยั่งยืน

การบริหารจัดการการศึกษาในยุคปัจจุบันเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลาย การสร้างระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ ยุติธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องอาศัยรากฐานทางแนวคิดที่แข็งแกร่ง นั่นคือ **จริยธรรม (Ethics)** และ **ธรรมาภิบาล (Good Governance)** ซึ่งเป็นสองแนวคิดหลักที่เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกันในการขับเคลื่อนองค์กรการศึกษาไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืน บทความนี้จะทำการขยายความนิยาม หลักการเชิงทฤษฎี และ ความสำคัญของแนวคิดทั้งสองประการในบริบทของการบริหารการศึกษาตามหลักวิชาการ

1. จริยธรรม เชื่อมทิศทางการความประพฤติ

จริยธรรมเป็นสาขาหนึ่งของปรัชญาที่มุ่งแสวงหาหลักการแห่งความประพฤติอันถูกต้องดีงามของมนุษย์ โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดหลัก 3 ประการที่สำคัญ ดังนี้

1) **แนวคิดคุณธรรมนิยม (Virtue Ethics)** นำเสนอโดย อริสโตเติล (Aristotle) ในงาน Nicomachean Ethics แนวคิดนี้เน้นย้ำถึง "คุณลักษณะภายใน" (Character) ของบุคคลเป็นสำคัญ การตัดสินใจที่ถูกต้องทางจริยธรรมไม่ได้มาจากการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ภายนอกโดยตรง แต่เกิดจากการบ่มเพาะคุณธรรมต่างๆ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเมตตา และความกล้าหาญ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สะท้อนถึงความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เมื่อผู้บริหารมีคุณธรรมเหล่านี้ฝังรากลึกในจิตใจ การตัดสินใจและการกระทำก็จะสะท้อนถึงความดีงามโดยธรรมชาติ

2) **แนวคิดหน้าที่นิยม (Deontology)** พัฒนาศึกษาขึ้นโดย อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ซึ่งได้อธิบายไว้ในงาน Groundwork of the Metaphysics of Morals (1785) คานท์เชื่อว่าการกระทำที่ถูกต้องทางจริยธรรมคือการปฏิบัติตาม "หน้าที่" หรือกฎเกณฑ์สากล โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะตามมา การกระทำจะต้องมาจากเจตนาบริสุทธิ์และเป็นไปตามหลักการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้กับทุกคน ในบริบทของการบริหารการศึกษา แนวคิดนี้เน้นย้ำถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ นโยบาย และบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด

3) **แนวคิดประโยชน์นิยม (Utilitarianism)** นำเสนอโดย จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ในงาน Utilitarianism (1863) แนวคิดนี้มองว่าการกระทำที่ถูกต้องคือการกระทำที่ก่อให้เกิด "ประโยชน์สุขสูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด" หรือที่เรียกว่า "The greatest good for the greatest number" การตัดสินใจทางจริยธรรมจึงต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นและเลือกแนวทางที่สร้างผลลัพธ์เชิงบวกแก่ส่วนรวมให้ได้มากที่สุด สำหรับการบริหารการศึกษา ผู้บริหารจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของผู้เรียน บุคลากร และชุมชนโดยรวมในการตัดสินใจแต่ละครั้ง

ในบริบทของการบริหารการศึกษา จริยธรรมของผู้บริหารจึงหมายถึงหลักการและมาตรฐานความประพฤติที่ผู้บริหารยึดถือในการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ความซื่อสัตย์

สุจริต ความยุติธรรม ความโปร่งใส ไปจนถึงความมุ่งมั่นในการพัฒนาผู้เรียนเป็นที่ตั้ง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่เอื้อต่อการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพสูงสุดของทุกคน

2. ธรรมาภิบาล โครงสร้างเพื่อการใช้อำนาจที่ชอบธรรม

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (World Bank, 1992) เพื่ออธิบายถึงกระบวนการและโครงสร้างในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับภาครัฐไว้ 6 ประการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและนำมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2542)

1) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** การยึดมั่นและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ อย่างเคร่งครัดและเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและสร้างความน่าเชื่อถือ

2) **หลักคุณธรรม (Ethics/Morality)** การยึดมั่นในความดีงาม ความถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

3) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร และกระบวนการดำเนินงานที่ชัดเจน ถูกต้อง และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจ

4) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ทั้งบุคลากร ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ และการตรวจสอบการทำงาน

5) **หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** การแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ทั้งด้านดีและด้านที่ต้องแก้ไข โดยสามารถชี้แจงและตอบคำถามได้อย่างสมเหตุสมผล

6) **หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness)** การบริหารจัดการทรัพยากรทั้งงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

3. ความเชื่อมโยงและความสำคัญต่อการบริหารการศึกษา

จริยธรรมและธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ดังที่ ประเวศ วะสี (2550) ได้อุปมาว่า จริยธรรมเปรียบเสมือน "จิตวิญญาณ" หรือซอฟต์แวร์ที่ขับเคลื่อนการทำงาน ขณะที่ธรรมาภิบาลคือ "โครงสร้าง" หรือฮาร์ดแวร์ที่รองรับการทำงาน การบริหารที่ยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมีทั้งสองสิ่งควบคู่กันไปอย่างสมดุล ความสำคัญของทั้งสองแนวคิดต่อการบริหารการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 **สร้างความไว้วางใจจากสังคม (Building Public Trust)** การบริหารสถานศึกษาที่ยึดมั่นในหลักจริยธรรมและความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล จะสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธา

จากผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และสาธารณชน ว่าสถานศึกษาดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนอย่างแท้จริง

3.2 ส่งเสริมคุณภาพการศึกษา (Enhancing Educational Quality) การบริหารตามหลักความคุ้มค่าและหลักการมีส่วนร่วมตามแนวคิดธรรมาภิบาล นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน (Dewey, 1916) และการสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่

3.3 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ (Promoting Equity) การยึดมั่นในหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมช่วยให้กระบวนการต่างๆ เช่น การรับนักเรียน การให้ทุนการศึกษา การประเมินผล เป็นไปอย่างยุติธรรม โปร่งใส และสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันแก่ผู้เรียนทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

3.4 เป็นแบบอย่างที่ดีงาม (Serving as a Role Model) พฤติกรรมของผู้บริหารที่ยึดมั่นในจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาล จะกลายเป็นบรรทัดฐานและวัฒนธรรมองค์กรที่บุคลากรและนักเรียนซึมซับและยึดถือปฏิบัติ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพ

3.5 ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (Preventing Corruption) หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรการศึกษา ทำให้ทรัพยากรถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาอย่างแท้จริง

ดังที่ ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter Drucker, 2001) ได้กล่าวไว้ว่า "Management is doing things right; leadership is doing the right things." การบริหารการศึกษาที่สมบูรณ์จึงต้องประกอบด้วยทั้งสองมิติ กล่าวคือ การทำสิ่งต่างๆ อย่างถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล และการเลือกทำในสิ่งที่ถูกต้องตามหลักจริยธรรม เมื่อจริยธรรมและธรรมาภิบาลถูกหลอมรวมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล ก็จะนำไปสู่การบริหารจัดการการศึกษาที่ทรงประสิทธิภาพ สร้างสรรค์ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างยั่งยืนแท้จริง

การวิเคราะห์ การประยุกต์ใช้ และการโต้แย้งความท้าทายในบริบทการศึกษาไทย

หลังจากได้กล่าวถึงพื้นฐานแนวคิดจริยธรรมและธรรมาภิบาลทางการศึกษา ต่อไปจะทำการวิเคราะห์หลังลึกถึงการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลแต่ละประการในบริบทของการบริหารการศึกษา พร้อมทั้งโต้แย้งและถกเถียงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความท้าทายและอุปสรรคที่ฝังรากลึกในระบบการศึกษาไทย โดยใช้หลักฐานและแนวคิดจากนักวิชาการมาสนับสนุนอย่างเข้มข้น

1. การวิเคราะห์การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา

การแปลงหลักการธรรมาภิบาลที่เป็นนามธรรมให้กลายเป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในสถานศึกษา คือบทพิสูจน์ที่แท้จริงของการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ สามารถวิเคราะห์การประยุกต์ใช้ในแต่ละหลักการได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) รากฐานแห่งความเป็นธรรม

การวิเคราะห์เชิงลึก หลักนิติธรรมในการบริหารการศึกษาไม่ใช่เพียงการท่องจำกฎระเบียบ แต่คือการสร้างวัฒนธรรมที่ทุกคน ตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงนักการภารโรง เชื่อมมั่นว่ากฎหมายและกติกาอยู่เหนืออำเภอใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2551) มันคือการเปลี่ยนจากการปกครองโดย "คน" (Rule by Man) ไปสู่การปกครองโดย "กฎ" (Rule of Law) ซึ่งเป็นหัวใจของการสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษา

การประยุกต์ใช้ในโลกความจริง

กรณีศึกษาเชิงบวก สถานศึกษาแห่งหนึ่งประกาศหลักเกณฑ์การรับนักเรียนอย่างละเอียดบนเว็บไซต์ พร้อมระบุคะแนนในแต่ละส่วนชัดเจน เมื่อสิ้นสุดกระบวนการ ก็ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกพร้อมคะแนนโดยไม่เปิดเผยชื่อจริง (ใช้เลขที่นั่งสอบ) เพื่อความโปร่งใส เมื่อมีผู้ปกครองที่มีอิทธิพลมาขอ "ฝากเด็ก" ผู้อำนวยการได้ชี้แจงหลักการและปฏิเสธอย่างสุภาพ โดยอ้างอิงถึงความเสมอภาคของนักเรียนทุกคน

ความจริงที่ต้องเผชิญ (The Reality) ในหลายสถานศึกษา "กฎที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร" กลับมีอำนาจเหนือกว่ากฎระเบียบที่เป็นทางการ ปัญหา "เงินแป๊ะเจี๊ยะ" หรือ "เงินบริจาคตามศรัทธา" ที่แฝงนัยของการแลกเปลี่ยนกับที่นั่งเรียน ยังคงเป็นความจริงที่ดำรงอยู่ การใช้ "ดุลยพินิจ" ของผู้บริหารในการคัดเลือกนักเรียนหรือครู กลายเป็นช่องทางของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำลายหลักนิติธรรมลงอย่างสิ้นเชิง

2. หลักคุณธรรม (Ethics/Morality) จิตวิญญาณของการบริหาร

การวิเคราะห์เชิงลึก หลักคุณธรรมคือ "ซอฟต์แวร์" ที่ขับเคลื่อนการตัดสินใจของผู้บริหาร (ประเวศ วะสี, 2550) มันคือความสามารถในการแยกแยะถูกผิดและที่สำคัญคือ "ความกล้าหาญทางจริยธรรม" (Moral Courage) ที่จะเลือกทำในสิ่งที่ถูกต้อง แม้สิ่งนั้นจะไม่ใช่ที่นิยมหรือขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

การประยุกต์ใช้ในโลกความจริง

กรณีศึกษาเชิงบวก ผู้อำนวยการโรงเรียนตัดสินใจนางบประมาณที่มีจำกัดไปลงทุนจ้างครูการศึกษาพิเศษเพื่อดูแลนักเรียนกลุ่มเล็กๆ ที่มีความต้องการพิเศษ แทนที่จะนำไปปรับปรุงห้องทำงานของตนเองให้หรูหรา นี่คือการตัดสินใจที่สะท้อนคุณธรรมและความมุ่งมั่นที่ยึดประโยชน์ของนักเรียนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

ภาวะลำบากใจทางจริยธรรม (Ethical Dilemma) ผู้บริหารที่ต้องเลือกระหว่างการเลื่อนตำแหน่งครูที่มีผลงานโดดเด่นแต่ไม่มีเส้นสาย กับครูอีกคนที่ความสามารถด้อยกว่าแต่เป็นที่รักของผู้ใหญ่ในกระทรวง การตัดสินใจในสถานการณ์เช่นนี้คือบททดสอบคุณธรรมที่แท้จริงของผู้บริหาร ซึ่งผลลัพธ์จะส่งผลโดยตรงต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากรทั้งองค์กร

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) แสงสว่างส่องไล่ความคลุมเครือ

การวิเคราะห์เชิงลึก ความโปร่งใสเปรียบดั่ง "ยาฆ่าเชื้อโรคที่ดีที่สุด" มันคือการทำให้การกระทำและการตัดสินใจของผู้บริหารอยู่ในที่ที่สาธารณชนสามารถมองเห็นและตรวจสอบได้ ซึ่งจะลดโอกาสในการใช้อำนาจในทางมิชอบ แนวคิดของ OECD (2017) ชี้ว่าความโปร่งใสต้องครอบคลุมทั้งข้อมูลการเงิน การดำเนินงาน และกระบวนการตัดสินใจ

การประยุกต์ใช้ในโลกความจริง

กรณีศึกษาเชิงบวก สถานศึกษาสร้างหน้าเว็บ "ความโปร่งใส" (Transparency Portal) ที่ผู้ปกครองและชุมชนสามารถคลิกเข้าไปดูรายงานการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและเงินบริจาคแบบรายไตรมาส, ผลการประกวดราคาการจัดซื้อจัดจ้าง (e-bidding), และรายงานการประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา ได้ตลอดเวลา

หลุมดำของข้อมูล (The Black Box) ในทางตรงกันข้าม หลายสถานศึกษาดำเนินงานเหมือน "กล่องดำ" ผู้ปกครองถูกขอให้บริจาคเงินเพื่อ "ค่าบำรุงการศึกษา" หรือ "ค่ากิจกรรม" โดยไม่เคยได้รับรายงานการใช้จ่ายที่ชัดเจน การจัดซื้อจัดจ้างทำกันเป็นการภายใน ก่อให้เกิดข้อกังขาเรื่องความซื่อสัตย์และผลประโยชน์ทับซ้อน

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) สร้างเจ้าของร่วม ไม่ใช่แค่ผู้ตาม

การวิเคราะห์เชิงลึก การมีส่วนร่วมที่มีความหมายไม่ใช่แค่การเชิญมาประชุมเพื่อ "รับทราบ" แต่คือการสร้างกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน) รู้สึกเป็น "เจ้าของร่วม" (Co-ownership) ในการพัฒนาสถานศึกษา สอดคล้องกับแนวคิดของ Dewey (1916) ที่มองว่าโรงเรียนคือ "ชุมชนประชาธิปไตย"

การประยุกต์ใช้ในโลกความจริง

การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ก่อนจัดทำแผนพัฒนากลยุทธ์ของโรงเรียน ผู้อำนวยการจัดเวทีระดมสมองแยกกลุ่มกับครู, สภานักเรียน, และเครือข่ายผู้ปกครอง เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการ แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์เป็นแผนที่สะท้อนเสียงของทุกคน

การมีส่วนร่วมแบบตรายาง (Tokenism) การประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา กลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่ผู้บริหารนำเสนอแผนที่จัดทำเสร็จแล้วมาเพื่อขอการอนุมัติ สภานักเรียนมีบทบาทได้แค่จัดงานรื่นเริง แต่ไม่มีสิทธิ์มีเสียงในการปรับปรุงกฎระเบียบหรือคุณภาพการสอน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้เป็นเพียง "เปลือก" ที่ไร้ซึ่งความหมาย

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การพร้อมรับผิดชอบและชอบต่อผลลัพธ์

การวิเคราะห์เชิงลึก ความรับผิดชอบในที่นี้คือความพร้อมที่จะ "ตอบ" คำถามและ "รับ" ผลจากการกระทำของตน (Answerability) ไม่ใช่แค่การทำงานตามหน้าที่ (Responsibility) ดังที่ Drucker (2001) เน้นว่าผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อ "ผลลัพธ์" ไม่ใช่แค่ "กระบวนการ"

การประยุกต์ใช้ในโลกความจริง

วัฒนธรรมแห่งความรับผิดชอบ ในรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี (SAR) สถานศึกษาไม่เพียงนำเสนอความสำเร็จ แต่ยังกล้าเปิดเผยว่าผลสัมฤทธิ์วิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนลดลง พร้อมวิเคราะห์สาเหตุและนำเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมในปีถัดไป ผู้อำนวยการประกาศตนเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการผลักดันแผนนี้ให้สำเร็จ

วัฒนธรรมการปิดความรับผิดชอบ (Blame Culture) เมื่อผลการประเมินคุณภาพตกต่ำผู้บริหารมักโยนความผิดให้ปัจจัยภายนอก เช่น "เด็กสมัยนี้ไม่รักดี" "ผู้ปกครองไม่ใส่ใจ" หรือ "นโยบายกระทรวงเปลี่ยนบ่อย" โดยไม่มีการทบทวนหรือยอมรับข้อบกพร่องในการบริหารจัดการของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) สติปัญญาในการใช้ทรัพยากร

การวิเคราะห์เชิงลึก หลักความคุ้มค่าไม่ใช่การตระหนี่ถี่เหนียว แต่คือการเป็น "ผู้พิทักษ์ทรัพยากรสาธารณะที่ดี" (Good Steward of Public Resources) คือการตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด (เงิน, เวลา, คน) เพื่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ "สูงสุด"

การประยุกต์ใช้ในโลกความจริง

การลงทุนที่ชาญฉลาด แทนที่จะใช้งบประมาณก้อนใหญ่ไปกับการทัศนศึกษาต่างจังหวัดที่หรูหราแต่ได้ประโยชน์น้อย โรงเรียนเลือกที่จะจ้างบักอนเดียวกันไปลงทุนในโปรแกรมพัฒนาการสอนสำหรับครูวิทยาศาสตร์ตลอดทั้งปี ซึ่งส่งผลดีต่อนักเรียนหลายร้อยคนในระยะยาว

การใช้จ่ายที่สูญเปล่า การใช้งบประมาณไปกับโครงการ "สร้างภาพ" เช่น การสร้างซุ้มประตูโรงเรียนใหม่ให้ใหญ่โต การปรับปรุงห้องน้ำสำหรับแขก VIP ในขณะที่ห้องเรียนของนักเรียนยังขาดสื่อการสอนที่ทันสมัย หรือการจัดซื้อคอมพิวเตอร์สเปคสูงเกินความจำเป็นที่ซัพพลายเออร์มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บริหาร

ความท้าทายที่ยังรากลึกในระบบการศึกษาไทย

การพยายามนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ต้องเผชิญหน้ากับความจริงอันน่าท้อใจ กระบวนการของปัญหาเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ฝังลึก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์และได้แย่งอย่างตรงไปตรงมา

โครงสร้างรัฐราชการรวมศูนย์ พันธนาการที่มองไม่เห็น ข้อได้เปรียบหลักคือ โครงสร้างการบริหารที่อำนาจการตัดสินใจ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) ได้ทำลายหลักธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ มัน บั่นทอนหลักการมีส่วนร่วม เพราะเมื่อสถานศึกษาไม่มีอำนาจตัดสินใจจริง การระดมความเห็นจากชุมชนก็กลายเป็นเรื่องไร้ความหมาย และมัน ทำให้หลักความรับผิดชอบบิดเบี้ยว เพราะผู้บริหารสถานศึกษาจะรู้สึกว่าคุณต้องรับผิดชอบต่อ "ผู้บังคับบัญชา" ในส่วนกลางมากกว่ารับผิดชอบต่อ "ผู้ปกครองและนักเรียน" ที่เป็นผู้รับบริการโดยตรง

วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ มะเร็งร้ายที่กัดกร่อนระบบคุณธรรม นี่คือการความท้าทายที่รุนแรงที่สุดและเป็น "ศัตรูโดยตรง" ของธรรมาภิบาล ระบบอุปถัมภ์ที่ให้ค่ากับความสัมพันธ์ส่วนตัว บุญคุณ และพรศพวก มากกว่าความสามารถและหลักการ (ธีรยุทธ บุญมี, 2549) ได้ทำลาย หลักนิติธรรม ผ่านการวิ่งเต้นฝากเด็กเข้าเรียน และทำลาย หลักคุณธรรม ผ่านการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม การ "ซื้อขายตำแหน่ง" ที่เป็นข่าวเป็นระยะๆ คือยอดภูเขาน้ำแข็งของปัญหาที่ฝังลึก การปกป้องคนของตนแม้จะทำงานบกพร่อง ทำให้ขวัญกำลังใจของคนทำงานดีๆ ถูกทำลาย และทำให้องค์กรไม่พัฒนา

กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ไร้ชีวิตชีวา แม้จะมีกฎหมายและหน่วยงานตรวจสอบ แต่ข้อเท็จจริงคือกลไกเหล่านี้มักจะอ่อนแอและเชื่องช้า คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งควรจะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลผู้บริหาร มักจะถูกทำให้ เป็นเพียงตรายาง เนื่องจากไม่มีอำนาจจริง หรือสมาชิกถูกเลือกโดยผู้บริหารเอง ระบบการตรวจสอบภายในก็มักจะเกรงใจกันเอง ขณะที่การตรวจสอบจากภายนอก เช่น ป.ป.ช. หรือ สตง. ก็มักจะล่าช้าและเน้นการตรวจสอบ "หลังเกิดเหตุ" มากกว่าการป้องกัน สภาวะ "ไร้ชีวิตชีวา" นี้ ทำให้ หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ กลายเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับจิตสำนึกส่วนบุคคลของผู้บริหาร มากกว่าจะเป็นสิ่งที่ระบบบังคับให้ต้องทำ

ก้นดักทางทัศนคติและวัฒนธรรม "ทำตามนาย" วัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการไทยที่เน้นลำดับชั้นอาวุโสและความสัมพันธ์แนวดิ่ง สร้าง "วัฒนธรรมแห่งความเงียบ" (Culture of Silence) ที่บุคลากรไม่กล้าทักท้วงหรือตั้งคำถามกับสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะกลัวจะถูกมองว่า "ก้าวร้าว" หรือส่งผลเสียต่อความก้าวหน้าในอาชีพ ทัศนคติ "ทำตามนาย" นี้บ่อนทำลาย หลักการมีส่วนร่วม และ หลักคุณธรรม อย่างร้ายแรง และทำให้ปัญหาเล็กๆ น้อยๆ ถูกปล่อยปละละเลยจนกลายเป็นวิกฤตในที่สุด

บทสรุป

บทความนี้ได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เห็นว่า จริยธรรมและธรรมาภิบาลไม่ใช่เพียง "ทางเลือก" แต่เป็น "เสาหลัก" ที่ค้ำจุนคุณภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของระบบการศึกษา จริยธรรมของผู้บริหารเป็นดั่งเข็มทิศในการตัดสินใจ ขณะที่ธรรมาภิบาลเป็นกลไกเชิงระบบที่ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้

การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ชี้ให้เห็นแนวทางการประยุกต์ใช้ที่ชัดเจนในสถานศึกษา ตั้งแต่การบริหารงานบุคคล การเงิน ไปจนถึงการสร้างการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การถกเถียงถึงความท้าทายในบริบทของไทยเผยให้เห็นอุปสรรคสำคัญ ทั้งปัญหาเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมอุปถัมภ์ และกลไกการตรวจสอบที่อ่อนแอ ซึ่งบั่นทอนความพยายามในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจริง เพื่อเอาชนะอุปสรรคดังกล่าวและสร้างวัฒนธรรมแห่งจริยธรรมและธรรมาภิบาลให้หยั่งรากลึก ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงต้องดำเนินการอย่างเป็นองค์รวมใน 3 ระดับควบคู่กันไป

1. ระดับบุคคล ต้องปฏิรูปกระบวนการพัฒนาผู้บริหารให้เน้นการบ่มเพาะ "ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม" และ "ความกล้าหาญทางจริยธรรม" อย่างเข้มข้น และสร้างระบบคัดเลือกที่ให้ความสำคัญกับคุณธรรม

2. ระดับองค์กร สถานศึกษาต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างและโปร่งใส นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยในการเปิดเผยข้อมูล และเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกการมีส่วนร่วม เช่น คณะกรรมการสถานศึกษาและสภานักเรียน ให้มีบทบาทอย่างแท้จริง

3. ระดับนโยบาย รัฐต้องผลักดัน "การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง" ปฏิรูปกฎหมายที่เอื้อต่อความโปร่งใส และที่สำคัญที่สุดคือต้องสร้าง "ระบบคุณธรรม" ให้เข้มแข็งกว่า "ระบบอุปถัมภ์" ในการบริหารงานบุคคล

โดยสรุป การบูรณาการจริยธรรมและธรรมาภิบาลเข้ากับการบริหารการศึกษาอย่างจริงจังคือหัวใจสำคัญในการวางรากฐานที่มั่นคงให้กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการสร้างความไว้วางใจจากสังคม และเป็นการบ่มเพาะพลเมืองรุ่นใหม่ให้เห็นคุณค่าของความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

ควรมีการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างระดับธรรมาภิบาลในสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียน หรือการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนารูปแบบการส่งเสริมภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาในบริบทของวัฒนธรรมไทยโดยเฉพาะ เพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ธีรยุทธ บุญมี. (2549). *ธรรมาภิบาลกับการต่อสู้กับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2551). *หลักนิติธรรมและความยุติธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. (2550). *บนเส้นทางใหม่การปฏิรูปการศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2542). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร.
- Aristotle. (1999). *Nicomachean ethics* (T. Irwin, Trans., 2nd ed.). Hackett Publishing.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education: An introduction to the philosophy of education*. The Macmillan Company.

- Drucker, P. F. (2001). *The essential Drucker: Selections from the management works of Peter F. Drucker*. HarperCollins Publishers.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). Teachers College Press.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2007). *The role of education quality in economic growth*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4122.
- Kant, I. (1785). *Groundwork of the metaphysics of morals*. (M. Gregor, Trans. and Ed.). Cambridge University Press.
- Mill, J. S. (1863). *Utilitarianism*. Parker, Son, and Bourn.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *OECD integrity framework for public investment*. Paris: OECD Publishing.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington, D.C.: The World Bank.