

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานครผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากแนวคิดทฤษฎี วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. บริบทเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหาร
3. หลักและกระบวนการบริหารการศึกษา
4. หลักธรรมาภิบาล
5. หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
6. บทบาทผู้บริหารในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - งานวิจัยในประเทศไทย
  - งานวิจัยในต่างประเทศ

#### บริบทเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร กำหนดวิสัยทัศน์ว่าเป็น “องค์กรแห่งความเป็นเลิศ” มีพันธกิจสำคัญ คือ ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานคุณภาพโรงเรียน พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาและนวัตกรรมทางการศึกษา พัฒนาคุณภาพผู้เรียน และคุณภาพการเรียนรู้ สร้างและพัฒนาเครือข่ายการจัดการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ ส่งเสริมการศึกษาเอกชน ท้องถิ่น ครอบครัวและสถานประกอบการ และพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยมีสถานศึกษาในสังกัดรัฐบาลและสถานศึกษาเอกชนที่ต้องร่วมกันพัฒนาการศึกษาตามพันธกิจดังกล่าวข้างต้น

การบริหารจัดการศึกษามีความพิเศษ ด้วยเป็นสถานศึกษาในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย โดยผู้ทำงานทุกฝ่ายทุกระดับต้องพัฒนาอย่างสร้างสรรค์งาน และมีเครือข่ายการทำงานที่เชื่อมโยงร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งเครือข่ายสถานศึกษา เครือข่ายแหล่งเรียนรู้และแหล่งวิทยากร เป็นระบบที่มีความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งในรูปแบบพันธมิตร ทวิภาคี หรือรูปแบบอื่น ๆ

“สพป.กทม. : องค์กรแห่งความเป็นเลิศ” เล่มนี้ เป็นสารสนเทศเบื้องต้นที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานครจัดทำขึ้นเป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ให้บุคลากรทุกระดับและสถานศึกษาทุกแห่งในสังกัด ใช้เพื่อการติดต่อติดตามความก้าวหน้า แลกเปลี่ยนความรู้/ความคิดซึ่งกันและกัน รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ในเชิงบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ของหน่วยงานในระดับความสำเร็จในผลงานว่าเป็นหน่วยงานที่ทุกฝ่ายร่วมมือกันเสริมสร้างการศึกษาให้เจริญก้าวหน้า สร้างคนที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม ทำประโยชน์สุขแก่ชุมชน สังคม ประเทศชาติ และเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและประชาคมโลก

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรเฉพาะด้านการกำกับดูแลการส่งเสริม ประสานงานในเชิงนโยบายโดยมีผู้เชี่ยวชาญการนสาขาต่างๆ ตามภารกิจงานที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการและการจัดการศึกษาทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 23) สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น

2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ดำเนินการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา
7. พิจารณาแบ่งส่วนราชการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและของเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
8. พัฒนางานด้านวิชาการ จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน องค์กรการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
11. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
12. รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และประสาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา
13. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา
14. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด โดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย
15. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

#### วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร จะเป็นองค์กรชั้นนำของประเทศในการบริหารจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณธรรมนำความรู้ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

#### พันธกิจ

1. กำกับ ดูแล ประสานส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. พัฒนาระบบบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

3. ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ได้มาตรฐาน มีพลังในการพัฒนาคุณธรรม  
เพิ่มศักยภาพการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

#### เป้าประสงค์

1. ประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ทั่วถึง เท่าเทียม และต่อเนื่อง
2. ผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความรู้ ทักษะ คุณธรรม เป็นพลเมืองดี มีคุณธรรม  
และร่วมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้
3. ผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาคุณธรรมที่  
ยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

#### กลยุทธ์/เป้าหมายกลยุทธ์

1. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานคุณภาพโรงเรียน
2. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาและนวัตกรรมทางการศึกษา
3. พัฒนาคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพการเรียนรู้
4. สร้างและพัฒนาเครือข่ายการจัดการศึกษาและการแหล่งเรียนรู้
5. ส่งเสริมการศึกษาของเอกชน ท้องถิ่น ครอบครัวและสถานประกอบการ
6. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

#### กลยุทธ์

1. การส่งเสริมการพัฒนาโรงเรียนสู่การเป็นโรงเรียนต้นแบบและโรงเรียน  
มาตรฐานสากล
2. การพัฒนาครูควบคู่กับการพัฒนานวัตกรรมการสอนทั้งโรงเรียน
3. การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนคุณภาพการเรียนรู้สู่ความเป็นเลิศ
4. การส่งเสริมการศึกษาของเอกชน ผู้ปกครองและสถานบันสังคม
5. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

#### เป้าประสงค์

1. โรงเรียนทุกแห่งพัฒนาการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและการบูรณาการได้  
มาตรฐาน มีเอกภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาการเรียนการสอนและพัฒนาผู้เรียนการสอนและพัฒนา  
ผู้เรียนอย่างแท้จริง (โรงเรียนเป็นเลิศ)
2. ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถและ  
จรรยาบรรณ ตามมาตรฐานวิชาชีพอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องควบคู่กับการพัฒนานวัตกรรมการสอน  
ทั้งโรงเรียน และนวัตกรรมการปฏิบัติงาน (ครูและบุคลากรทางการศึกษามีอาชีพ)

3. ผู้เรียนมีคุณภาพ โดยมีความรู้ ความคิด คุณธรรม ทักษะการเรียนรู้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีความเป็นประชาธิปไตย มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในการเป็นผู้นำในประชาคมอาเซียน และมีจิตสาธารณะ (ผู้เรียนเป็นเลิศ)

4. การจัดการศึกษามีเครือข่ายร่วมจัดอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งเครือข่ายสถานศึกษา เครือข่ายผู้จัด เครือข่ายแหล่งเรียนรู้และแหล่งวิทยาการ เกิดระบบความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งในรูปพันธมิตร ภูมิภาควิทยาศาสตร์ หรือรูปแบบอื่น ๆ (เครือข่ายเป็นเลิศ)

5. โรงเรียนเอกชน ท้องถิ่น ผู้ปกครองและสถาบันครอบครัว ได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นระบบ มีเอกภาพในการร่วมจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ (เอกชนเข้มแข็ง)

6. การบริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสีย (สพป.กทม.มีการบริหารจัดการที่ดี)

## แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการบริหารสถานศึกษา ดังนี้

สมบุญ วรรณภาพ (2521, หน้า 8) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานศึกษา ได้แก่ สมาชิกของสังคมให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้

หวน พิณรุฬห์ (2528, หน้า 7) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานของกลุ่มบุคคล เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม

ประพันธ์ สุริหาร (2530, หน้า 7) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร โรงเรียน หมายถึง งานประจำที่ผู้บริหารสถานศึกษา หรือหัวหน้าสถานศึกษา ดำเนินการควบคุม จัดบริการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการเรียนการสอน การจัดบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับอาคารสถานที่ รวมทั้งงานด้านการเงินงบประมาณ และงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

กัญญา สาทร (2523, หน้า 12 อ้างถึงใน สมคิด บางโม, 2544, หน้า 2) ให้ความหมายว่าการบริหาร โรงเรียนคือกิจกรรมต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาที่บุคคลหลายคนร่วมมือกัน ดำเนินการพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมี

ประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยกระบวนการต่างๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

เกียรติยศ เอี่ยมมอญเอก (2546, หน้า 8) สรุปไว้ว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึงการบริหารการศึกษาของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้ร่วมกันปฏิบัติ เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่โรงเรียนตั้งไว้ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการ การบริหารงานกิจการนักเรียน การบริหารงานอาคารและสถานที่ และบริหารงานความสัมพันธ์ชุมชน

ดังนั้นสามารถกล่าวโดยสรุป การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานในสถานศึกษาที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมประกอบด้วยการบริหารงาน 4 ด้าน คือการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาศักยภาพของโรงเรียนและผลผลิตของโรงเรียน คือ นักเรียนออกไปให้เป็นที่ยอมรับจากภายนอกและภายในอย่างแท้จริง

ผู้บริหารสถานศึกษา ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการศึกษา ผู้บริหารจึงต้องมีภาวะผู้นำที่จะบริหารและจัดการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และนำไปสู่คุณภาพที่พึงประสงค์ต่อไป มีนักวิชาการทางการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

## 2. ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษา

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2540, หน้า 75) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารว่า ผู้บริหารหมายถึง บุคคลที่มีลักษณะเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม คือ

- (1) เป็นผู้นำทางวิชาการ
- (2) เป็นผู้ประสานงานและให้บริการที่ดี
- (3) เป็นผู้มื่อทธิพลเป็นที่ยอมรับเชื่อถือในหมู่ครู ในการที่จะรักษาความสามัคคีกลมเกลียวของสมาชิกในโรงเรียนหรือในหมู่คณะ

- (4) เป็นผู้ควบคุมการบริหารตามนโยบายให้บรรลุตามจุดหมายของคณะ

สุเมธ แสงนิมิต (2540, หน้า 45) ได้กล่าวถึงผู้บริหารยุคใหม่ว่า ผู้บริหารคือบุคคลที่สามารถในการปกครองบังคับบัญชา หรือผู้ที่ได้รับการยกย่องมอบหมายให้เป็นหัวหน้าหรือผู้ตัดสินใจแทนกลุ่ม หรือเป็นผู้นำในการดำเนินการให้กลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกันทำงานให้สำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ การบริหารจะต้องบริหารใน 3 ประการ คือ

(1) บริหารตน

(2) บริหารคน

(3) บริหารงาน

ในการบริหาร 3 ประการนี้ ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีทักษะอยู่ 3 ด้านคือ

(1) ทักษะด้านความคิด (Conceptual Skill)

(2) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill)

(3) ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill)

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (2546, หน้า 2) มาตรา 4 กำหนดไว้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ภายในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัยขั้นพื้นฐาน หรืออุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา ทั้งของรัฐและเอกชน

สมาคมเพื่อการศึกษาของเด็กแห่งชาติ (National Association for the Education of Young Children, 2005, pp.1-4) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาว่าเป็นบุคคลผู้รับผิดชอบในการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นผู้มีความสามารถในการเป็นผู้นำและบริหารจัดการ เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับในคุณค่าขององค์กร เป็นผู้วิสัยทัศน์กว้างไกลและดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์นั้น และเป็นผู้จัดทำระบบการดำเนินงานตามพันธกิจขององค์กร ผู้บริหารอาจมีชื่อเรียกหลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการหรือผู้อุปถัมภ์โครงการ เช่น ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร ผู้จัดการ โครงการ ผู้ประสานงานเด็กวัยเยาว์ และครูใหญ่ เป็นต้น

Hasinger (2006, p. 56) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ผู้บริหารสถานศึกษา" หมายถึง บุคคลต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

"ผู้อำนวยการ (Superintendents)" เป็นผู้บริหารระดับสูง มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในทุกเรื่องทุกประการที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาของสถานศึกษา

"ครูใหญ่ (Principals)" เป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องบุคลากรทุกระดับในสถานศึกษา การจัดจ้างบุคลากร การฝึกอบรม การประเมินผล และการพัฒนางาน เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานร่วมกับครู เพื่อพัฒนาและธำรงรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานการศึกษาและวิชาการในระดับสูง จัดทำงบประมาณ กำหนดนโยบายและเป้าประสงค์ของสถานศึกษา

"ผู้ช่วยครูใหญ่หรือรองครูใหญ่ (Assistant or Vice Principals)" เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานประจำวันของสถานศึกษา กำหนดตารางเวลาการเรียนการสอน สั่งซื้อตำรับตำรา ประสานงานเรื่องยานพาหนะ จัดทำกฎระเบียบของสถานศึกษา จัดทำโครงการสังคม

และสันทนการ ปฏิบัติงานร่วมกับครูใหญ่เพื่อพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน ประเมินผลการปฏิบัติงานของครู ครูและนักเรียนในเรื่องต่างๆ เช่น การกินอยู่ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย เป็นต้น และสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างโรงเรียนและชุมชน

"ผู้บริหารรายวิชา (Subject Area Administrators)" เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละวิชาที่สอน เช่น คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ฯลฯ ประเมินหลักสูตรและเทคนิคการสอน และจัดการทดสอบนักเรียน

"ผู้บริหารอื่นๆ (Other Administrators)" อาจรวมถึง ผู้อำนวยการฝ่ายแนะแนว ผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษา หรือผู้อำนวยการฝ่ายกิจการนักเรียน ซึ่งเป็นผู้ดูแลโครงการกิจกรรมพิเศษ ภายใต้ระบบระเบียบของสถานศึกษา

สรุป ผู้บริหาร เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการของหน่วยงาน ซึ่งการดำเนินงานต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะการบริหาร สามารถตัดสินใจสั่งการเพื่อให้เกิดประโยชน์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงานสูงสุด

### 3. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา คือ งานในหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่สำคัญ ต้องใช้ความเป็นผู้นำ ภาวะผู้นำ เป็นหัวหน้าในการใช้อำนาจและตำแหน่งที่มีในการบริหารจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย มีผู้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารไว้ดังต่อไปนี้ คือ

สุรศักดิ์ ปาเอ (2544, หน้า 27-28) กล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการจำแนกภารกิจเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะความแตกต่างของงาน ตามโครงสร้างของการจัดองค์กร ตามระบบการศึกษาและตามแนวคิดการศึกษาแต่ละคน บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่สำคัญต้องใช้ความเป็นผู้นำ ภาวะผู้นำเป็นหัวหน้าในการใช้อำนาจและตำแหน่งที่มีในการบริหารจัดการด้านการศึกษาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งถือได้ว่าผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ ความสามารถ เป็นนักบริหารมืออาชีพ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาสู่การปฏิบัติที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพ คุณภาพ เกิดประสิทธิภาพสูงสุดของการบริหารการศึกษา

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2540, หน้า 101-104) กล่าวถึงหน้าที่ของผู้บริหารไว้ดังนี้

(1) ในด้านวัตถุประสงค์ ผู้บริหารมีหน้าที่คือ

(1.1) กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางการศึกษา แล้วกำหนดเป็น

จุดมุ่งหมาย



- (1.2) ระลึกเสมอว่าอะไรคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับนักเรียน
- (1.3) ส่งเสริมสนับสนุนบุคลากรทางการศึกษาให้ปฏิบัติงานตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ด้านการศึกษา
- (1.4) ทำให้บุคลากรทางการศึกษายอมรับเป้าหมายทางการศึกษา ทั้ง จุดมุ่งหมายเฉพาะและให้ทุกคนแปรจุดมุ่งหมายสู่การปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน
- (1.5) ค้นหาวิถีทางที่มีสำหรับทำให้เป้าหมายบรรลุผลสัมฤทธิ์
- (1.6) หาวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือจากบุคลากรทางการศึกษาทุกคน และก่อให้เกิดความสามัคคีขึ้นในระหว่างบุคลากรทางการศึกษาด้วยกัน
- (2) ในด้านการวางแผนผู้บริหารมีหน้าที่ดังนี้
- (2.1) ออกแบบรูปแบบเพื่อการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยผ่านทางเลือก แนวทางที่ดีที่สุด
- (2.2) กำหนดผลที่ได้จากการปฏิบัติงาน
- (2.3) ทำความกระจ่างในสิ่งที่ต้องการให้สัมฤทธิ์ผลและวิธีการ
- (2.4) วางแผนสำหรับผลสัมฤทธิ์และการปรับปรุงระบบค่านิยมของสังคม
- (2.5) ทำงานให้ยืดหยุ่นเพื่อปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของ กิจกรรมทั้งหลายของชีวิต
- (2.6) ทำแผนให้สมบูรณ์
- (2.7) ทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ
- (2.8) ทำแผนการศึกษาให้เข้ากับแผนของประเทศ
- (2.9) ร่างแผนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิจัย
- (2.10) ทำแผนให้เป็นจริงและปฏิบัติได้
- (2.11) ใช้บริการของผู้เชี่ยวชาญ
- (3) ในด้านการจัดการองค์กร ผู้บริหารมีหน้าที่ดังนี้
- (3.1) วางโครงสร้างของการจัดองค์กรรูปแบบของตำแหน่งและความสัมพันธ์
- (3.2) กำหนดตำแหน่งของบุคลากร โดยตั้งอยู่บนฐานของกฎหมาย
- (3.3) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร
- (3.4) ส่งเสริมพฤติกรรมกลุ่มผู้ผลสัมฤทธิ์ของวัตถุประสงค์ทางการศึกษา โดยผ่านทางกรปฏิบัติงาน กระบวนการสื่อความหมายและการประเมินผล
- (3.5) ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ได้รับความร่วมมือจากบุคลากรทุกคน

(3.6) ทำให้องค์กรเกิดบรรยากาศแบบประชาธิปไตย โดยผ่านทาง  
ความสัมพันธ์อันดี

(3.7) ส่งเสริมประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพื่อทำให้อัตุประสงคสัมฤทธิ์  
ผล

(4) ในด้านการปฏิบัติงาน ผู้บริหารมีหน้าที่ดังนี้

(4.1) แนะนำบุคลากรว่าควรทำอะไรบ้าง

(4.2) แนใจว่ากิจกรรมทั้งหลายดำเนิน ไปสู่อัตุประสงคที่ได้ตั้งไว้

(4.3) ประสานงานองค์ประกอบต่างๆที่ครอบคลุมทิศทางของการทำงาน  
เช่น สถานการณ์ เครื่องมือ การเงิน ความรู้ และทักษะ

(4.4) ได้ผลงานจากการทำงานมากที่สุด โดยลงทุนน้อยที่สุด

(4.5) เคารพความรู้ บุคลิกภาพ และเกียรติของบุคลากร

(4.6) ทำให้บุคลากรเคารพตนเองและมีความพอใจในตนเอง

(4.7) ก่อให้เกิดความสามัคคีในพลังทางกาย สังคม และเศรษฐกิจ

(4.8) เป็นผู้ประสานงานระหว่างครู นักเรียน และผู้ปกครอง

(4.9) เป็นผู้ประสานงานในเรื่องหลักสูตร วิธีการสอน

(4.10) ใช้อำนาจและหน้าที่ตัดสินใจกิจกรรมของบุคลากร

(4.11) กำหนดขั้นตอนของปัญหาเพื่อการแก้ปัญหา

(4.12) เข้าใจความรู้สึกและการตัดสินใจของบุคลากร และหลีกเลี่ยงการใช้  
ความคิดเห็นของตนเองแต่ผู้เดียว

(5) ในด้านการประเมินผล ผู้บริหารมีหน้าที่ดังนี้

(5.1) ประเมินผลกระบวนการทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ โดยการ  
เปรียบเทียบมาตรฐานและค่านิยมที่กำหนดไว้

(5.2) ค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน ของบุคลากรและแก้ไขข้อบกพร่อง

(5.3) ประเมินผลเพื่อปรับปรุงงานและตัวบุคลากร

(5.4) ก่อให้เกิดความเข้าใจแก่ประชาชน ให้ได้รับความสนใจและ  
การร่วมมือจากประชาชน

(5.5) ประเมินเจตคติของประชาชนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจาก  
ประชาชน

(5.6) ส่งเสริมการประเมินผล และการปรับปรุงตนเองในตัวบุคลากร

รุจิรัฐ ภู่อาระ (2545, หน้า 30) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

- (1) การวิเคราะห์นโยบายและตั้งเคราะห์งาน
  - (1.1) วิเคราะห์นโยบายสู่การปฏิบัติงานในสถานศึกษา
  - (1.2) กำหนดวิธีการและควบคุมการปฏิบัติงาน การสั่งการ การประสานงาน และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในสถานศึกษา
- (2) การบริหารงานในสถานศึกษา
  - (2.1) บริหารสถานศึกษาตามระเบียบข้อบังคับ คำสั่งของกรม กระทรวง รัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องและรัฐบาล
  - (2.2) บริหารบุคคลในสถานศึกษา
- (3) การกำกับดูแลในสถานศึกษา
  - (3.1) กำกับดูแลการจัดการศึกษาในสถานศึกษา
  - (3.2) กำกับดูแลการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรและได้มาตรฐาน
  - (3.3) กำกับดูแลนักเรียนให้ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนด
  - (3.4) กำกับดูแลการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา
  - (3.5) กำกับดูแลการบริหารงบประมาณและการใช้ทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ
- (4) การเป็นผู้นำ
  - (4.1) เป็นผู้นำในการพัฒนาสถานศึกษา
  - (4.2) เป็นผู้นำในการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ กับบุคคลทั้งหลายทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา
  - (4.3) เป็นผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและสถานศึกษา
- (5) การส่งเสริมและสนับสนุน
  - (5.1) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ค้นคว้า และวิจัย
  - (5.2) ส่งเสริมสนับสนุนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน
  - (5.3) ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของสังคม
  - (5.4) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดสวัสดิการแก่บุคลากรในสถานศึกษา

(5.5) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา

(6) การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อกรมเจ้าสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(7) เสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุงพัฒนางาน ระเบียบข้อปฏิบัติต่อกรมเจ้าสังกัด

(8) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

Small (1974, pp. 21-22 อ้างถึงใน สุวกิจ ศรีปัดดา, 2547, หน้า 91) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารในสถานศึกษา โดยพิจารณาจากหลักการของการพัฒนา ที่ว่าการพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงไปทิศทางที่พึงประสงค์ไว้ 10 ประการ ดังนี้

(1) ผู้ริเริ่ม หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ริเริ่มในการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อพัฒนาสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบ

(2) ผู้กระตุ้น หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้กระตุ้นเสริมให้ครู อาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ ในสถานศึกษา เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงาน ให้เป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาแก่สถานศึกษา

(3) ผู้ดูแลสั่งการ หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแล สั่งการให้ครูอาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ ในสถานศึกษา ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย ที่ได้รับมาจากผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป

(4) ผู้ปฏิบัติ หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับมาจากผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป

(5) ผู้เชื่อมโยง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับครู อาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ ในสถานศึกษา ให้ดำเนินการไปได้ด้วยดีและบรรลุตามจุดมุ่งหมาย

(6) ผู้ประสานงาน หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ประสานงานต่างๆของสถานศึกษา ให้ดำเนินไปได้ด้วยดีและบรรลุเป้าหมาย

(7) ผู้ชักจูงหรือผู้ยั่วยุ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ชักจูงหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนา และในขณะเดียวกันผู้บริหารก็เป็นผู้ขัดขวาง ยับยั้งการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เห็นว่าไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนา

(8) ผู้แก้ต่าง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ปกป้องครู อาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ ในสถานศึกษาให้ได้รับความเป็นธรรม

(9) ผู้รับฟัง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของ ครู อาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ ในสถานศึกษา

(10) ผู้วางเฉย หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำตนเป็นกลางและวางเฉยในบางครั้ง เมื่อเห็นว่าการกระทำตัวเองเป็นกลางหรือวางเฉย ก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย

Al-Mhelby, Abdulaziz & Others (2004, pp. 1-3) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในคูเวตคือ ส่งเสริมทักษะการใช้ความคิดของนักเรียน โดยการจัดกิจกรรมส่งเสริมความคิดในระดับพัฒนา ให้ครูมีโอกาสสร้างสรรค์พัฒนา และช่วยเหลือให้ครูได้ทำกิจกรรมดังกล่าวได้ พฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียนเป็นภาพลักษณ์ของสถาบัน ลักษณะความเป็นผู้นำจึงเป็นบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานทางด้านวิชาการของนักเรียน และมีผลต่อการเรียนการสอนในโรงเรียน นอกจากนี้ผู้บริหารโรงเรียนยังให้คำแนะนำ ทรัพยากร การสนับสนุนแก่ครูและนักเรียนในการพัฒนาการเรียนการสอนของครูและนักเรียน ให้ความร่วมมือให้คำปรึกษา ประเมินผลหลักสูตรและการเรียนการสอน ให้มีการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่เพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน

ส่วนครูใหญ่ของโรงเรียน มีหน้าที่ประเมินผลการเรียนการสอนของครูและนักเรียน ช่วยเหลือครูและนักเรียนในการพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ จัดให้มีการส่งเสริมทักษะการใช้ความคิดของนักเรียนในโรงเรียนโดยใช้แผนการเรียนการสอน กิจกรรมในชั้นเรียน แบบทดสอบของครู หลักสูตร วัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน และการฝึกหัด นอกจากนี้ครูใหญ่ซึ่งเป็นผู้บริหารการศึกษาคนหนึ่ง มีหน้าที่ดูแลจัดทำงบประมาณของโรงเรียน ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของโรงเรียน ดูแลบำรุงรักษาโรงเรียน และรักษาสัมพันธ์กับนักเรียนและผู้ปกครองให้เป็นไปด้วยดี

สรุป บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร โดยแบ่งแยกย่อยตามหลักการบริหารงานแต่ละด้านล้วนเป็นบทบาทสำคัญที่ผู้บริหารพึงมีและยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ โดยบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

(1) ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความสามารถ ด้านวิชาการ เทคโนโลยี นวัตกรรม สารสนเทศ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นบุคคลที่รอบรู้ทันเหตุการณ์

(2) ผู้บริหารจะต้องอาศัยทักษะการบริหาร โดยใช้ความรู้ ความสามารถ มีบุคลิกภาพที่ดี มีทักษะในการบริหารจัดการและการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความสามารถในการสื่อสารและประสานความร่วมมือร่วมใจกับผู้ร่วมงาน

และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### 4. ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา

นักวิชาการกำหนดขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา ดังนี้

Campbell (1977, p. 116) กำหนดของข่ายการบริหารสถานศึกษาเป็น 6 งาน ดังนี้

- (1) งานด้านหลักสูตรและการสอน
- (2) งานบริหารบุคลากรทางการสอน
- (3) งานบริการนักเรียน
- (4) งานด้านอาคารสถานที่
- (5) งานด้านงบประมาณและธุรการ
- (6) งานสัมพันธ์กับชุมชน

Kimbrough and Nunnery (1976, pp. 164-193) กำหนดขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาเป็น 9 งาน ดังนี้

- (1) การจัดโครงสร้างองค์กร
- (2) การบริหารหลักสูตรและการสอน
- (3) การเงินทางการศึกษา
- (4) การบริหารสนับสนุนด้านธุรการ
- (5) การบริหารบุคคล
- (6) การบริหารกิจการนักเรียน
- (7) การบริหารอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก
- (8) ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน
- (9) ความรับผิดชอบต่อสังคม

Sergiovanni and Other (1992) กำหนดขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาเป็น 8 งาน ดังนี้

- (1) งานวิชาการ
- (2) งานกิจการนักเรียน
- (3) งานสถานศึกษากับชุมชน
- (4) งานบุคลากร
- (5) งานอาคารสถานที่
- (6) งานบริการรับส่งนักเรียน

(7) งานโครงสร้างหน่วยงาน

(8) งานบริหารธุรการและการเงิน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ระบุว่า ได้กำหนดขอบข่ายงานบริหารสถานศึกษา ดังนี้

(1) งานวิชาการ

(2) งานงบประมาณ

(3) งานบุคคล

(4) งานทั่วไป

สรุปขอบเขตของการบริหารสถานศึกษามีดังต่อไปนี้คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล งานทั่วไป ทั้งนี้ในต่างประเทศจะแบ่งแยกงานวิชาการงานกิจการนักเรียน งานสถานศึกษากับชุมชนงานบุคลากรงานอาคารสถานที่งานบริการรับส่งนักเรียนงาน โครงสร้างหน่วยงานงานบริหารธุรการและการเงิน

## หลักและกระบวนการบริหารการศึกษา

### 1. หลักการบริหารการศึกษา

นักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารการศึกษา ดังนี้

กิติมา ปรีดีคิลก (2532, หน้า 19) กล่าวว่า หลักการบริหารการศึกษามีดังนี้

(1) ในการบริหารการศึกษา จะต้องมีการระบุหรือกำหนดความมุ่งหมายที่แน่นอนลงไปว่า การจัดการศึกษาในลักษณะนั้นๆ มีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนอย่างไร และแจ้งให้เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไป เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

(2) ควรแบ่งงานหน่วยงานออกเป็นหมวดหมู่ เป็นฝ่ายหรือเป็นงานเฉพาะอย่าง และมอบหมายหน้าที่ให้รับผิดชอบเฉพาะเรื่องทั่วไป เช่น ในระบบสถานศึกษาอาจแบ่งเป็นระดับชั้นหรือแยกเป็นวิชา หรือแยกเป็นกลุ่มตามหลักสูตรที่ระบุ แบ่งปันงานตามความเหมาะสมและประสานงานกัน

(3) กำหนดให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ แบ่งงานเป็นขั้นตอนสัมพันธ์กัน ทั้งระบบ การบริหารและการจัดการชั้นเรียน แผนการเรียนการสอนย่อมสัมพันธ์กันทุกขั้นตอน

(4) ในการบริหารสถานศึกษา อาจจัดฝ่ายธุรการเป็นที่อำนวยความสะดวกทำงาน เป็นแหล่งกลางที่ครู นักเรียน และผู้เกี่ยวข้องจะมารับบริการได้

(5) สถานศึกษาควรเตรียมการไว้เพื่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี หรือนวัตกรรมใหม่ๆ

(6) มีการจัดโปรแกรมการศึกษา โครงการศึกษา โครงการสอนหรือแผนการเรียนการสอน

(7) การจัดการเรียนการสอนควรใช้คนที่มีความสามารถเฉพาะ เช่น การสอนวิทยาศาสตร์ผู้สอนควรจะมาโดยตรงทางวิทยาศาสตร์

งานบริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขอบข่ายครอบคลุมงานหลายด้าน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดงานบริหารโรงเรียนตามภารกิจไว้ 6 งาน คือ

- (1) งานวิชาการ
- (2) งานบุคลากร
- (3) งานกิจการนักเรียน
- (4) งานธุรการ การเงินและพัสดุ
- (5) งานอาคารสถานที่
- (6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

### หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาลหรือที่คำในภาษาอังกฤษว่า "Good Governance" ได้รับการยอมรับกันในหมู่องค์กรโลกบาลเพื่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมากว่า เป็นแนวความคิดและปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี, ความถูกต้อง อภิบาล = คุ้มครอง, ป้องกัน, ดูแล, บำรุงรักษา อภิ = สูง, เหนือ, ยิ่ง บาล = รักษา, ปกครอง) แนวคิดหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่เริ่มเกิดขึ้นเพียงไม่นานนี้ซึ่งในปัจจุบันก็ยังมีค่านิยมที่แตกต่างกันอยู่บ้างตามเป้าหมายของการนำมาประยุกต์ใช้ เช่น การให้คำจำกัดความ โดยระบุเป็นนิยามว่า ธรรมาภิบาล คือ การจัดการทางสังคมโดยประชาชน (Martin Albrow, 2001 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549, หน้า 5) หรือการใช้อำนาจในการควบคุมจัดการด้านนโยบายและทรัพยากรของประเทศ (H. Schneider, 1999 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549, หน้า 5) เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีวิธีการให้คำจำกัดความโดยการจำแนกเป็นองค์ประกอบในมิติต่างๆ เช่น หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักฉันทามติ (Consensus Orientation) และความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) เป็นต้น โดยในที่นี้จะสรุปเป็นวิวัฒนาการที่สำคัญจำแนกเป็น แนวคิดในต่างประเทศและแนวคิดภายในประเทศไทย ทั้ง



ที่ผนวกไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งกรมกบิบาลในบริบทของการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่า ธรรมมาภิบาลท้องถิ่น หรือ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ซึ่งเรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ ได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ การบริหารการจัดการที่ดีดังกล่าวจะ เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่ ทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กัน ในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง

UNDP (United Nation Development Program) หน่วยงานสังกัดองค์การสหประชาชาติ ได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือธรรมาภิบาลว่า คือการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่างๆ ของประเทศในทุกระดับโดยมีกลไก กระบวนการและสถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการ ผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสาน ประนีประนอมความแตกต่างโดย ผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

(1) ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ

(2) ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริตและมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง

(3) ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในความหมายที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2541, หน้า 35 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549, หน้า 5) ในอีกชื่อหนึ่งเรียกว่า ธรรมรัฐ มีความหมายหลายประการดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(2) การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

(3) การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมององค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

นฤมล ทับจุมพล (2541, หน้า 16) ในผลงานวิชาการเรื่อง แนวคิดและวรรณกรรมว่าด้วย "ธรรมรัฐแห่งชาติ" กล่าวไว้ว่า ธรรมรัฐ (Good Governance) เป็นแนวความคิดของธนาคารโลกที่มีการแปลความหมายได้ในหลายลักษณะ โดยผู้ที่ขยายความธรรมรัฐให้สังคมได้เปิดพื้นที่ทางความคิดกล่าวถึงที่สำคัญได้แก่

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 1) ซึ่งได้ให้ความหมายของธรรมรัฐว่า เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ และยังได้เสนอว่าธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือ ทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากล ธรรมรัฐแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้ อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ภาครัฐ ภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ คือชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ธนาคารโลก (World Bank, 1979 อ้างถึงใน อรพินท์ สฟ โชคชัย, 2541, หน้า 4; สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549, หน้า 6) ได้ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542, หน้า 18 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตนพันธ์, 2549, หน้า 45) กล่าวถึงธรรมาภิบาลในชื่อว่าการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึงสามเรื่องหลักๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีที่มีคุณภาพด้วย ก็จะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

กล่าวโดยสรุปแล้ว ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

#### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐจะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542, หน้า 25) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและสภา (ชนะศักดิ์ ยูบูรณ์, 2543, หน้า 3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

(1) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดย ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมี กระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

(4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การได้ สวนสาธารณะประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

(5) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทยได้แสดงองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ขอบ ธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความ เสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะ เห็นได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ โดยตรง (สุคจิต นิมิตกุล, 2543, หน้า 13-24)

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

(2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

(4) มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

(5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

(6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

(7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

(8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากุศลร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

(9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

(10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

(11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูให้เอกชนดำเนินการแทน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แสดงไว้ว่าหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ

สำหรับ Commonwealth Secretariat องค์การที่ช่วยประเทศสมาชิกในการส่งเสริมฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Agere, 2000, p. 142) เน้นหลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบของความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วม และการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programmer (UNDP) เสนอ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผย โปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541, หน้า 69)

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

(2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้ได้เป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

(5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายผิดปกติ

(6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

(9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่า ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันท่วงที ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียมกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(3) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่างๆ เช่น การแจ้ง

ความเห็น การได้ส่วนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึง การร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

(4) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

(6) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

ในประเด็นของเกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 25) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

(1) เป้าหมายสอดคล้อง (Relevance) ต่อสังคม

(2) กระบวนการโปร่งใส (Transparency)

(3) ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ (Accountability)

ส่วน วนิดา แสงสารพันธ์ (2543, หน้า 39) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

(1) จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานที่มีระบบกติกาที่ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้ยาก

(2) มีความรับผิดชอบผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (Accountability) กล่าวคือ เป็นความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดคกกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือกระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในความโปร่งใส บริหารจัดการสังคมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

ขณะที่เจ็จันท์ จงสถิตอยู่ (2543, หน้า 6) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ



(1) บริหารงานจัดการให้บรรลุตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่แก่ทีมงาน ทั้งนี้ต้องมีผู้นำที่ดีมาช่วยในการตัดสินใจ และผู้บริหารต้องบริหารด้วยความยุติธรรม ดูแลไม่ให้ผิดพลาดในการดำเนินงาน นอกจากนี้การดำเนินงานต้องสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ ไม่ใช่หัวหน้าเท่านั้นที่ตรวจสอบลูกน้อง แต่ลูกน้องก็สามารถตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าได้ด้วย จุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การปฏิบัติภารกิจของคนลุล่วงไปได้ด้วยดี

(2) ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพหากบริหารได้บรรลุเป้าหมายแต่ใช้ทรัพยากรมากมั่งค่าก็จัดเป็นการบริหารที่ดี เช่น กรณีการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีสำนักงานฯ คณะกรรมการบริหารฯ ได้วางระเบียบที่วางแผนได้ แต่หากเกิดกรณีพิเศษไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องเสนอต่อคณะกรรมการบริหารฯ พิจารณา แต่ด้วยลักษณะการดำเนินการแบบองค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นสูงกว่าระบบราชการ ขั้นตอนการนำเสนอเพื่อพิจารณาจึงกระชับรวดเร็วและเน้นประสิทธิภาพเป็นหลัก

สำหรับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ทั้งหมดแผน 9 นี้บรรลุผลตามที่ต้องการ และเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนช่วยกันกำกับทิศทางการพัฒนาให้เอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนประชาชนผู้ด้อยโอกาส ซึ่งได้กล่าวเกี่ยวกับธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

(1) การกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเตรียมความพร้อมและระดับขีดความสามารถของส่วนท้องถิ่น และรับการถ่ายโอนภารกิจต่างๆจากส่วนกลาง รวมทั้งส่งเสริมบทบาทสมาพันธ์ หน่วยสันติบาลท้องถิ่น และประชาชนที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น โดยจัดกลไกระบบตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการของภาครัฐไปสู่แนวทางจัดการได้ โดยการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่

- (2.1) การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจการบริหารงานภาครัฐ
- (2.2) การปรับงบประมาณไปมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน
- (2.3) การปรับระบบบริหารบุคคล
- (2.4) การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

## (2.5) การปรับวัฒนธรรมและค่านิยม

(3) การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนและภาพประชาชนโดยการสร้างกลไกและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจดำเนินธุรกิจด้วยความโปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและสังคมโดยรวม รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ผู้บริโภค

(4) การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในสังคม เพื่อให้สังคมตระหนักและปลูกจิตสำนึกในการร่วมกันปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและเอกชน ปฏิรูปการเมืองและวางพื้นฐานการอยู่ร่วมกันโดยสันติวิธี

ซึ่งโสมนัส ฅ บางช้าง (2543, หน้า 50) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

(1) ความโปร่งใส (Transparency) ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหารของกิจการ คือ ไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบังในการบริหารงาน รวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วนงานได้ทุกขั้นตอน

(2) ความซื่อสัตย์ (Integrity) การบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมาในกรอบจริยธรรมที่ดี รายงานทางการเงินและสารสนเทศอื่นๆ ที่เผยแพร่โดยกิจการต้องมีความถูกต้องและครบถ้วนกับฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของกิจการ ซึ่งความน่าเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินจะขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

(3) ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Accountability) ผู้บริหารของกิจการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการอย่างเคร่งครัด การละเลยไม่ว่าจะเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อาจจะนำมาซึ่งความเสียหายอย่างรุนแรงต่อกิจการและผู้บริหารต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่

(4) ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) การกำกับดูแลกิจการที่ดีเสริมสร้างให้เกิดขึ้นและไม่เป็นอุปสรรคต่อการเริ่มประสิทธิภาพ และภาวะการเป็นผู้ประกอบการอันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเชิงการแข่งขันที่ยั่งยืนให้กับกิจการ

ในหน่วยงานศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศส่วนกลาง (ศทก.) ได้นำหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในกระบวนการ หรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ ที่จัดขึ้นในหน่วยงาน โดยเริ่มต้นจากงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันทำ จะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ

(1) หลักนิติธรรม คือ เคารพและปฏิบัติตามกฎ กติกา ระเบียบ แบบแผน และกฎหมายต่างๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจ หรือจงใจหลีกเลี่ยง หรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ โดยมี

การยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ฉะนั้น ถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมก่อนที่จะทำลงไปหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1.1) เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป

(1.2) สร้างจิตสำนึกแก่ข้าราชการของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความ เป็นธรรม

(1.3) ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการดำเนินงานให้เป็น ธรรม และทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

(2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์ เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความ ซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย ทั้งนี้ หลักคุณธรรมมี หลายแง่มุม เช่น เมตตาธรรม หมายถึง ความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรม หมายถึง ทำอะไรก็ ให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน กตัญญูทเวทิตา หมายถึง การรู้จักบุญคุณ และคิดจะตอบแทน หิริโอปปาติกะ หมายถึง การรู้จักอดทน การรู้จักละอาย และเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดี โดยที่ได้กล่าว มานี้ การมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้น เป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป โดยมี วัตถุประสงค์ ดังนี้

(2.1) กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ

(2.2) จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริหารของหน่วยงาน

(2.3) รณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับ จากระดับบริหาร จนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานทุกคน

(2.4) จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจน ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้

(2.5) สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่างๆ และกลุ่มต่างๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(3) หลักความโปร่งใส ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (ศทก.) มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ สะดวก มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องรวดเร็วไม่บิดเบือน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(3.1) สำรวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาค ประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ประชาชนต้องการจากการที่ได้รับจากหน่วยงาน

(3.2) สร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน

(3.3) กระตุ้นและผลักดันให้ข้าราชการของหน่วยงานปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

(3.4) ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสารให้สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน

(3.5) จัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน

(3.6) มีระบบการติดตามตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

(4) หลักการมีส่วนร่วม คือ พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นข้าราชการขององค์กร นอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้ว กิจกรรมอื่นที่มีผลดีต่อองค์กรจะต้องร่วมมือร่วมใจทำงานร่วมกัน ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อะไรที่ไม่ดีต้องทักท้วงหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้อง โดยการทำให้ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (ศทก.) เป็นหน่วยงานที่ข้าราชการหน่วยงานอื่น และประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจ โดยศทก. ได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็นในเว็บบอร์ด หรือแจ้งความคิดเห็นลงในตู้แดงหน้าหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(4.1) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

(4.2) การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) หลักการรับผิดชอบต่องานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามของหน่วยงาน ถ้าดีอยู่แล้วต้องทำให้ดีและถูกต้องยิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องร่วมมือร่วมใจช่วยกันแก้ไข ไม่วางเฉยโดยถือว่าไม่ใช่เป็นงานของตัวเอง เพราะงานทุกอย่างที่ทำในหน่วยงาน ถือว่าทุกคนมีส่วนร่วม ที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันรับผิดชอบงานที่ทำออกไป ซึ่งงานบางส่วนเป็นงานที่ทำออกไปในนามของหน่วยงาน ไม่ใช่ในนามของกลุ่มแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ หน่วยงานต้องมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ และอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่ผู้มารับบริการ และมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทั่วถึง โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(5.1) ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤตินักบริหาร

(5.2) สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self-accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(5.3) ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัล และระบบจูงใจอื่นๆ

(6) หลักความคุ้มค่า ในแง่ของรูปธรรมและนามธรรม ที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้ หรือรู้สึกได้ว่าคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง 5 มาครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน ก็ควรทบทวนปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(6.1) สร้างจิตสำนึกแก่ข้าราชการของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร

(6.2) ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน

(6.3) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต

(6.4) กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน

(6.5) มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการเรื่องต่างๆ

(6.6) มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

(6.7) ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง เช่น การจ้างเหมา รปภ. พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

## ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

จากพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (2546, หน้า 29) "ธรรมาภิบาล" เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง และสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย วัฒนธรรมบุญและกระแสโลกปัจจุบัน

ปัจจุบันนี้ทั้งในการศึกษาและในวิชาชีพทางด้านบริหารรัฐกิจนั้น ได้ถือว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นมิติของกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐและสถานศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญดังนี้คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการสูงสุดตามที่ประชาชนของการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและองค์กร และกรใช้เรื่องนี้เป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงาน และให้ผลตอบแทน ภาระหนักของความสำเร็จของการจัดให้ทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย และการเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่า จุดมุ่งหมายของงานในแบบใดที่ยังควรกระทำโดยส่วนราชการและส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

กระบวนการทัศน์ใหม่นี้ก่อให้เกิดประเด็นต่างๆ ที่สำคัญจำนวนมาก ซึ่งได้กลายมาเป็นหัวข้อใหญ่ของการอภิปรายทั้งในเวทีการเมืองและในสถาบันการศึกษาทั้งหลาย ประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการปกครองและการบริหาร (Governance) ซึ่งเกิดจากกระบวนการทัศน์ใหม่นี้

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด
- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับการเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง (ข้าราชการ)
- (4) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการปกครองระดับท้องถิ่นกับผู้อยู่อาศัยในเมืองและชนบท
- (5) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและ
- (6) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับสถาบันระหว่างประเทศ

ในการวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้ ทั้งผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานภาครัฐโดยตรง และนักทฤษฎี ผู้ศึกษาเรื่องนี้ในสถาบันการศึกษาต่าง ได้คิดสร้างและพัฒนาขั้นตอนและกระบวนการที่เชื่อว่าจะนำไปสู่การมีธรรมเนียมปฏิบัติที่แท้จริง รวมทั้งได้เสนอหลักการและพื้นฐานความคิดที่จะรองรับธรรมเนียมปฏิบัติด้วย นอกจากนี้ฝ่ายที่เป็นผู้ปฏิบัติยังได้อาศัยแบบอย่างของการปฏิบัติงานซึ่งเป็นที่ยอมรับมาใช้เป็นแนวทางในการแปรมนวัตกรรมธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

สำหรับธรรมเนียมปฏิบัติในสถานศึกษานั้น เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 21) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบธรรมเนียมปฏิบัติในสถานศึกษานั้นมีดังนี้

(1) การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งอะไรที่เป็น Nonrelevance หรือ Less Relevance ต้องตัดทิ้ง เพราะเราไม่มีงบประมาณพอที่จะทำทุกอย่าง ซึ่งอยากให้เรื่องความสอดคล้อง (Relevance) อยู่ในหลักสูตรการบริหารการศึกษา เรื่องการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับระบบเพราะฉะนั้นการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งในหลักสูตรมาภิบาลถ้าเอาไปใช้ในสิ่งที่ไม่ดีไม่มีประโยชน์ หรือเป็นประโยชน์เฉพาะตนเองหรือพวกพ้อง ตรงนี้ต้องรับผิดชอบในเชิงธรรมาภิบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณทุกบาทที่โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการได้มาต้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด จะคอร์รัปชั่นไม่ได้ตรงนี้เป็นหลักสูตรมาภิบาลที่สำคัญ

(2) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และได้ประสิทธิผล (Effectiveness)

(3) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reasonableness) เรื่องความเหตุผลมาจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมี 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ 1. ทางสายกลาง (Moderation) หรือมัชฌิมาปฏิปทา 2. ทำอะไรต้องมีเหตุผล (Reasonableness) และ 3. มีภูมิคุ้มกัน (Self immunity)

(4) ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อการบริหารการศึกษา (Accountability) ต้องสร้างระบบให้มีคนรับผิดชอบ ครัวใหญ่ หัวหน้าหมวด ผู้อำนวยการเขต เลขานุการเขต เลขานุการ ต้องรับผิดชอบต่อสร้างตรงนี้ได้เชื่อว่าระบบจะมีธรรมาภิบาล และสามารถเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็ว

ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 30-31) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยหลักการดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อหลักค้ำค่ามาใช้บริหาร และนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปในการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนเป็นคนเก่ง ดี มีสุข

จากที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่า การใช้ธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นจะทำให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพในการบริหารซึ่งเกิดจากการบูรณาการนำ หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อหลักค้ำค่า มาปรับใช้กับการบริหารสถานศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้สถานศึกษาสามารถบริหารสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย โปร่งใสทุกขั้นตอน สามารถตรวจสอบได้

## บทบาทผู้บริหารในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้บริหารนั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์การ การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น เจอจันท์ จงสถิตอยู่ (2543, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ในการนำธรรมเนียมรัฐมาปฏิบัติ ผู้บริหารควรบริหารจัดการด้วยเป็นธรรม ให้ความยุติธรรมกับทีมงาน การตัดสินใจก็ควรให้ทีมงานมีส่วนร่วม ซึ่งให้ทุกคนเข้าใจถึงบทบาทและปัญหาที่แท้จริงในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

ขณะที่ ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และคณะ (2543, หน้า 36) ได้กล่าวว่าผู้บริหารมีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการกับพนักงานต้องมีรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำ มีการบริหารงานอย่างโปร่งใสพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างยุติธรรม

ซึ่งในแวดวงการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 1) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทผู้บริหารสถานศึกษาของผู้บริหารในฐานะนิติบุคคลซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารตามธรรมาภิบาลคือ

(1) รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน การบริหารแนวใหม่จำเป็นต้องบริหารจัดการและตัดสินใจ โดยอาศัยข้อมูลมากกว่าสามัญสำนึก ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรวบรวม จัดระบบข้อมูลและใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารและการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

(2) วางแผนและดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ การวางแผนมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมีทิศทางในการบริหาร ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน สามารถดำเนินการบริหารตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

(3) ศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจอย่างอิสระ ขณะเดียวกัน รับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนอย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อป้องกันความผิดพลาดเชิงกฎหมายและการตัดสินใจของตน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกฎหมายอย่างแท้จริง

(4) การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล การศึกษาเป็นการบริการสาธารณะ เพื่อให้การบริหารและการตัดสินใจที่มีความถูกต้อง และเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารควรดำเนินงานโดยใช้องค์คณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะมากได้



(5) จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ผู้บริหารจำเป็นจะต้องจัดทำระบบบัญชีให้ครบถ้วน ความถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการ เพื่อการบริหารของคนที่เห็นไปด้วยความโปร่งใส

ในสถาบันอุดมศึกษามีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นให้เป็นแบบอย่างของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนั้น จึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ประกอบสำคัญที่นายชวน หลีกภัย (2543) นำเสนอไว้คือ

(1) หลักนิติธรรม คือ การทำให้กฎหมาย กฎ และกติกาต่างๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชน ให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(2) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การดำเนินงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากทุจริตและคอร์รัปชัน

(3) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญ ตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน

(4) หลักความรับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ กล้ารับผลการกระทำของตน

(5) หลักความคุ้มค่า คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรของชาติ และบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในการบริหารแบบธรรมาภิบาลพอที่จะสรุปได้ว่า การบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปเป็นดังนี้ คือผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่มีการเรียนรู้ตลอดเวลา ทั้งข้อกฎหมาย กฎข้อบังคับ องค์ความรู้ทางการบริหารในด้านต่างๆ เพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร เนื่องจากการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ การวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้บริหารจะต้องยึดหลักพุทธศาสนาในการบริหาร โดยนำหลักธรรมมาบูรณาการกับการบริหารแบบธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนในองค์กร ซึ่ง

หลักธรรมที่สำคัญที่ควรนำมาใช้ในการบริหารควบคู่กับหลักธรรมาภิบาลทศพิธราชธรรม เพราะจะทำให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีความรอบคอบ มีคุณธรรมและมีความยุติธรรมในการบริหาร

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

### 1. งานวิจัยในประเทศไทย

ชรินทร์ แผงดี (2550, บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคีมีปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับน้อย โดยมีปัญหามากที่สุดคือหลักความคุ้มค่า รองลงมาคือ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ

นงลักษณ์ ยุทธสุทธิพงษ์ (2550, บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่อง ศึกษาสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 13 พบว่า สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา ในเขตตรวจราชการที่ 13 โดยภาพรวมอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีสภาพการบริหารอยู่ในระดับมากทุกด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือด้านหลักความคุ้มค่า และการเปรียบเทียบสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 13 จำแนกตามวุฒิการศึกษา ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน พบว่า ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ส่วนใหญ่ ไม่พบปัญหาใดๆ เพราะทุกคนเข้าใจในหลักการร่วมกัน แต่ยังมีบุคลากรและกรรมการสถานศึกษาบางส่วนที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล ไม่สนใจกฎ ระเบียบ กติกา และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ควรให้สถานศึกษาและส่วนราชการทุกแห่งควรใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอย่างจริงจัง จะทำให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อบรมให้ทุกฝ่ายเข้าใจหลักธรรมาภิบาล และนำไปปฏิบัติจริง มีการกำกับติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

สุนทร อ่อนวัง (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนบ้านนาป่าคาย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุทรดิตต์ เขต 1 พบว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนบ้านนาป่าคาย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุทรดิตต์ เขต 1 ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า ทุกหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลัก

คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ สถานศึกษาควรจัดแสดงผลงานการดำเนินการของโรงเรียนให้ชุมชนทราบทุกปี ควรให้ชุมชนมีส่วนรับทราบการดำเนินการภายในโรงเรียน มีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้มากกว่านี้ ปัจจุบันมีการรับฟังข้อเสนอแนะจากชุมชนอย่างสม่ำเสมอ และการบริหารจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อการใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

เสริม เกื้อสังข์ (2551, บทคัดย่อ) ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนครตรัง พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลนครตรัง ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ 1. หลักความรับผิดชอบ 2. หลักนิติธรรม 3. หลักคุณธรรม ตามลำดับ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาลหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าต่างกัน ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาลหลักคุณธรรมต่างกัน ผู้บริหารที่มีตำแหน่งต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมและหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่างกัน ผู้บริหารที่มีจำนวนครั้งการเข้าฝึกอบรมพัฒนางานต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานสถานศึกษาโดยภาพรวม ด้านหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าต่างกัน ควรมีการส่งเสริมให้ผู้บริหารต้องยึดหลักระเบียบและปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี ต้องยืนหยัดในความถูกต้อง รายงานข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมชื่นชมผลงาน และผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด

## 2. งานวิจัยในต่างประเทศ

Blumel, Chtistina M. (2000 อ้างถึงใน ไพศาล ตั้งสมบูรณ์, 2548, หน้า 62-63) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) พบว่าหลักธรรมาภิบาลได้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่างๆ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความร่วมมือ และการตรวจสอบ อันจะเป็นแนวทางที่ก่อนประโยชน์สูงสุด ส่วนปัจจัยอื่นๆ ที่ช่วยเสริมสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยา (Kenya) ก็คือความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากัน เพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อยๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทำให้นักสังคมสงเคราะห์ จากความร่วมมือกันระหว่างประเทศ ที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยัง

ก่อให้เกิดสภาพสังคมใหม่ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่างๆเข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

Clarke, Vicki Clinell Burge (2001, p. 35) ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่าในประเทศที่ด้อยพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับตัวในการปฏิบัติต่างๆ ของท้องถิ่น โดยเป็นการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น เพื่อเป็นการพัฒนาให้เกิดความเท่าเทียมกันภายในสังคม การใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังคงมีปัญหายังคงอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกหรือการปกครองแบบอุปถัมภ์

Casey-Cooper, Marcella (2005, Abstract) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการศึกษาของโรงเรียนในรัฐโมรอนโก จากผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างการบริหาร โรงเรียนในเมืองแซนเบอร์นาดีโน ด้านแคริฟอร์เนียได้ มีการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและการจัดการศึกษา อันเป็นการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาของคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนอีกด้วย ซึ่งผลที่ได้จะเป็นการบอกถึงความสำเร็จสูงสุดในการบริหาร โรงเรียนและยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

Kimmet, Philip (2005, p. 32) ได้วิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ งานวิจัยนี้พบว่า ในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่ด้อยพัฒนา โดยเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ในเรื่องของนโยบายการบริหารงาน โดยทำการศึกษาในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย พบว่าเมื่อมีการศึกษารายกรณีแล้ว พบว่าแต่ละประเทศที่กล่าวมาได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น และได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาบ้านเมือง ก่อให้เกิดการบริหารในรูปแบบใหม่ และเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างดียิ่ง

Mcmillan, Leah K. (2007, Abstract) ได้ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจนโยบายทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศกาน่า ผลการศึกษาพบว่าการศึกษาในระดับประถมศึกษาของประเทศกาน่า ได้รับความสำคัญในการพัฒนามากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีการนำนโยบายการกระจายอำนาจภายใต้การใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการศึกษา เพื่อจะเป็นแนวทางใน

การพัฒนาประเทศ แต่ผลการศึกษพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่เกิดกับการจัดการศึกษา โดยการใช้นโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร ผลการวิเคราะห์นี้เผยให้เห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลนั้นยังคงไม่ประสบความสำเร็จ เพราะอำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่การบริหารส่วนกลาง และรัฐบาลขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นแล้วว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในส่วนของการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและมากขึ้น เพื่อให้ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง

## สรุป

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอจะสรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ ทั้งจากภายในและภายนอก ผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะนำโรงเรียนไปสู่ความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จ ผู้บริหารต้องมีคุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม มีความมุ่งมั่น ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบสูง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีภาวะผู้นำสูง เป็นคนกล้าคิดกล้าเปลี่ยนแปลง กล้าตัดสินใจ มีคุณธรรมจริยธรรม มีวุฒิภาวะทางอารมณ์สูง เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้และมีความจริงใจในการบริหารจัดการ ผู้บริหารสามารถใช้เทคนิควิธีและหลักการต่างๆ ที่หลากหลายมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์และปัจจัยแวดล้อม หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารจัดการ จัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อันมีหลักพื้นฐาน 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักการบริหารงานที่ดีให้ผู้บริหารตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆอย่างถูกต้องและเสมอภาค ยึดมั่นในสิ่งที่ดีงาม เป็นแบบอย่างแก่บุคลากรในโรงเรียน เน้นความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจปัญหา และประเมินผลการบริหาร โรงเรียนอย่างเที่ยงธรรม มีความรับผิดชอบต่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้มีความประหยัดและใช้ทรัพยากรเนื่องจากการที่โลกของเรามีการเปลี่ยนแปลงทุกด้านอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นระบบการบริหารงานต้องมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้องค์กรนั้นดำรงอยู่ จึงเห็นได้ว่าการบริหารองค์กรในยุคของการเปลี่ยนแปลงนี้ ผู้นำหรือผู้บริหารต้องมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กร เพื่อให้เกิดความ

โปร่งใสในการบริหารงาน เป็นการสร้างความเชื่อมั่น ให้ทุกหน่วยงานและองค์กรสามารถตรวจสอบการทำงานได้อย่างคุ้มค่า

ในฐานะที่เป็นผู้บริหารมืออาชีพ และเป็นกลไกหลักสำคัญต่อการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารควรยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญในการบริหารงานต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี