

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากแนวคิดทฤษฎี วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและ นำเสนอตามลำดับดังนี้

1. ความหมายของธรรมาภิบาล
2. หลักธรรมาภิบาล
3. ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
4. บทบาทผู้บริหารในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล
5. ข้อมูลโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาลหรือที่คำในภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” ได้รับการยอมรับกันในหมู่องค์กรโลกบาลเพื่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมากว่า เป็นแนวความคิดและปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาล หมายถึงการปกครองที่ดี (ธรรม = ดี, ความถูกต้อง อภิบาล = ค้ำครอง, ป้องกัน, ดูแล, บำรุงรักษา อภิ = สูง, เหนือ, ยิ่ง บาล = รักษา, ปกครอง) แนวคิดหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่เริ่มเกิดขึ้นเพียงไม่นานนี้ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังมีค่านิยมที่แตกต่างกันอยู่บ้างตามเป้าหมายของการนำมาประยุกต์ใช้ เช่น การให้คำจำกัดความโดยระบุเป็นนิยามว่า ธรรมาภิบาล คือ การจัดการทางสังคมโดยประชาชน (Martin Albrow, 2001 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549, หน้า 5) หรือการใช้อำนาจในการควบคุมจัดการด้านนโยบายและทรัพยากรของประเทศ (H. Schneider, 1999 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549, หน้า 5) เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีวิธีการให้คำจำกัดความโดยการจำแนกเป็นองค์ประกอบในมิติต่าง ๆ เช่น หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักฉันทามติ (Consensus Orientation) และความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) เป็นต้น โดยในที่นี้จะ

สรุปเป็นวิวัฒนาการที่สำคัญจำแนกเป็น แนวคิดในต่างประเทศและแนวคิดภายในประเทศไทย ทั้งที่ผนวกไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติในบริบทของการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่า ธรรมเนียมปฏิบัติท้องถิ่น หรือ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ซึ่งเรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ ได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ การบริหารการจัดการที่ดีดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

UNDP (United Nation Development Program) หน่วยงานสังกัดองค์การสหประชาชาติ ได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือธรรมเนียมปฏิบัติ ว่า คือการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่างๆ ของประเทศในทุกๆ ระดับ โดยมีกลไก กระบวนการและสถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการ ผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสาน ประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือ Good Governance นี้ เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดี เรียกว่า Bad Governance

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

- ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ

- ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริตและมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง

- ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนิน การทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในความหมายที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2541 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2549) ในอีกชื่อหนึ่งเรียกว่า ธรรมรัฐ มีความหมายหลายประการ ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาค เอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(2) การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

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

นฤมล ทับจุมพล (2541) ในผลงานวิชาการเรื่อง แนวคิดและวรรณกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” กล่าวไว้ว่า ธรรมรัฐ (Good Governance) เป็นแนวความคิดของธนาคารโลกที่มีการแปลความหมายได้ในหลายลักษณะ โดยผู้ที่ขยายความธรรมรัฐให้สังคมได้เปิดพื้นที่ทางความคิดกล่าวถึงที่สำคัญได้แก่

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ซึ่งได้ให้ความหมายของธรรมรัฐว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ และยังสามารถเสนอว่าธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากล ธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเองขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วน

ต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ภาครัฐภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ คือชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ธนาคารโลก (World Bank อ้างถึงใน อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541, หน้า 4 ; สุจิตรา บุญยรัตนพันธ์, 2549) ได้ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะและ วิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการ งานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็น ความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถ ให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการ ดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541) อธิบายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การ จัดการบริหารประเทศที่ดีในทุกๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบขององค์กรและ กลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organizations) องค์กร ของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตนพันธ์, 2549, หน้า 45) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลในชื่อว่าการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆไม่ว่า รัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มี รูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สาม เรื่องหลักๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีที่มีคุณภาพด้วย ก็จะต้องมีประสิทธิภาพ มี ประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

ในทำนองเดียวกับ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2545) ที่อธิบายไว้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงความ ถึงการที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมใน การบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ในทัศนะของ อมรา พงศาพิชญ์ (2543) ธรรมาภิบาลที่ใช้คำว่า ธรรมราชูญ์นั้น มี บริบทที่เกี่ยวข้องไปถึงกลไกที่กลไกที่สมาชิกของสังคมในระดับต่างๆ ช่วยกันดูแลผลประโยชน์ ของกันและกัน อันเป็นความหมายในเชิงนามธรรมที่สรุปรวบยอดได้ว่าเป็นการ (กำกับ) ดูแล

ประโยชน์ ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมี กฎกติกาก่อนที่ตกลงร่วมกัน ส่วนในความหมายรูปธรรมนั้น ธรรมชาญก็คือกฎกติกาก่อนที่ตกลงร่วมกันว่า จะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม กฎ กติกาก่อนที่ตกลงร่วมกันประกอบด้วย

- (1) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผลตอบสนองความต้องการของสังคม มีความ ชอบธรรมและรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)
- (2) การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (Transparency and Predictability)
- (3) การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (Participation)
- (4) การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้ สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่าง มั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

1. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำ แนว นโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐจะได้ พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวาระ แห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและ รายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและสภา (ชนะศักดิ์ ชูบุรณ์, 2543, หน้า 3-12) ตามระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็น กรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

(1) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

(4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

(5) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

1.2 กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ กระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความ

โปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุจิตต์ นิमितกุล, 2543, หน้า 13-24)

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

(2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (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) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

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

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

(10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

(11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินการแทน

1.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ดังตาราง

หลักนิติธรรม	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตน เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ
หลักความโปร่งใส	การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

หลักความรับผิดชอบ	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
	การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
	คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
หลักความคุ้มค่า	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
หลักการมีส่วนร่วม	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลักคุณธรรม	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
	คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542.

สำหรับ Commonwealth Secretariat องค์กรที่ช่วยประเทศสมาชิกในการส่งเสริมฝึกรอบมและปรับปรุงการบริหารการจัดการของภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Agere 2000) เน้นหลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบของความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วม และการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme (UNDP) เสนอ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผย โปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความพิชชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541)

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

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

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

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

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

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

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

(8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำ

ต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

(9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

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

(2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันท่วงที ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียมกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(3) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

(4) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

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

ในประเด็นของ เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 25) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

- (1) เป้าหมายสอดคล้อง (Relevance) ต่อสังคม
- (2) กระบวนการโปร่งใส (Transparency)
- (3) ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ (Accountability)

ส่วน วนิดา แสงสารพันธ์ (2543, หน้า 39) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของ
ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

(1) จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานที่มีระบบกติกา
ที่ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การ
ทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้ยาก

(2) มีความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้
(Accountability) กล่าวคือเป็นความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะชน โดยมิ
การจ้องค้ำคร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่ม
ต่างๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และ
ประสิทธิภาพ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือกระบวนการที่ประชาชน
สามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในความโปร่งใส บริหารจัดการ
สังคมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

ขณะที่ เจ็จันท์ จงสถิต (2543, หน้า 6) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของ
ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

(1) บริหารงานจัดการให้บรรลุตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจใน
บทบาทหน้าที่แก่ทีมงาน ทั้งนี้ต้องมีผู้นำที่ดีมาช่วยในการตัดสินใจและผู้บริหารต้องบริหารด้วย
ความยุติธรรม ดูแลไม่ให้เกิดพลาดในการดำเนินงาน นอกจากนี้การดำเนินงานต้องสามารถ
ตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือไม่ใช่หัวหน้าเท่านั้นที่ตรวจสอบลูกน้อง แต่ลูกน้องก็สามารถ
ตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าได้ด้วย จุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการปฏิบัติภารกิจของตนลุล่วงไป
ได้ด้วยดี

(2) ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพหากบริหารได้บรรลุเป้าหมายแต่ใช้ทรัพยากรมา
คุ้มค่าก็ไม่จัดเป็นการบริหารที่ดี เช่น กรณีการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีสำนักงานฯ คณะกรรมการบริหารฯ
ได้วางระเบียบที่วางแผนไว้ แต่หากเกิดกรณีพิเศษไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องเสนอต่อคณะ
กรรมการบริหารฯพิจารณา แต่ด้วยลักษณะการดำเนินการแบบองค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นสูง
กว่าระบบราชการ ขั้นตอนการนำเสนอเพื่อพิจารณาจึงกระชับรวดเร็วและเน้นประสิทธิภาพเป็น
หลัก

และอัจฉรา โยมสินธุ์ (2543) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

(1) ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ (Responsibility) องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน คนทุกคนต้องรู้หน้าที่ของตนว่าต้องทำอะไรและเข้าใจในหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เช่นมีการกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทที่จะต้องพิจารณาถ่วงถ่วงอะไรบ้าง มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร เป็นต้น การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนจะทำให้การดำเนินงานโดยรวมเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน โปร่งใส

(2) ความรับผิดชอบต่อการกระทำใจและกระทำตน (Accountability) ทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติตนด้วยสำนึกรับผิดชอบอย่างแท้จริง มีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แก่ไหน หรืออย่างไร ซึ่งคณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารต้องสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอต่อผู้ถือหุ้นทุกเล่มอย่างเสมอภาคกันและพนักงานฝ่ายปฏิบัติการต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติ ต่อองค์กร และต่อลูกค้า โดยปฏิบัติงานถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณ เป็นต้น

(3) ความยุติธรรม (Fairness) ความยุติธรรมถือเป็นหลักจริยธรรมพื้นฐานในการทำธุรกิจ การสร้างความยุติธรรมในการดำเนินธุรกิจควรเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบาย กฎระเบียบต่างๆ จะต้องมีความเสมอภาค มีความเท่าเทียม มีหลักการชัดเจน เช่นคณะกรรมการบริษัทต้องปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่และรายย่อยอย่างทัดเทียมกัน จะต้องไม่มีการถ่ายเทผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือผู้บริหารบริษัทควรดูแลพนักงานทุกคนอย่างยุติธรรม มีการส่งเสริมผู้ทำดี และมีการตักเตือนหรือลงโทษผู้กระทำผิด เป็นต้น

(4) ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงินที่บริษัทเปิดเผยจะต้องโปร่งใส เชื่อถือได้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ถือหุ้น นักลงทุนและตลาดทุน นอกจากความโปร่งใสของข้อมูลแล้ว การบริหารงานก็ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสมีกระบวนการสำหรับตรวจสอบการบริหารงานที่ชัดเจน

(5) คุณค่าระยะยาว (Long-term Value) หลักธรรมาภิบาลให้ความสำคัญกับคุณค่าในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าการตัดดวงผลประโยชน์ในระยะสั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ห่างไกล มีความมุ่งมั่นที่จะทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าในระยะยาวเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน เช่นการตัดสินใจลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าในระยะยาว หลีกเลี่ยงความเสียหายที่ไม่จำเป็น การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญ

กับลูกค้าด้วยการขายสินค้าหรือให้บริการที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม มุ่งสร้างความประทับใจลูกค้า เพื่อให้เกิดการซื้อซ้ำหรือบอกต่อ เป็นต้น

(6) การปฏิบัติที่เป็นเลิศ องค์กรต้องส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสร้างความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ มีการผลักดันและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

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

(1) การกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเตรียมความพร้อมและระดับขีดความสามารถของส่วนท้องถิ่น และรับการถ่ายโอนภารกิจต่างๆจากส่วนกลาง รวมทั้งส่งเสริมบทบาทสหพันธ์ หน่วยงานระดับท้องถิ่นและประชาชนที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น โดยจัดกลไกระบบตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการของภาครัฐไปสู่แนวทางจัดการได้ โดยการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่

(2.1) การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจการบริหารงานภาครัฐ

(2.2) การปรับงบประมาณไปมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน

(2.3) การปรับระบบบริหารบุคคล

(2.4) การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

(2.5) การปรับวัฒนธรรมและค่านิยม

(3) การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยการสร้างกลไกและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจดำเนินธุรกิจด้วยความโปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและสังคมโดยรวม รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ผู้บริโภค

(4) การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในสังคม เพื่อให้สังคมตระหนักและปลูกจิตสำนึกในการร่วมกันปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและเอกชน ปฏิรูปการเมืองและวางพื้นฐานการอยู่ร่วมกันโดยสันติวิธี

ซึ่ง โสมนัส ฌ บางซ่าง (2543, หน้า 50) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

(1) ความโปร่งใส (Transparency) ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหารของกิจการคือไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบังในการบริหารงาน รวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มีส่วนได้ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วนงานได้ทุกขั้นตอน

(2) ความซื่อสัตย์ (Integrity) การบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมาในกรอบจริยธรรมที่ดี รายงานทางการเงินและสารสนเทศอื่นๆ ที่เผยแพร่โดยกิจการต้องมีความถูกต้องและครบถ้วนกับฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของกิจการซึ่งความน่าเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินจะขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

(3) ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Accountability) ผู้บริหารของกิจการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการอย่างเคร่งครัด การละเลยไม่ว่าจะเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อาจนำมาซึ่งความเสียหายอย่างรุนแรงต่อกิจการและผู้บริหารต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่

(4) ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) การกำกับดูแลกิจการที่ดีเสริมสร้างให้เกิดขึ้นและไม่เป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มประสิทธิภาพ และภาวะการเป็นผู้ประกอบการอันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเชิงการแข่งขันที่ยั่งยืนให้กับกิจการ

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

(1) หลักนิติธรรม คือ เคารพและปฏิบัติตามกฎ กติกา ระเบียบ แบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจ หรือจงใจหลีกเลี่ยง หรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมฉะนั้น ถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษา ก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมก่อนที่จะทำลงไปหรือไม่

วัตถุประสงค์

1. เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงาน แก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป

2. สร้างจิตสำนึกแก่ข้าราชการของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความ เป็นธรรม

3. ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินการให้เป็นธรรม และทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

(2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์ เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย ทั้งนี้ หลักคุณธรรม มีหลายแง่มุม เช่น

- เมตตาธรรม หมายถึง ความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข
- จริยธรรม หมายถึง ทำอะไรก็ให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน
- กตัญญู กตเวทิตา หมายถึง การรู้จักบุญคุณ และคิดจะตอบแทน
- หิริโอปปาติกะ หมายถึง การรู้จักอดทน การรู้จักละอาย และเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดี โดยที่ได้กล่าวมานี้ การมีคุณธรรม จะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้น เป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

วัตถุประสงค์

1. กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ
2. จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริการของหน่วยงาน
3. รณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับจากระดับบริหาร จนถึงระดับผู้ปฏิบัติทุกคน
4. จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้
5. สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(3) หลักความโปร่งใส ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (ศทก.) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องรวดเร็ว ไม่บิดเบือน

วัตถุประสงค์

1. สืบหาความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน เกี่ยวกับความโปร่งใสที่ประชาชนต้องการจากการที่ได้รับจากหน่วยงาน
2. สร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน

3. กระตุ้นและผลักดันให้ข้าราชการของหน่วยงานปฏิบัติตามพรบ.ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

4. ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสารให้สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน

5. จัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชนโดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน

6. มีระบบการติดตามตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

(4) หลักการมีส่วนร่วม คือ พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นข้าราชการขององค์กรนอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้ว กิจกรรมอื่นที่มีผลดีต่อองค์กรจะต้องร่วมมือ ร่วมใจทำงานร่วมกันให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อะไรที่ไม่ดีต้องหักท้วง หาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้อง โดยการทำให้ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (ศทก.) เป็นหน่วยงานที่ข้าราชการ หน่วยงานอื่น และประชาชน มีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจ โดยศทก. ได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนมีช่องทาง ในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็นในเว็บไซต์ หรือแจ้งความคิดเห็นลงในตู้แดงหน้าหน่วยงาน

วัตถุประสงค์

1. ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
2. การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. รณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

4. สร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

(5) หลักการรับผิดชอบต่องานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามของหน่วยงาน ถ้าดีอยู่แล้วต้องทำให้ดีและถูกต้องยิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องร่วมมือร่วมใจช่วยกันแก้ไข ไม่วางเฉยโดยถือว่าไม่ใช่เป็นงานของตัวเอง เพราะงานทุกอย่างที่ทำในหน่วยงาน ถือว่าทุกคนมีส่วนร่วมที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันรับผิดชอบงานที่ทำออกไป ซึ่งงานบางส่วนเป็นงานที่ทำออกไปในนามของหน่วยงาน ไม่ใช่ในนามของกลุ่มแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ หน่วยงานต้องมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ และอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่ผู้มารับบริการ และมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

วัตถุประสงค์

1. ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติ
นักบริหาร
2. สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self-accountability) เช่น
ใช้การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

3. ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัล และระบบจูงใจ
อื่นๆ

(6) หลักความคุ้มค่า ในแง่ของรูปธรรมและนามธรรม ที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้
หรือรู้สึกได้ว่าคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง 5 มาครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อพิจารณาถึง
หลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน ก็ควรทบทวนปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มาก
ที่สุด

วัตถุประสงค์

1. สร้างจิตสำนึกแก่ข้าราชการของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร
2. ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน
3. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต
4. กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน
5. มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการ
เรื่องต่างๆ

6. มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

7. ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง
เช่น การจ้าง เหมารปภ. พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

ธรรมเนียมปฏิบัติในสถานศึกษา

จากพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 “ธรรมเนียมปฏิบัติ” เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคมซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งและสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือ อันเป็น

คุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

ปัจจุบันนี้ทั้งในการศึกษาและในวิชาชีพทางด้านบริหารรัฐกิจนั้นได้ถือว่า ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นมติของกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐและสถานศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญดังนี้คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการสูงสุดตามที่ประชาชนของการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและองค์กร และการใช้เรื่องนี้เป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานและให้ผลตอบแทน ภาระหนักของความสำเร็จของการจัดให้ทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย และการเปิดกว้างให้มีการแข่งขันโดยพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของงานในแบบใดที่ยังควรกระทำโดยส่วนราชการและส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

กระบวนทัศน์ใหม่นี้ก่อให้เกิดประเด็นต่างๆ ที่สำคัญจำนวนมาก ซึ่งได้กลายมาเป็นหัวข้อใหญ่ของการอภิปรายทั้งในเวทีการเมืองและในสถาบันการศึกษาทั้งหลาย ประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการปกครองและการบริหาร(Governance) ซึ่งเกิดจากกระบวนทัศน์ใหม่มีดังนี้

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน หรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับการเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง (ข้าราชการ)
- ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองปกครองระดับท้องถิ่นกับผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองและชนบท
- ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและ
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับสถาบันระหว่างประเทศ

ในการวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้ ทั้งผู้ปฏิบัติงานทางด้านการบริหารงานภาครัฐโดยตรงและนักทฤษฎี ผู้ศึกษาเรื่องนี้ในสถาบันการศึกษา ต่างได้คิดสร้างและพัฒนาขั้นตอนและกระบวนการที่เชื่อว่าจะนำสู่การมีธรรมาภิบาลที่แท้จริง รวมทั้งได้เสนอหลักการและพื้นฐานความคิดที่จะรองรับธรรมาภิบาลนั้นด้วย นอกจากนี้ฝ่ายที่เป็นผู้ปฏิบัติยังได้อาศัยแบบอย่างของการ

ปฏิบัติงานซึ่งเป็นที่ยอมรับมาใช้เป็นแนวทางในการแปรมนวัตกรรมมาภิบาลที่เป็นนามธรรมมาสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

สำหรับธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้น เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 21) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นมีดังนี้

(1) การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งอะไรที่เป็น Nonrelevance หรือ Less Relevance ต้องตัดทิ้งเพราะเราไม่มีงบประมาณพอที่จะทำทุกอย่าง ซึ่งอยากให้เรื่องความสอดคล้อง(Relevance) อยู่ในหลักสูตรการบริหารการศึกษา เรื่องการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับระบบเพราะฉะนั้นการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งในหลักธรรมาภิบาลถ้าเอาไปใช้ในสิ่งที่ไม่ดีไม่มีประโยชน์ หรือเป็นประโยชน์เฉพาะตนเองหรือพวกพ้อง ตรงนี้ต้องรับผิดชอบในเชิงธรรมาภิบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณทุกบาทที่โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการได้มาต้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดจะคอร์รัปชั่นไม่ได้ตรงนี้เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ

(2) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และได้ประสิทธิผล (Effectiveness)

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

(4) ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อการบริหารการศึกษา (Accountability) ต้องสร้างระบบให้มีคนรับผิดชอบ ครูใหญ่ หัวหน้าหมวด ผู้อำนวยการเขต เลขานุการ ต้องรับผิดชอบต่อถ้าสร้างตรงนี้ได้เชื่อว่าระบบจะมีธรรมาภิบาล และสามารถเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็ว

ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 30-31) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยหลักการดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อหลักค้ำมาใช้บริหาร และนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่างๆของสถานศึกษา ได้แก่การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปในการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนเป็นคนเก่ง ดี มีสุข

จากที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่าการใช้ธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นจะทำให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพในการบริหารซึ่งเกิดจากการบูรณาการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ

คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักคุ้มค่า มาปรับใช้กับการบริหารสถานศึกษาซึ่งจะส่งผลให้สถานศึกษาสามารถบริหารสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย โปร่งใสทุกขั้นตอน สามารถตรวจสอบได้

บทบาทผู้บริหารในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้บริหารนั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์กร การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น เจื้อจันท์ จงสถิตอยู่ (2543, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ในการนำธรรมรัฐมาปฏิบัติ ผู้บริหารควรบริหารจัดการด้วยเป็นธรรม ให้ความยุติธรรมกับทีมงาน การตัดสินใจก็ควรให้ทีมงานมีส่วนร่วม ซึ่งให้ทุกคนเข้าใจถึงบทบาทและปัญหาที่แท้จริงในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

ขณะที่ ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์และคณะ (2543, หน้า 36) ได้กล่าวว่าผู้บริหารมีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการกับพนักงานต้องมีรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำ มีการบริหารงานอย่างโปร่งใสพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลาและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างยุติธรรม

รวมทั้ง ยุทธ วงจักรธาร (2543) ได้กล่าวไว้ว่า การสร้างกระบวนการธรรมรัฐหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี ควรเริ่มต้นด้วยความตั้งใจจริงของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการที่เข้มแข็ง ซึ่ง ประกอบด้วยคณะกรรมการที่สามารถคานอำนาจซึ่งกันและกัน และต้องมีประสบการณ์ในการบริหารองค์กร โดยกำหนดแนวทางการบริหารซึ่งให้เห็นบทบาท และทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินงานร่วมกัน สร้างกระบวนการจัดการที่รัดกุม มีการพิจารณาตัดสินใจที่ดี เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย สร้างความคล่องตัวให้เกิดขึ้นในการบริหารงาน

ซึ่งในแวดวงการศึกษาระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 1) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทผู้บริหารสถานศึกษาของผู้บริหารในฐานะนิติบุคคลซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารตามธรรมาภิบาลคือ

(1) รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน การบริหารแนวใหม่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารและตัดสินใจ โดยอาศัยข้อมูลมากกว่าสามัญสำนึก ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรวบรวม จัดระบบข้อมูลและใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารและการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

(2) วามแผนและดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ การวางแผนมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมีทิศทางในการบริหาร ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน สามารถ

ดำเนินการบริหารตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

(3) ศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจอย่างอิสระ ขณะเดียวกันรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนอย่างเต็มที่ ดังนั้นเพื่อป้องกันความผิดพลาดเชิงกฎหมายและการตัดสินใจของตน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกฎหมายอย่างแท้จริง

(4) การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล การศึกษาเป็นการบริการสาธารณะ เพื่อให้การบริหารและการตัดสินใจที่มีความถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารควรดำเนินงานโดยใช้องค์คณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

(5) จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ผู้บริหารจำเป็นต้องจัดทาระบบบัญชีให้ครบถ้วน ความถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการ เพื่อการบริหารของตนให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส

ในสถาบันอุดมศึกษามีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นให้เป็นแบบอย่างของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนั้นจึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ประกอบสำคัญที่นายชวน หลีกภัย (ปอมท. 2543) นำเสนอไว้คือ

(1) หลักนิติธรรม คือ การทำให้กฎหมาย กฎและกติกาต่างๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชน ให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(2) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากทุจริตและคอร์รัปชัน

(3) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญ ตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน

(4) หลักความรับผิดชอบต่อทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ กล่าวรับผลการกระทำของตน

(5) หลักความคุ้มค่า คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรของชาติ และบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

ตามทัศนะของนายอานันท์ ปันยารชุน (2542) หลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยควรมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในนโยบายการศึกษา
- (2) ความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนเอง
- (3) การสนองตอบความต้องการของสังคม
- (4) คุณภาพการศึกษา หมายรวมถึง คุณภาพของอาจารย์ นักศึกษา และหลักสูตร มี

งบประมาณรายได้และรายจ่าย

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความเป็นธรรม	การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็นธรรมและชัดเจน
	การกำหนดช่วงระยะเวลาที่แน่นอนในการประเมิน
	การสร้างแรงจูงใจและแรงผลักดันให้บุคลากรทำงานได้เต็มที่
	การสามารถที่จะร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา
	มีระบบบริหารการเงินและทรัพย์สินที่ชัดเจน เป็นขั้นตอน ตรวจสอบได้
	การมีอำนาจอิสระของกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากร
	บุคลากรได้รับข้อดีและข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง
	มีการกำหนดนโยบายการเงินที่เน้นเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว
	มีการประเมินผลการใช้เงินงบประมาณจากรายได้ของมหาวิทยาลัย/คณะสำนัก/ภาควิชา โดยพิจารณาจากผลผลิตและผลงาน โดยคณะกรรมการประเมินผลของมหาวิทยาลัย
	มีคณะกรรมการกำกับ ตรวจสอบการบริหารการเงินตั้งแต่ระดับภาควิชาจนถึงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์
ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน	

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความโปร่งใส	การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศตารางเงินเดือนและขั้นเงินเดือนให้ประชาคมรับทราบ
	กระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบเป็นไปอย่างเปิดเผย
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการพัฒนาบุคลากร
	มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรและประกาศให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ
ความโปร่งใส	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย
	การประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานอย่างทั่วถึงไปสู่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งต่าง ๆ
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาขององค์กร
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์กร
	การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจนเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่าย
	ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้สองทาง
การมีส่วนร่วม	บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการ ได้มาซึ่งผู้บริหาร
	อธิบดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาคมในเรื่องนโยบายหรือการบริหาร
	แผนงานของหน่วยงาน ได้มาจากความคิดของสมาชิกทุกคนในหน่วยงาน
	ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับของบุคลากรส่วนใหญ่
	อธิการบดีเป็นผู้ที่คนส่วนใหญ่ในประชาคมมหาวิทยาลัยให้การสนับสนุน
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาการได้รับการฝึกอบรม/การลาศึกษาต่อของบุคลากร
	การทำงานเป็นทีมในการบริหาร
	การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความมีอิสระ	การใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นระบบเหมาะสม ถ้าวางได้
	มีการประเมินผลการใช้งานแบบภายหลัง คือ คู่ที่ผลผลิตของงาน
	การเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้โดยง่าย เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม
	ทุกหน่วยงานมีอิสระในการบริหารจัดการและหารายได้ของตนเอง โดยมีเกณฑ์กลางในการดำเนินการเหมือนกัน
	สภามหาวิทยาลัยเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย
ประสิทธิผล	การใช้อำนาจบริหารจากระดับสูงสู่ระดับปฏิบัติเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา
	ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานทางวิชาการ
	การบังคับบัญชาหลายชั้นตอนจะเป็นการประกันความถูกต้องและความยุติธรรม
	ข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาผู้บริหารควรเปิดเป็นความลับ เพื่อรักษาสิทธิส่วนบุคคล
	อธิการบดีควรมีอำนาจบริหารงานอย่างอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด
ความคล่องตัว	การลดจำนวนลักษณะงานสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย
	คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีขนาดเล็กเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร

ภาพที่ 2.3 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย

ที่มา : ที่ประชุมสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย, 2543.

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในการบริหารแบบธรรมาภิบาลพอที่จะสรุปได้ว่า การบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งอาจสรุปเป็นดังนี้ คือผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่มีการเรียนรู้ตลอดเวลาทั้งข้อกฎหมาย กฎข้อบังคับ องค์ความรู้ทางการบริหารในด้านต่างๆ เพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร เนื่องจากการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้นผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ การวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้บริหารจะต้องยึดหลักพุทธศาสนาในการบริหาร โดยนำหลักธรรมมาบูรณาการกับการบริหารแบบธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนในองค์กรซึ่ง

หลักธรรมที่สำคัญที่ควรนำมาใช้ในการบริหารควบคู่กับหลักธรรมาภิบาลทศพิธราชธรรม เพราะจะทำให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีความรอบคอบ มีคุณธรรมและมีความยุติธรรมในการบริหาร

ข้อมูลโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต1 เป็นองค์กรเฉพาะด้านการกำกับดูแล การส่งเสริม ประสานงานในเชิงนโยบายโดยมีผู้อำนวยการในสาขาต่างๆตามภารกิจงานที่กำหนด ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการและการจัดการศึกษาทางด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ, 2546) สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษาแผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น

(2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

(3) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ดำเนินการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) พิจารณาแบ่งส่วนราชการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและของเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(8) พัฒนางานด้านวิชาการ จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(10) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคลองค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(11) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(12) รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และประสาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา

(13) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

(14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

(15) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานครแบ่งเขตราชการออกเป็น 3 เขต คือ เขต 1 เขต 2 และเขต 3 สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 กำหนดแผน ยุทธศาสตร์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 ประจำปี 2550-2553 ไว้ดังนี้

วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 จะเป็นองค์กรชั้นนำของประเทศในการบริหารจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณธรรมนำความรู้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

พันธกิจ

1. กำกับ ดูแลประสานส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. พัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ
3. ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ได้มาตรฐาน มีพลังในการพัฒนาคุณธรรมเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เป้าประสงค์

1. ประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 1 ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทัวถึง เท่าเทียม และต่อเนื่อง

2. ผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความรู้ ทักษะ คุณธรรม เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพ และร่วมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้

3. ผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาคุณธรรมที่ยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ในด้านการจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 1 มี 18 โรงเรียน มีจำนวนบุคลากรในโรงเรียน ดังต่อไปนี้

1. โรงเรียนวัดชนะสงคราม	27 คน
2. โรงเรียนอนุบาลวัดปรีณายก	52 คน
3. โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ	53 คน
4. โรงเรียนราชวินิต	142 คน
5. โรงเรียนที่ปิงกรวิทยาพัฒนา (วัดโบสถ์)	31 คน
6. โรงเรียนวัดพลับพลาชัย	65 คน
7. โรงเรียนวัดโสมนัส	26 คน
8. โรงเรียนประถมนนทรี	46 คน
9. โรงเรียนวัดด่าน	20 คน
10. โรงเรียนมหาวิรานุวัตร	26 คน
11. โรงเรียนวัดชัยชนะสงคราม	19 คน
12. โรงเรียนอนุบาลสามเสนฯ	62 คน
13. โรงเรียนทุ่งมหาเมฆ	66 คน
14. โรงเรียนวัดเวตวันธรรมมาวาส	75 คน
15. โรงเรียนสายน้ำทิพย์	60 คน
16. โรงเรียนคาราคาม	49 คน
17. โรงเรียนพญาไท	112 คน
18. โรงเรียนอนุบาลพิบูลย์เวศม์	77 คน
รวม	1,008 คน

ที่มา : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต1, กลุ่มนโยบายและแผน, 2551, หน้า 30.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมมานำเสนอและเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยงานต่างๆ ดังนี้

รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ (2544 อ้างถึงใน ศรีนารถ นันทวัฒน์ภิรมย์, 2547) ให้ข้อสรุป ในภาพรวมเกี่ยวกับการวิจัยรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ในมหาวิทยาลัยว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา ในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติ และความโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความยุติธรรม

นิรันดร์ เมืองพระ (2545 อ้างถึงใน ศรีนารถ นันทวัฒน์ภิรมย์, 2547) กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนงบประมาณที่มีลักษณะมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มีเป้าหมายที่จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มีระบบการจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ มีระบบรายงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยนำหลักการของธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณที่ดีได้แก่ การคาดการณ์ได้ (Predictability) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความรับผิดชอบ (Accountability)

เกษณี เอกสุวรรณ (2545 อ้างถึงใน ศรีนารถ นันทวัฒน์ภิรมย์, 2547) ก็กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลของบุคลากร โรงพยาบาลลำพูนว่า เป็นกระบวนการพัฒนาโดยให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่การร่วมค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร การบริหารจัดการ การเรียนรู้ร่วมกัน การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเชื่อ ทัศนคติ และวัฒนธรรมของชุมชน

สุวรรณ ทองคำ (2545) ศึกษาเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี พบว่า 1) ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรมการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด 2) ผู้บริหาร โรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะและสถานภาพส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด 3) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน 50 ปีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียน

ที่มีวัยวุฒิมากกว่า 50 ปีขึ้นไป ผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11-20 ปี มากกว่า 20 ปี ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่อำนวยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ตามลำดับ

สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ (2546) กล่าวไว้ในงานวิจัยโครงการธรรมาภิบาล(Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นมิติใหม่ ในการดึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกากพิษอุตสาหกรรมหลังจากที่รัฐและธุรกิจเอกชนได้มีบทบาทมาแล้ว ชุมชนสามารถไปมีส่วนร่วมในมิติต่างๆ ดังนี้ (1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการพื้นที่ก่อสร้างและดำเนินการศูนย์กำจัดกากพิษ (2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (3) การมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ (4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากโครงการ

เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์ (2548) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี พบว่าสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี โดยภาพรวมมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการบริหาร ตั้งแต่ 1-10 ปี และผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ แต่มีด้านที่แตกต่างกัน 1 ด้าน คือ ด้านหลักคุณธรรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุจิตรา มีจำรัส (2549) ศึกษาเกี่ยวกับรายงานการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา กรณีศึกษาโรงเรียนบ้านชายรูป อำเภอท่ามะกา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต 2 พบว่าการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนบ้านชายรูป ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 6 หลักตามลำดับค่าเฉลี่ยดังนี้หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม ซึ่งแนวทางการพัฒนาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

ของผู้บริหารโรงเรียนบ้านชายรูป เสนอแนวทาง คือให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองมีส่วนร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์วางแผน และร่วมกันปฏิบัติอย่างจริงจัง ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยทุกคนปฏิบัติตามหน้าที่ของตน เข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วมบริหารสถานศึกษา ลักษณะพิเศษของหลักธรรมาภิบาล จะส่งผลทำให้การทำงานภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ตามหลักธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จอย่างชัดเจน คณะบริหารควรมีภาวะผู้นำปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงต่างๆ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างสม่ำเสมอใช้ทรัพยากรทางการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยึดความต้องการของนักเรียนเป็นสำคัญ จะทำให้ระดับความสำเร็จในการบริหารงานสูงมากขึ้นอีก การทำงานภายในสถานศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ และนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารการศึกษาที่ดีขึ้นไป

ชรินทร์ แผลงดี (2550) ทำวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามักคี่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามักคี่มีปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับน้อย โดยมีปัญหามากที่สุดคือ หลักความคุ้มค่า รองลงมาคือ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ

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

สุนทร อ่อนวัง (2550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนบ้านนาป่าคาย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีนครินทร์ เขต 1 พบว่าการบริหาร

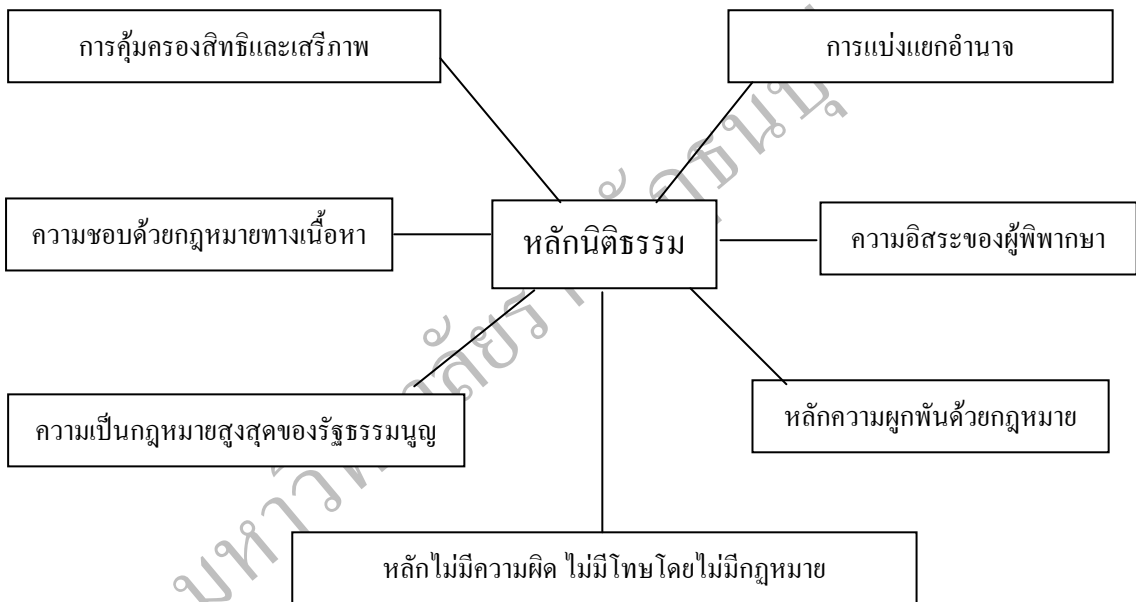
สถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โรงเรียนบ้านนาป่าคาย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1 ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า ทุกหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับสถานศึกษาควรจัดแสดงผลงานการดำเนินการของโรงเรียนให้ชุมชนทราบทุกปี ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับทราบการดำเนินการภายในโรงเรียน มีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้มากกว่านี้ปัจจุบันมีการรับฟังข้อเสนอแนะจากชุมชนอย่างสม่ำเสมอ และการบริหารจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อการใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

เสริม เกื้อสังข์ (2551) ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนครตรัง พบว่าผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลนครตรัง ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ 1) หลักความรับผิดชอบ 2) หลักนิติธรรม 3) หลักคุณธรรม ตามลำดับ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาลหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าต่างกัน ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาลหลักคุณธรรมต่างกัน ผู้บริหารที่มีตำแหน่งต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมและหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่างกัน ผู้บริหารที่มีจำนวนครั้งการเข้าฝึกอบรมพัฒนางานต่างกันมีการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานสถานศึกษาโดยภาพรวม ด้านหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าต่างกัน ควรมีการส่งเสริมให้ผู้บริหารต้องยึดหลักระเบียบและปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี ต้องยึดหลักในความถูกต้อง รายงานข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมชื่นชมผลงาน และผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับสถาบันพระปกเกล้า ได้มีการจัดทำโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผล การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (The Development of Indicator for Measuring Good Governance) ซึ่งมาจากแนวคิดว่าการบริหารจัดการที่ดีมีคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ เป็นการทำงานอย่างมีหลักการ มีความรับผิดชอบ สามารถอธิบายเหตุและผลต่อหน้าสาธารณะได้ เป็นการทำงานที่มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ร่วมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาคม และสมาชิกในสังคมเคารพสิทธิและเสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ของตนเอง เคารพกฎระเบียบของสังคม โดยมีขอบเขตการศึกษาตามการบริหารจัดการที่ดีและแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการที่ดีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 สะท้อน

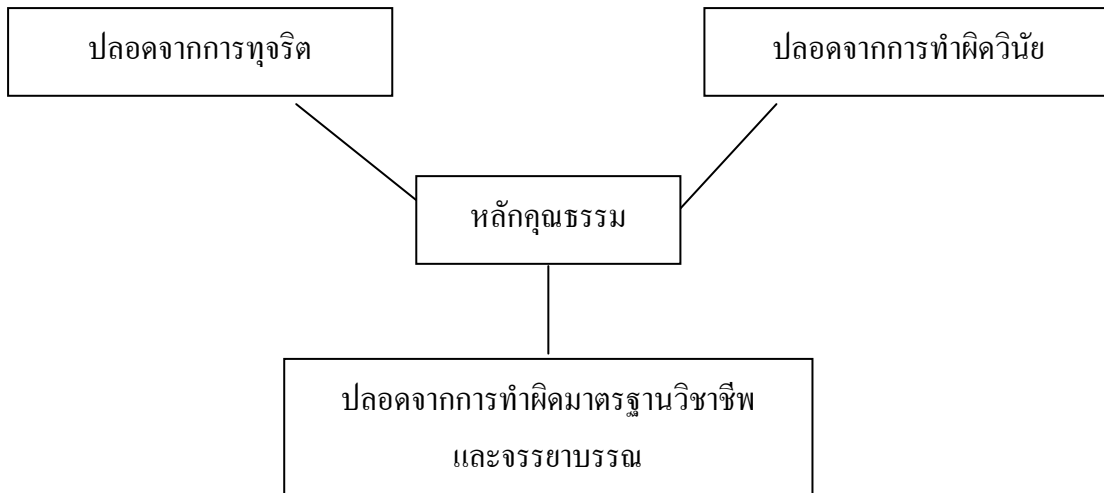
หลักการบริหารที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคม พ.ศ.2542 ผลการศึกษาพบว่าผลการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักมีความเหมาะสมในการ อธิบายการบริหารจัดการที่ดี โดยประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานได้มา ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และการทำงาน ภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด



ภาพที่ 2.4 แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม
ที่มา : สถาบันประปวกเกล้า, 2544, หน้า 25.

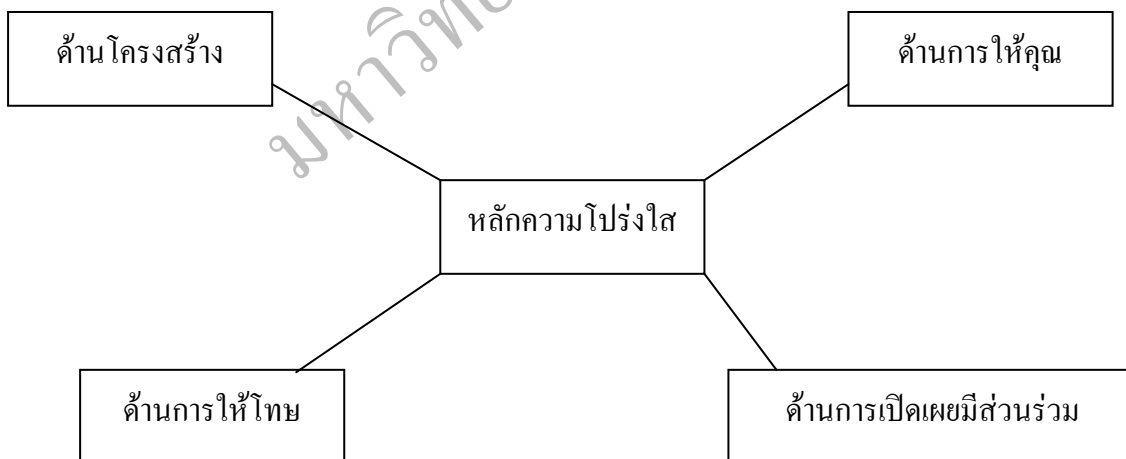
(2) หลักคุณธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ การปลอดคอร์รัปชัน การปลอด จากผู้ทำผิดวินัย การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ



ภาพที่ 2.5 แนวคิดเรื่องหลักคุณธรรม

ที่มา : สถาบันประปกเกล้า, 2544, หน้า 28.

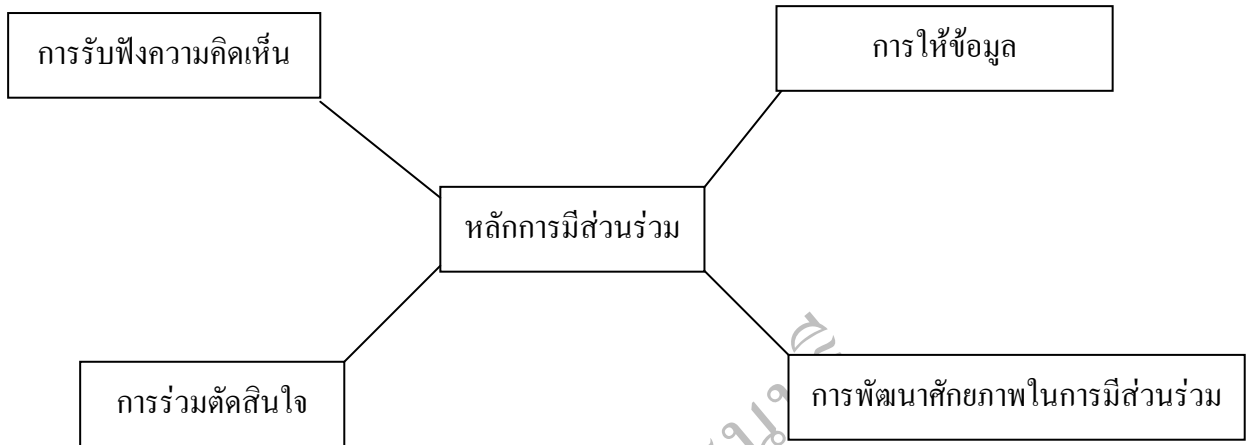
(3) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญคือ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบ ด้านระบบการให้ทุน ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน



ภาพที่ 2.6 แนวคิดเรื่องหลักความโปร่งใส

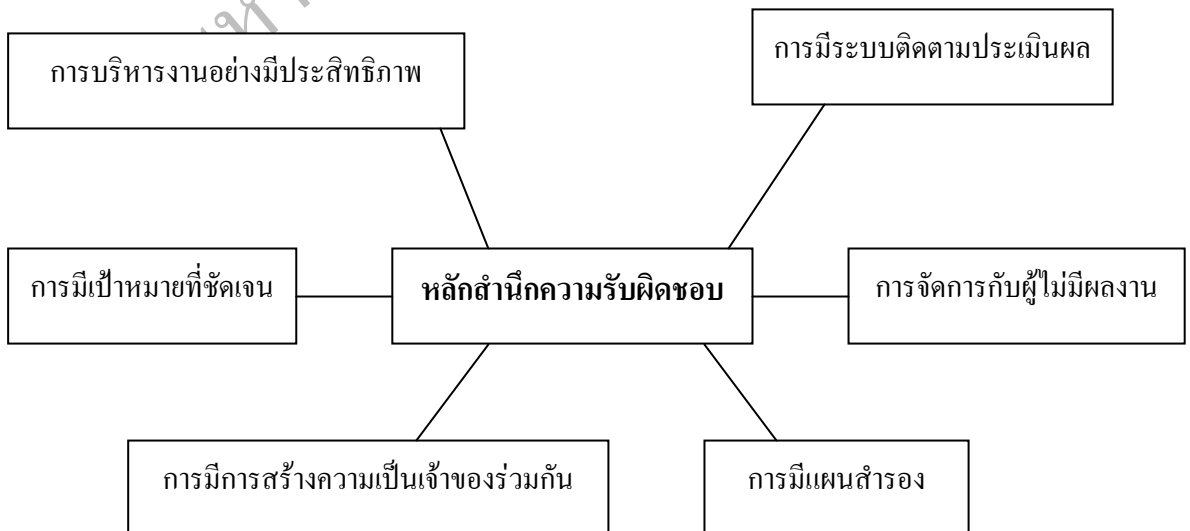
ที่มา : สถาบันประปกเกล้า, 2544, หน้า 28.

(4) หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญคือ หลักการให้ข้อมูลข่าวสาร หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการตัดสินใจและหลักการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วม



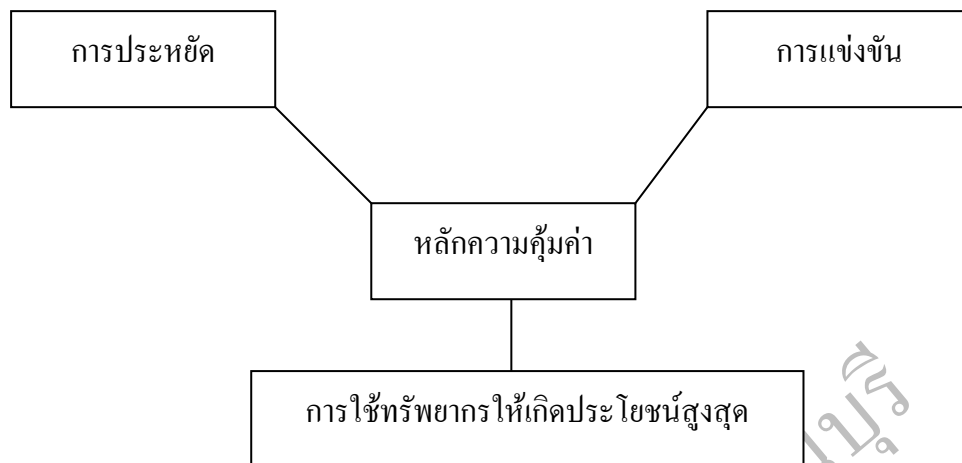
ภาพที่ 2.7 แนวคิดเรื่องหลักการมีส่วนร่วม
ที่มา : สถาบันประปวกเกล้า, 2544, หน้า 64.

(5) หลักสำนึกความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญคือ หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเป้าหมายที่ชัดเจน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบติดตามประเมินผล มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และหน่วยงานมีแผนสำรอง



ภาพที่ 2.8 แนวคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบ
ที่มา : สถาบันประปวกเกล้า, 2544, หน้า 85.

(6) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญคือ การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และความสามารถในการแข่งขัน



ภาพที่ 2.9 แนวคิดเรื่องหลักความคุ้มค่า
ที่มา : สถาบันประปวกเกล้า, 2544, หน้า 41.

จากแนวคิด ผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สรุปได้ว่าการบริหารจัดการ การศึกษาโดยผู้บริหารศึกษาในฐานะที่สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ผู้บริหารควรนำ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารและจัดการ การศึกษาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมในการ ดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ธรรมาภิบาลในประเทศต่างๆ

ธรรมาภิบาลและการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา หลักการปกครองที่ดีได้รับการยอมรับ และถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกาแต่ไม่ได้เป็นที่รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้พยายามเริ่มปฏิรูป การบริหารภาครัฐครั้งแรกช่วงปี พ.ศ. 2479 – 2480 ซึ่งในสมัยของประธานาธิบดี Roosevelt โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการ ปฏิรูป องค์กรของรัฐ พ.ศ. 2479 เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักงาน

ประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้ถูกนำมาปฏิบัติและการปรับใช้กับแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบันนี้

ในสมัยของประธานาธิบดี Clinton (พ.ศ. 2535 – 2543) สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้ง National Performance Review : NPR เพื่อทำการตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า Good Governance Performance and Results Act : GPRA เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปี ของการพัฒนาองค์กร ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล ระเบียบดังกล่าวนี้ทำให้แต่ละหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงประสิทธิภาพของการทำงานของตนเอง และช่วยทำให้มีการประเมินเพื่อทราบปัญหาและจุดบกพร่องของหน่วยงานได้ชัดเจนขึ้น ครั้นถึงตอนปลายปี พ.ศ. 2536 ประธานาธิบดี Clinton ได้อนุมัติและเร่งรัดให้มีการปฏิรูปองค์กรรัฐเพิ่มเติม ซึ่งรวมการลดขนาดของหน่วยงาน ตัดตอนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่รุ่มร่ามลงถึงประมาณครึ่งหนึ่งของระเบียบปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ ณ ขณะนั้น และยังได้เร่งให้ทุกหน่วยงานหลังจากมีการนำไปสู่การปฏิบัติเพียงระยะเวลา 1 ปี เท่านั้น สหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ได้ถึง 1 ใน 4 ของแผนงานทั้งหมด ส่วนหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จกับแผนปฏิรูปราชการได้อย่างรวดเร็วเป็นเพราะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจัดสรรเงินทดแทนให้กับพนักงานที่สมัครใจลาออกก่อนถึงกำหนดเกษียณราชการ ในการปฏิรูปให้องค์กรขนาดเล็กลงมีการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ย่อมมีความจำเป็นในการใช้คนน้อยลงแต่คงทำงานที่มีคุณภาพไว้

นอกจากนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกาคือ การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานย่อยต่าง ๆ และค้นหาความต้องการของกลุ่มองค์กรที่จะถูกปฏิรูปโดยให้ช่วยกันตอบคำถามหลักดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าหากหน่วยงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่งถูกยุบ เจ้าหน้าที่ที่มีความคิดเห็นเห็นว่าหน่วยงานใดจากภาครัฐหรือเอกชน สามารถดำเนินงานแทนหน่วยงานที่จะถูกยุบ
- (2) ถ้าหากมีกิจกรรมบางอย่างของประเทศที่รัฐยังดำเนินงานไม่เสร็จ เจ้าหน้าที่ในองค์กรคิดว่ารัฐควรปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานดังกล่าวหรือไม่ เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพบริการต่อลูกค้าหรือประชาชน
- (3) เจ้าหน้าที่ในองค์กรคิดว่าลูกค้าทั่วไปของคนไม่เฉพาะกลุ่มผู้ที่มีส่วนเสียส่วนได้โดยตรงจะรู้สึกอย่างไรกับการยุบหน่วยงานดังกล่าว

ผลการปฏิรูปองค์กรของรัฐตามคำแนะนำของ National Performance Review : NPR เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิผล ส่วนตัวชีวิต ได้แก่ ต้นทุนประโยชน์ กฎระเบียบมาตรฐานการให้บริการ ขนาดและโครงสร้างของรัฐ การให้ข้อมูลข่าวสาร และความไว้วางใจ

จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรของรัฐเป็นหลัก เรื่องจากระบบราชการค่อนข้างทะเยอทะเย พนักงานขาดขวัญและกำลังใจ ความล่าช้าของระเบียบราชการต่าง ๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลของการดำเนินงานและผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ ความล่าช้าของระเบียบราชการต่าง ๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลของการดำเนินงานและผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงานและปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรรัฐ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ถูกหล่อหลอมมาจากระบอบประชาธิปไตยเสรีและระบอบทุนนิยมประเทศ สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการพัฒนา สร้างพื้นฐาน และให้ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบ คุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าวค่อนข้างเข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็มีการปรับปรุงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาปัจจุบันที่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจไม่ใช่อยู่ที่ว่า “รัฐควรทำอะไร” เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ที่ว่า “รัฐควรทำอะไร” เพื่อให้ประเทศและประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำทนายยังสำหรับ สหรัฐอเมริกา คือการผสมผสานและปรับใช้ องค์ประกอบอื่น ๆ ของธรรมเนียมปฏิบัติ ให้เสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าที่จะต้องมีหน่วยงานแยกต่างหากที่ต้องคอยตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานอยู่ตลอดเวลา

ธรรมเนียมปฏิบัติกับกองทัพ : การควบคุมทหารและพลเรือน การควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือการให้พลเรือนมีอำนาจในกิจการทหารนั้น เป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil – Military Relations) แนวคิดเรื่องนี้เป็นผลจากการนำเสนอของ แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ในผลงานทางวิชาการปี พ.ศ. 2500 ที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน งานดังกล่าวจัดว่าเป็นตำราหลักของการศึกษาบทบาททหารกับการเมือง (The Soldiers and The State)

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในสังคมอเมริกันก็คือ การควบคุมทหารโดยพลเรือน ซึ่งหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนนี้ได้รับการยอมรับเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยตะวันตกมาโดยตลอด จนกลายเป็นหลักการในการพิจารณาระดับหรือสถานะของระบอบประชาธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนา แนวความคิดในเรื่องของการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่เกิดขึ้นในสังคมอเมริกันอาจใช้เป็นกรณีศึกษาในเรื่องนี้ กองทัพกับธรรมเนียมปฏิบัติในระบบการเมืองไทยได้

หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนคือการจัดการความรับผิดชอบของพลเรือนในกิจการด้านทหารและด้านความมั่นคง และขณะเดียวกันก็ให้ผู้นำทางทหารมีช่องทางติดต่อโดยตรง

กับผู้นำในระดับสูงของรัฐบาล การควบคุมทหาร โดยพลเรือนนั้นมิได้หมายถึงการให้ฝ่ายพลเรือนได้เข้าไปเป็นผู้ที่ครอบงำและแทรกแซงกองทัพ หลักการควบคุมทหาร โดยพลเรือนจึงเป็นการที่พลเรือนได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ทหารควบคุมทหารตนเอง หลักการนี้หากย้อนกลับไปถึงเจตนารมณ์ของผู้สร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ก็คือแล้วว่าอำนาจทางทหารจะถูกรวมศูนย์อยู่ในมือของนักการเมืองมากกว่าความกลัวว่าอำนาจทางทหารจะตกอยู่กับมือของนายทหาร ฉะนั้นการควบคุมทหารโดยพลเรือน ได้แก่ การมอบความรับผิดชอบกิจการด้านการทหารและความมั่นคงให้แก่พลเรือน ขณะเดียวกันก็จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจทางทหารของฝ่ายพลเรือนด้วยแนวความคิดการควบคุมโดยพลเรือนมีต้นรากทางความคิดที่ย้อนกลับไปที่ตั้งแต่ยุคอาณานิคม ปัญหาที่บรรดาผู้สร้างรัฐธรรมนูญอเมริกาได้เห็นตั้งแต่ในสมัยที่สหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้ระบบอาณานิคมของอังกฤษ ก็คือ ทำอย่างไรจะควบคุมไม่ให้มีอำนาจทางทหารอย่างไม่ถูกต้อง การที่อำนาจทางทหารทั้งการประกาศสงครามและการทำสงครามถูกมอบไว้ในมือของกษัตริย์อังกฤษ ทำให้เกิดการใช้อำนาจทางทหารอย่างไม่ชอบธรรมต่ออาณานิคมชาวอเมริกัน การใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเช่นนี้กลายเป็นชนวนสำคัญที่นำไปสู่การเกิดสงครามกึ่งเอกราชของชาวอเมริกันขึ้น จนทำให้อังกฤษเป็นฝ่ายพ่ายแพ้และต้องถอนตัวออกไปจากการปกครองสหรัฐอเมริกาในที่สุด

หลักการที่สำคัญที่เกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติกับกองทัพในรัฐธรรมนูญอเมริกัน มี 2 ประเด็นหลัก คือ

(1) หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน

(2) หลักการของการแยกอำนาจและการตรวจสอบ – ถ่วงดุล

(2.1) การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เป็นการแยกอำนาจของการประกาศสงครามและการทำสงครามออกจากกัน โดยอำนาจในการประกาศสงครามเป็นของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา อนุมาตรา 8, มาตรา 1) และให้อำนาจในการดำเนินสงครามของประธานาธิบดี ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีฐานะเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด (อนุมาตรา 2, มาตรา 2) โดยหลักการของแยกอำนาจทางทหารออกจากกันคือ ความพยายามไม่ให้อำนาจทางทหารอยู่ในมือของสถาบันการเมืองของพลเรือนเพียงสถาบันเดียว ซึ่งสภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(2.2) การแยกอำนาจในสถาบันของฝ่ายบริหาร โดยมีการแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น รัฐสภาออกกฎหมายสำหรับการปกครองและการควบคุมกองกำลังทางบกและทางอากาศ (อนุมาตรา 8, มาตรา 1) ส่วนการระดมกองกำลังทหารอาสาสมัคร (National Guard) ให้เป็นไปตามกฎหมายของสหพันธ์และการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ในการบังคับบัญชา ก็เป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละมลรัฐ

จากหลักการทั้ง 2 ประการ ของรัฐธรรมนูญของอเมริกัน ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าหลักของการควบคุมพลเรือนก็คือ การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เพราะการลดอำนาจทางการเมืองของทหารก็คือ การเพิ่มอำนาจของพลเรือนในเงื่อนไขของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในสังคมนั้น ๆ แต่การให้อำนาจของพลเรือนเพิ่มมากขึ้นนี้ได้เป็นการยอมให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของพลเรือนมีอำนาจสมบูรณ์เหนือกองทัพจนกลายเป็นการครอบงำกองทัพได้ ปรากฏการณ์ที่เห็นกระบวนการควบคุมทหารโดยพลเรือนของสังคมทางการเมืองอเมริกันก็คือการทำงานร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา การที่มีความเห็นร่วมกันหรือแตกต่างกันย่อมเป็นภาพสะท้อนหลักการในเรื่องการแยกอำนาจและการใช้การตรวจสอบ – ถ่วงดุล โดยทั่วไปในระบบทางการเมือง สมดุลของอำนาจดังกล่าวอาจโน้มเอียงไปยังสถาบันใดสถาบันหนึ่งได้ในแต่ละช่วงเวลาของสถานการณ์ทางการเมือง ฉะนั้น การควบคุมโดยพลเรือนในระบบทางการเมืองอเมริกันจะมีประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการควบคุมโดยพลเรือนผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “อำนาจในการควบคุมของประธานาธิบดี (Presidential Control)” และรัฐสภาใช้อำนาจในกระบวนการของ “อำนาจในการควบคุมของรัฐสภา (Congressional Control)” การควบคุมนี้เป็นการแยกอำนาจระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา มิใช่เป็นการควบคุมพลเรือนโดยแยกอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหาร และหลักการเหล่านี้หากพิจารณาย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ของการสร้างประเทศของสหรัฐอเมริกา ก็คือ ผลผลิตของกระบวนการรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ยุคหลังสงครามเอกราชของสหรัฐอเมริกา และได้รับการยอมรับและใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ได้นำหลักธรรมเนียมปฏิบัติมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award : PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management : TQM มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศ PQA จะประเมินคุณลักษณะของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมเนียมปฏิบัติในองค์ประกอบต่างๆ

(1) ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้ (Public Accountability)

(2) คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐและความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ต้องการและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ (Transparency)

- (3) ระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (Efficiency)
- (4) การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเจตนาของทรัพยากร (Results Focus)
- (5) การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน (Empowerment)
- (6) ความคงเส้นคงวาและความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย (Predictability of Policies)
- (7) การพัฒนาคุณภาพของชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน (Social Development Orientation)
- (8) การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการในราคา ย่อมเยา (Competitiveness)
- (9) ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐ และการที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ (Participation)
- (10) ศักยภาพและความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยงาน (Sound Economic Management)

จะเห็นว่า ผู้นำและผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นตัวชี้วัดหลักของทั้ง 10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล และระดับความโปร่งใสของหน่วยงาน นอกจากนี้จะวัดได้จาก คุณลักษณะของผู้นำ และผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว ยังสามารถวัดได้จากกลยุทธ์และ แผนงาน การใช้ข้อมูลขององค์กร และขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่าฟิลิปปินส์ใช้โครงการ PQA ช่วยให้ได้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึง ความสำคัญในการให้บริการที่ดี มีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การ ให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจของหน่วยงาน การ ใช้ข้อมูล งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงานและการทำงานร่วมกันระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

การพัฒนา Total Quality Management : (TQM) ไปสู่ Total Quality Governance : (TQG)

Total Quality Management : TQM เป็นแนวทางที่เน้นความต้องการของลูกค้าและการสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ซึ่งธุรกิจที่มาใช้ปฏิบัติและประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานกิจการ โดยตรงการให้บริการให้มีความสะอาด รวดเร็ว แม่นยำ หลากหลาย และรับผิดชอบในการให้บริการและขายสินค้า ดังนั้นจึงมีผู้พยายามนำหลักการนี้มาปรับเป็นแนวทางในการบริหารการจัดการในภาครัฐ โดยให้ความสำคัญแก่ประชาชนเช่นเดียวกับลูกค้าของบริษัท (Citizen – Customer) เน้นการให้บริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพหรือ Total Quality Governance : TQG ปกติแล้วรัฐบาลส่วนใหญ่หลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งแล้วมักจะไม่ได้ตระหนักว่าตนเองเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนด้วยเงินภาษีของประชาชน Bolognaise ได้ตั้งข้อสังเกต 4 ประการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชน ข้อสังเกตดังกล่าวมีดังนี้

1. งบประมาณของรัฐไม่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชน – เงินงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐไม่ได้รับโดยตรงจากประชาชน แต่เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยผ่านสภานิติบัญญัติและฝ่ายคลัง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้ทำงานเพื่อเอาใจหัวหน้าหรือผู้ที่มีส่วนในการจัดสรรงบประมาณ และหารัฐให้บริการประชาชนได้ดีก็ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ซึ่งตรงข้ามกับภาคธุรกิจ ถ้าหากลูกค้าไม่พอใจการให้บริการหรือสินค้าของบริษัทใดก็มีผลกระทบต่อยอดขายและกำไรของบริษัทนั้น

2. รัฐเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการ - รัฐไม่มีคู่แข่งและประชาชนไม่มีสิทธิเลือก ดังนั้นจึงไม่มีแรงผลักดันหน่วยงานของรัฐให้ปรับปรุงให้การบริการที่ดีและการเพิ่มประสิทธิภาพ

3. เอกสิทธิ์ความคุ้มครองระหว่างการถูกดำเนินคดี – ในระบอบประชาธิปไตยผู้บริหารของรัฐมักได้รับการยกเว้นในการถูกดำเนินคดีระหว่างวาระที่ดำรงตำแหน่ง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารระดับสูงเหล่านั้น จะขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4. ขาดการแสดงความคิดเห็นของประชาชน - เนื่องจากประชาชนเมื่อนำมากับการปฏิบัติงานที่ไม่ได้คุณภาพของรัฐมาเป็นเวลานาน และเคยชินกับการให้เงินพิเศษกับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นวัฒนธรรมที่ผิด ๆ ในระบบราชการ

สหรัฐอเมริกาได้นำหลักการนี้ไปใช้ในส่วนกลางบริหารท้องถิ่น โดยให้มีหน่วยลูกค้าสัมพันธ์และจัดทำแบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการ และความพึงพอใจในการบริการและสินค้า อีกทั้งมีการติดตามผลร้องเรียนจากลูกค้า นอกจากสหรัฐอเมริกาจะประสบความสำเร็จอย่างสูงใน

การสร้างความประทับใจในการให้บริการแก่ประชาชนแล้ว ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคิดสร้างสรรค์ใหม่

ธรรมาภิบาลในประเทศอินโดนีเซีย

การปราบปรามคอร์รัปชันในอินโดนีเซีย คอร์รัปชันจัดว่าเป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่งของอินโดนีเซีย ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและระดับความรุนแรงของปัญหา การคอร์รัปชันที่อินโดนีเซียเผชิญอยู่นั้นสามารถวัดได้จากสถานะ และสถานภาพทางเศรษฐกิจผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และด้วยความช่วยเหลือ และทุนสนับสนุนจากนโยบาย การต่อต้านคอร์รัปชันของ Asian Development Bank : ADB ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับละปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจังและมีกรอบแนวทางกว้างดังต่อไปนี้

(1) การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม - เนื่องจากความไม่โปร่งใสของกลไกทางการตลาดและการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้นการกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันเสรีเป็นไปตามกติกาและกลไกธรรมชาติของตลาด การบั่นทอนอำนาจของการผูกขาดของนายทุน และช่วยผลักดันให้ผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าไม่รายเล็กหรือรายใหญ่มีความเสมอภาคในการปรับปรุงคุณภาพและราคาของสินค้าเมื่อช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้ามีการแข่งขันกันโดยชอบธรรมและไม่มีช่องว่างสำหรับการคอร์รัปชัน อำนาจการซื้อขายสินค้าย่อยเป็นของประชาชน

(2) ส่งเสริมให้การบริหารของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ระบบระเบียบราชการมีส่วนเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การบริการทั่วไปแก่ประชาชนด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบและขั้นตอนในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน - ประชาชนมีความเบื่อหน่ายที่มีต่อความไม่จริงจังในการ แก้ปัญหาและความไม่สนใจในเสียงหรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองมาเป็นเวลานาน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองประเทศเร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนกระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐและนักการเมือง

ธรรมาภิบาลในประเทศบอสวานา

นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศบอสวานาเริ่มมีการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตย มีพรรคการเมืองหลายพรรค ปัจจุบันบอสวานาเป็นประเทศที่ถือว่าแตกต่างจากประเทศในกลุ่ม Sub – Saharan Africa เพราะว่ามีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ไม่มีการปฏิวัติรัฐประหารเหมือนประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ทั้งนี้บอสวานาได้รักษาหลักนิติธรรม และหลักประชาธิปไตย ยอมรับความคิดเห็นของประชาชนที่มีความแตกต่างในเรื่องทางการเมือง ความเชื่อในศาสนา อีกทั้งมีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมทุกๆ 5 ปีอย่างต่อเนื่อง (SIA 1998)

จากการเลือกตั้งที่ผ่านมาพรรคการเมืองชื่อ Botswana Democratic Party (BDP) ได้รับการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นตลอดมา ยกเว้นปี พ.ศ. 2537 ที่พรรคฝ่ายค้านคือ Botswana National Front (BNF) ได้ชนะการเลือกตั้ง การเมืองลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม จะอย่างไรก็ตามแม้บอสวานาจะมีการบริหารการปกครองที่ดี แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าภูมิคุ้มกันดังกล่าวจะยั่งยืนหรือไม่ ในสมัยการปกครองของพรรค BNF รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยขจัดปัญหาคอร์รัปชันโดยใช้ชื่อว่า The Directorate on Corruption and Economic Crime นอกจากนี้ยังเตรียมการที่จะจัดตั้งสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Office of the Ombudsman) เพื่อเป็นการให้หลักประกันการบริการที่ดีของรัฐแก่ประชาชน

การที่ประเทศบอสวานาได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในแถบแอฟริกาเป็นเพราะว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์คือ สื่อ องค์กรประชาสังคม การบริการสาธารณะ กระบวนการยุติธรรมและสถาบันประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่า สิ่งสำคัญที่สุดที่มีส่วนส่งเสริมให้บอสวานาประสบความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีคือ ผู้นำกับประชาชนต่างก็ได้รับประโยชน์ที่เอื้อต่อกันและกันจากการมีธรรมาภิบาล นอกจากนี้ประชาธิปไตยยังเป็นกระบวนการที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปกครองเป็นไปด้วยดี ดังเห็นได้จากตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดในประเทศบอสวานา ดังตาราง

ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม	การจัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก	การมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly)
การเลือกตั้งที่มีความชอบธรรม	การมีองค์กรกำกับกับการเลือกตั้ง (Supervisor of Elections)
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (Electoral Law)	สิทธิในการเลือกตั้งเปลี่ยนจาก 21 ปี เป็น 18 ปี
	ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย ๆ ละ 5 ปี
องค์กรจัดการเลือกตั้ง	การมีคณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระ (Independence Electoral Commission)
สื่ออิสระ	การอนุญาตให้เอกชนมีสถานีวิทยุเป็นของตนเอง
ประชาสังคม	องค์กรสตรี
	องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม
	กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)
ความร่วมมือกันระหว่างสื่อมวลชนกับองค์กรประชาสังคม	Botswana Human Rights Centre
กฎหมายตรวจสอบสมาชิกรัฐสภา	การแสดงบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภา
การควบคุมประสิทธิภาพขององค์กรวิสาหกิจ	การจัดตั้งหน่วยติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรวิสาหกิจ (Public Monitoring Unit, Ministry of Finance and Developed Planning)
การต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี	การจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่ดูแลเรื่องสิทธิสตรี (The Democracy Project of the University of Botswana and Emang Basadi – Women Stand – up for Your Rights)
การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	องค์กรเฉพาะเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kgotla)
บริการสาธารณะ	การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริการสาธารณะ (Public Service Commission)
ความยุติธรรม	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบกิจการด้านความยุติธรรม (Judicial Service Commission)
การจัดการนอกราชการบังหลวง	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคอร์รัปชันและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Directorate on Corruption and Economic Crime)
หลักประกันการบริการที่ดีของรัฐ	การมีสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Office of the ombudsman)

ภาพที่ 2.10 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศบอสวานา

ที่มา : The Special Initiative on Africa, United Nations, 1998.

การใช้ธรรมาภิบาลในต่างประเทศสามารถสรุปได้เป็น 2 ส่วน คือในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ การที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐฯ เติบโตมาจากระบบประชาธิปไตยและทุนนิยม จึงได้ปูพื้นฐานกฎหมายที่ยุติธรรม ให้มีความสำคัญต่อความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันสหรัฐฯ ยังมีความพยายามที่จะปรับการทำงานขององค์กรของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีการคอยตรวจสอบ หรือจับผิดการทำงาน

ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบราซิล ก็กำลังอยู่ในช่วงของการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้ เพื่อเป็นกลไกที่ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ดีขึ้น สร้างระบบการทำงานในองค์กรของรัฐให้มีความโปร่งใส และชัดเจน ทั้งนี้ การมีธรรมาภิบาลก็จะทำให้ต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนได้

ในประเทศฟิลิปปินส์มีความก้าวหน้าในการนำหลัก Total Quality Management ให้เข้าสู่ Total Quality Governance ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้หลักการดำเนินงานของธุรกิจที่เน้นประสิทธิภาพของการจัดการ ส่วนประเทศอินโดนีเซียมีความพยายามในการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันและพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ส่วนประเทศบราซิลได้มีการปรับใช้ธรรมาภิบาลในองค์กรต่าง ๆ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ใช้หลักธรรมาภิบาล

นอกจากนั้น ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลบางตัวชี้วัดของต่างประเทศอาจนำมาปฏิบัติได้ในประเทศไทย หากแต่สมควรจะต้องมีการประเมิน ตรวจสอบ หรือวิจัยเพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมต่อประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอจะสรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการทั้งจากภายในและภายนอก ผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะนำโรงเรียนไปสู่ความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จ ผู้บริหารต้องมีคุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม มีความมุ่งมั่น ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบสูง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีภาวะผู้นำสูงเป็นคนกล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง กล้าตัดสินใจ มีคุณธรรมจริยธรรม มีวุฒิภาวะทางอารมณ์สูง เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้และมีความจริงใจ ในการบริหารจัดการผู้บริหารสามารถใช้เทคนิควิธีและหลักการต่างๆ ที่หลากหลายมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์และปัจจัยแวดล้อม หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารจัดการ จัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อันมีหลักพื้นฐาน 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมี

ส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักการบริหารงานที่ดีให้ผู้บริหารตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆอย่างถูกต้องและเสมอภาค ยึดมั่นในสิ่งที่ตั้งเป้าหมายเป็นแบบอย่างแก่บุคลากรในโรงเรียน เน้นความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจปัญหา และประเมินผลการบริหารโรงเรียนอย่างเที่ยงธรรม มีความรับผิดชอบ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมงศ์ให้มีความประหยัด และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ในฐานะที่เป็นผู้บริหารมืออาชีพและเป็นกลไกหลักสำคัญต่อการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารควรยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญในการบริหารงานต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี