

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต ๑ ในหัวข้อต่อไปนี้

๒.๑ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๑.๑ แนวคิดการบริหารคุณภาพ

๒.๑.๒ แนวคิดการบริหารตามแนวพุทธ

๒.๒ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

๒.๒.๑ ความหมายของธรรมาภิบาล

๒.๒.๒ ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

๒.๓ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร

๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารมีความหมายได้ทั้งในลักษณะที่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับวิชาการบริหารและการบริหารงาน ในกรณีที่พิจารณาว่าการบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา คือ การศึกษาค้นคว้าหาหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้มาใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้ย่อมจะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเป็นศาสตร์แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลแล้ว การบริหารในกรณีนี้ก็มีลักษณะเป็นศิลป์ เมื่อการบริหารมีลักษณะที่อาจพิจารณาได้เป็น ๒ อย่าง การให้นิยามหรือความหมายการบริหารนั้นพอที่จะเป็นแนวคิดของนักวิชาการที่ให้ความหมายของ การบริหารไว้ การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่า การบริหารนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเลข ๆ เท่านั้น การบริหาร

คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น อีกทั้งยังกล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลป์ ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น ยังมีความหมายอีกมากมายที่นักคิดทางพระพุทธศาสนาได้กล่าวไว้ พอที่จะสรุปได้ คือ

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
๕. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ในอันที่จะทำให้เกิดภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
๖. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

๒.๑.๑ แนวคิดการบริหารคุณภาพ

การบริหารคุณภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพของการบริหารที่ทำให้เกิดความพอใจแก่ผู้รับบริการ ซึ่งการบริหารจะต้องตระหนักเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพให้มากที่สุด ซึ่งกิตติชัยรัตน์ได้ให้ความหมายของการบริหารคุณภาพ (Quality Management) ไว้ว่าเป็นการบริหารประเภทหนึ่ง ที่จัดการในทุกเรื่องเพื่อให้ได้ตามนโยบายและเป้าหมายที่เกี่ยวกับคุณภาพ ขณะที่ดำรง ทวีแสงสกุลไทยได้กล่าวเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพ(Quality Management:QM)ว่าเป็นการเน้น การบริหารหรือควบคุมคุณภาพด้วยตนเอง (Self Control) เป็นยุทธวิธีที่พัฒนาหลังจากที่มีการควบคุมตรวจสอบจากภายนอกหรือจากผู้อื่น โดยหันมาสนใจและใส่ใจตัวเองเป็นสำคัญ ตัวอย่างด้านการเรียนการสอน เช่น การที่อาจารย์สามารถควบคุมคุณภาพการสอนในรายวิชาที่รับผิดชอบได้ดั่งนั้น ทำได้โดยวิเคราะห์จุดเด่น – จุดด้อยของวิธีสอนพร้อมทั้งหาแนวทางเพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงกระบวนการสอนของตนเองให้ดีขึ้น

ยัณยงค์ สูงงาม^๖ ได้กล่าวไว้ว่าการบริหารคุณภาพเป็นกระบวนการทำงานเพื่อให้ผลงานสร้างความพึงพอใจ ความประทับใจและมั่นใจแก่ผู้ให้บริการทั้งภายนอกและภายในสถานศึกษา ซึ่งมีกระบวนการดำเนินงานดังนี้ ๑. จัดระบบดำเนินงานและปฏิบัติงานโดยปรับระบบการทำงานและจัดโครงสร้างองค์กร กำหนดหน้าที่รับผิดชอบ การจัดบุคลากรเข้าทำงานของสถานศึกษา ๒. กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยกำหนดมาตรฐานในการทำงานของบุคคลทุกฝ่าย ซึ่งได้วางการดำเนินให้สอดคล้องกับกระบวนการและต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพการจัดการ ๓. การดำเนินการต้องมีการประเมินผลปรับปรุงแก้ไขพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ๔. พัฒนาศักยภาพการสร้างคุณภาพขององค์กร โดยบุคลากรต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ^๗ ได้กล่าวถึงกระบวนการการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพที่ใช้หลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (PDCA) โดยให้สถานศึกษาต้องร่วมกันวางแผน (P) และดำเนินการตามแผน (D) เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา การตรวจสอบสถานศึกษา (C) จะต้องร่วมกันตรวจสอบเพื่อพัฒนาปรับปรุง (A) ให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา

นอกจากกระบวนการบริหารดังกล่าวแล้วการบริหารคุณภาพในสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยกระทรวงศึกษาธิการ^๘ ได้กล่าวว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ซึ่งเป็นรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้ตามมาตรฐานและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

^๖ ยัณยงค์ สูงงาม, “การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อรองรับการประเมินภายนอกของสถานศึกษา อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง”, วิทยานิพนธ์, ศิษยาภิบาลมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๕, หน้า ๑.

^๗ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, “แบบประเมินคุณลักษณะของบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสมสำหรับตำแหน่งเพื่อคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา”, วารสารครูเชียงใหม่, ๒๕๔๑, หน้า ๑๐.

^๘ กระทรวงศึกษาธิการ, การบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๖), หน้า ๖.

รังสรรค์ มณีเล็ก^๕ ได้กล่าวเกี่ยวกับหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) โดยที่โรงเรียนจะต้องปฏิบัติในพื้นฐานเดียวกัน ดังนี้

๑. การกระจายอำนาจ
๒. การบริหารตนเอง
๓. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
๔. ภาวะผู้นำแบบเกื้อกูล
๕. การพัฒนาทั้งระบบ
๖. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

การบริหารแบบนี้ได้เน้นการกระจายอำนาจโดยสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีอิสระในการบริหารทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้องค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียนและผู้แทนโรงเรียน เพื่อการจัดการศึกษาเกิดขึ้นการมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

สรุปได้ว่า การบริหารคุณภาพเป็นการบริหารที่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพอใจโดยเน้นการบริหารจัดการในทุกเรื่องเพื่อให้ได้ตามนโยบายและเป้าหมายที่เกี่ยวกับคุณภาพ ซึ่งในการบริหารคุณภาพการศึกษานั้นต้องเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้มากที่สุด ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารสถานศึกษา เพื่อทำให้สถานศึกษาเกิดคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้ตามมาตรฐานและต้องบูรณาการการบริหารกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารคุณภาพ การศึกษามีศักยภาพเพิ่มขึ้น โดยที่การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนั้นได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางทั้งในและนอกประเทศ การบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้นสามารถที่จะประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์การซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการบริหารคุณภาพอีกรูปแบบหนึ่งซึ่ง สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์^๖ ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยในการบริหารองค์กรที่จะทำให้การควบคุมภายในซึ่งก็คือ การบริหารจัดการของผู้ปฏิบัติวิธีการและระบบงานบุคลากรในองค์กรบรรลุประสิทธิภาพ

^๕รังสรรค์ มณีเล็ก, หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management), (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๐), หน้า ๓๑๒.

^๖สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์, “หลักปกครองที่ดีกับสภาวะแวดล้อมของระบบควบคุมภายใน”, วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๓, ๒๑: ๕๑ – ๕๒.

๒.๑.๒ แนวคิดการบริหารตามแนวพุทธ

กรอบความคิดการบริหารตามแนวพุทธ ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ประมวลและเสนอแนวความคิด ในการบริหารที่นำไปสู่การปกครองที่ดี เป็น ๓ หลักคือ หลักบริหารตน หลักบริหารคน และหลักบริหารงาน ดังนี้

๑. หลักบริหารตน

หลักบริหารตน คือ กิจกรรมอย่างหนึ่งหรือกระบวนการที่ส่วนใหญ่มุ่งจะดัดเตือนตนเอง ดังพุทธพจน์ที่ว่า “จงเตือนตนด้วยตนเอง” ^{๑๑} พิจารณาตนหรือการตรวจตราตนเองนั้นก็คือการใช้สติมรด้านใน หรือการเจริญวิปัสสนากรรมฐาน ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Insight เมื่อรู้จักตนทั้งในข้อดีและข้อด้อยแล้วก็ให้บริหารตนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อที่จะเป็นผู้บริหาร ผู้ปกครอง หรือนักการเมืองที่มีความสมบูรณ์ ในทางพุทธศาสนาได้วางหลักในการบริหารตนไว้มากมาย แต่ในที่นี้จะขอนำมาเพียงบางประเด็นดังนี้ คือ

ก. มีสุจริตทั้ง ๓ คือ มีความประพฤติดีประพฤติดชอบ ๓ ประการ คือ

๑. กายสุจริต ความสุจริตทางกาย ทำสิ่งที่พึงามถูกต้องประพฤติดชอบด้วยกาย
 ๒. วาสุจริต ความสุจริตทางวาจาพูดสิ่งที่พึงามถูกต้องประพฤติดชอบด้วยวาจา
 ๓. มโนสุจริต ความสุจริตทางใจคิดสิ่งที่พึงามถูกต้องประพฤติดชอบด้วยใจ^{๑๒}
- ข. ปฏิบัติตามธรรมจรรยา คือประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามทางแห่ง

กุศลกรรมบถ^{๑๓} ๑๐ ประการ คือ

๑. ทางกาย ๓
 - ๑) จงดเว้นจากการฆ่า การสังหาร การบีบคั้นเบียดเบียน มีเมตตากรุณาช่วยเหลือเกื้อกูลสงเคราะห์กัน
 - ๒) ละเว้นการแย่งชิงลักขโมยและการเอารัดเอาเปรียบเคารพสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น
 - ๓) ละเว้นการประพฤติดิฉลว่งละเมิดในของรักของหวงแหนของผู้อื่น ไม่ข่มเหงจิตใจ ทำลาย ลบหลู่เกียรติและวงศ์ตระกูลของกันและกัน

^{๑๑}พ. ฐ.(ไทย) ๒๕ / ๓๕ / ๖๖.

^{๑๒}ที. ปา.(ไทย) ๑๑ / ๒๒๘ / ๒๒๓.

^{๑๓}ม. มุ.(ไทย) ๑๒ / ๔๘๕ / ๕๒๓.

๒. ทางวาจา ๔

- ๑) ละเว้นการพูดเท็จ โกหกหลอกลวง กล่าวแต่คำสัตย์ ไม่จงใจพูดให้ผิดไปจากความเป็นจริง เพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ใดๆ
- ๒) ละเว้นการพูดส่อเสียด ยุยงสร้างความแตกแยก พูดแต่คำที่สมานและส่งเสริมสามัคคี
- ๓) ละเว้นการพูดคำหยาบคาย สกปรกเสียหาย พูดแต่คำสุภาพ นุ่มนวลชวนฟัง
- ๔) ละเว้นการพูดเหลวไหลเพ้อเจ้อ พูดแต่คำจริงมีเหตุผลมีสาระ ประโยชน์ ถูกกาลเทศะ

๓. ทางใจ ๓

- ๑) ไม่ละโมภ ไม่เพ่งเล็งคิดหาทางเอาแต่จะได้ คิดแต่จะให้ คิดเสียสละ ทำใจให้ผ่องแผ้วว่างว้าง
- ๒) ไม่คิดร้ายมุ่งเบียดเบียนหรือเพ่งมองในแง่ที่จะทำลาย ตั้งความปรารถนาดีแผ่ไมตรีมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่กัน
- ๓) มีความเห็นถูกต้อง เป็นสัมมาทิฐิ เข้าใจในหลักกรรมว่า ทำดีมีผลดี ทำชั่ว มีผลชั่ว เป็นต้น

ก. ประพฤติตามหลักศีล ๕ หลักความประพฤติทั้งสิบข้อข้างต้น เป็นธรรมชาติ และเป็นอารยธรรมที่ครบสมบูรณ์ ทำให้ผู้บริหาร ผู้ปกครอง หรือนักการเมืองที่ประพฤติปฏิบัติ ตาม ให้เป็นผู้บริหาร ผู้ปกครองหรือนักการเมืองที่สมบูรณ์ ทำให้เป็นคนที่มีเจริญขึ้นพร้อมทั้งทางกาย วาจา ใจ แต่ถ้ายังไม่มั่นคงในอารยธรรม ก็มีหลักปฏิบัติขั้นพื้นฐานที่ใช้ควบคุมตนเองให้ได้ หลักศีลธรรมดังกล่าว ได้แก่การประพฤติปฏิบัติตามหลักศีลห้านั่นเอง คือ

๑. มีศีลข้อที่หนึ่ง คือ การไม่ฆ่าสัตว์ตัดชีวิตตลอดถึงการไม่คิดพยายามเบียดเบียนใคร เป็นผู้ที่ย่อมไปด้วยคุณธรรม คือ ความเมตตากรุณา เมื่อมีคุณธรรมเบื้องต้นอย่างนี้ก็ไม่ยากที่จะพัฒนาตัวเองไปเป็นผู้ที่มีพรหมวิหารธรรม ซึ่งเป็นคุณธรรมสำหรับผู้ใหญ่หรือผู้ปกครองได้อย่างครบถ้วน เพราะเมื่อปราศจากความพยายามเบียดเบียนคนอื่น ปราศจากความริษยาความลำเอียง ก็จะเป็นผู้ปกครองหรือข้าราชการที่มีคุณธรรมรู้จักเห็นอกเห็นใจประชาชนและจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมในการที่จะอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมในการที่จะอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน

๒. มีศีลข้อที่สอง คือ การไม่ลักทรัพย์หรือล่วงละเมิดในสิ่งของที่มิใช่ ทรัพย์สินของตัวเอง แต่มีการเลี้ยงชีวิตด้วยสัมมาชีพ ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเบียดบัง ผลประโยชน์ของประเทศชาติมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เมื่อผู้ปกครองหรือข้าราชการ ทูกระดับมีศีลข้อนี้ ทรัพย์สินหรืองบประมาณของประเทศชาติก็จะไม่สูญหาย หรือจะไม่ถูก นำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่ประชาชน แต่สามารถที่จะนำงบประมาณ หรือทรัพย์สินเหล่านั้นมาพัฒนาประเทศและบริหารงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชน ได้อย่างเต็มที่

๓. มีศีลข้อที่สาม คือ การไม่ประพฤติดุคหรือล่วงละเมิดในบุตรภรรยาของ บุคคลอื่นรู้จักระมัดระวังในการควบคุมตนเองในด้านการมรณม์ ไม่ให้หลงใหลในรูป เสียง กลิ่น รส และสัมผัสที่ยั่ววนจิตใจชวนให้หลงใหลตามอำนาจของกิเลส โดยเฉพาะผู้นำหรือผู้ที่ทำ หน้าที่ในการบริหารประเทศชาติจะต้องมีความระมัดระวังในเรื่องนี้ให้มาก เพราะเมื่อมีอำนาจสิ่ง เหล่านี้ก็จะติดตามมาได้โดยง่าย หากไม่ระมัดระวังหรือไม่รู้จักควบคุมตนเองแล้วก็จะทำให้เกิด ความเสื่อมเสียชื่อเสียงของตัวเอง ทำให้ประชาชนหรือบุคคลต่างๆ ขาดความเชื่อถือ และอาจจะ ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการปกครองของประเทศชาติได้

๔. มีศีลข้อที่สี่ คือ การงดเว้นจากการพูดคำที่ไม่จริง การพูดส่งเสียด การ พูดคำหยาบคาย และการพูดจาเพื่อจ้อเหลวไหลไร้สาระ แต่จะต้องพูดแต่คำสัตย์คำจริงเชื่อถือได้ ไม่เหลวและเหลวเหลวไหล จะพูดสิ่งใดออกไปต้องคิดและใคร่ครวญให้รอบคอบ โดยเฉพาะผู้ที่เป็ นผู้ปกครองหรือเป็นผู้นำของประเทศ คำพูดเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะคำพูดของผู้เ็นจะส่งผล ต่อความเชื่อมั่นและผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นอย่างมาก

๕. มีศีลข้อที่ห้า คือ การงดเว้นการเสพสุราของมีนเมาที่จะทำให้เป็นผู้ประมาท ขาดสติสัมปชัญญะทุกชนิด แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีสติสัมปชัญญะ มีความยังคิดว่าสิ่งใดควรทำหรือไม่ ควรทำอยู่เสมอ คือ เป็นผู้ที่มีความระมัดระวังในการปกครองหรือบริหารงานของรัฐด้วยความไม่ ประมาท เพราะหากบริหารงานผิดพลาดก็จะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติได้ และการที่ผู้ปกครองหรือข้าราชการ ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งเสพติดหรือของมีนเมาทุกชนิดก็จะเป็นแบบอย่าง ที่ดีของประชาชนหรือผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้ได้รับความนิยมนับถือจากบุคคลทั่วไป

ศีลทั้งห้าข้อที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ศีลสามข้อแรกเป็นการควบคุมการกระทำที่แสดง ออกมาทางกายให้เป็นปกติไม่ผิดพลาด ศีลข้อที่สี่เป็นการควบคุมวาจา ส่วนศีลข้อที่ห้าเป็นเรื่อง ของการควบคุมจิตใจ การจะเป็นผู้นำให้บุคคลอื่นทำตามหรือมีความเชื่อมั่น ผู้นำต้องสามารถนำ การกระทำได้ จะไม่ถูกตำหนิในภายหลัง หลักการดังกล่าวจึงเป็นการสอนให้คนมีภาวะผู้นำใน ตนเองหรือพัฒนาตนเองให้ก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้ปกครองที่ดี และการพัฒนาดนเองนั้นต้องพัฒนาทั้ง

ทางกาย วาจา ใจ คือไม่คิด ไม่พูดชั่ว และทำชั่วที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนแก่ตนเองและส่วนรวม ด้วยการที่ผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานของรัฐจะปกครองประเทศชาติให้มีความสงบสุข และทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีมีความสุขได้ ผู้ปกครองหรือข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐ จะต้องเริ่มต้นจากการปกครองกาย วาจาและใจของตนเองด้วยหลักศีลธรรมพื้นฐานดังกล่าวเสียก่อน เพราะการปกครองที่เริ่มต้นจากพื้นฐานของศีลธรรม โดยเฉพาะศีลห้า นั้น น่าจะเป็นสิ่งสำคัญ ในการที่จะสร้างสิ่งที่เรียกว่า Good Corporate Governance ขึ้นมาได้โดยอาศัยหลักพุทธธรรมเป็นพื้นฐาน

ง. มีหลักธรรมของคนดี หลักธรรมหมวดนี้เป็นหลักธรรมสำหรับคนดีไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองหรือบริหาร ตลอดถึงผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือผู้ได้บังคับบัญชา ต้องมีหลักธรรมที่เรียกว่าโลกบาลธรรมคือ ธรรมที่คุ้มครองโลก ๒^๔ ประการ คือ

๑. หิริ ความละอายใจต่อการทำชั่ว

๒. โอตตัปปะความเกรงกลัวต่อความชั่วไม่กล้าทำความชั่วในที่ลับและที่แจ้ง

ธรรมที่เรียกว่า โลกบาลธรรม ๒ ข้อ เป็นหลักธรรมะที่ยิ่งใหญ่มากทีเดียว ความทุจริตฉ้อฉล ไม่ว่าจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคล ๒ คน หรือแม้บุคคลคนเดียวแล้วขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นสงคราม ก็เริ่มมาจากจิตใจของคนที่ขาดหิริโอตตัปปะทั้งนั้น ถ้าหิริโอตตัปปะมีกำลังมากพอ ก็จะสามารรถคุมจิตใจไว้ จะช่วยให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สามารถปกครองและบริหารตนได้

จ. ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง (อริยมรรค) ^{๔๕} คือ มีการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องชอบธรรมตามหลักอริยมรรคมีองค์ ๘ ซึ่งเป็นทางที่นำไปสู่ความดีตั้งแต่ระดับต่ำจนถึงระดับสูงสุด ประกอบไปด้วยหลักธรรม ๘ ประการ คือ

- | | | |
|----|---------------|---------------------|
| ๑. | สัมมาทิฐิ | มีปัญญา ความเห็นชอบ |
| ๒. | สัมมาสังกัปปะ | มีความดำริชอบ |
| ๓. | สัมมาวาจา | พูดจาชอบ |
| ๔. | สัมมากัมมันตะ | ทำกรงานชอบ สุจริต |
| ๕. | สัมมาอาชีวะ | เลี้ยงชีวิตชอบ |
| ๖. | สัมมาวายามะ | มีความพากเพียรชอบ |
| ๗. | สัมมาสติ | ระลึกชอบ |
| ๘. | สัมมาสมาธิ | ความตั้งใจมั่นชอบ |

^{๔๔} อกุ. ทุก.(ไทย) ๒๐ / ๒๕๕ / ๖๕ .

^{๔๕} ที. ม. (ไทย) ๑๐ / ๒๕๕ / ๓๔๘ .

๒. หลักการบริหารคน

หลักในการบริหารคน หรือในการปกครองผู้อื่นนั้น ผู้ปกครอง นักบริหาร และนักการเมืองจะต้องรู้จักหรือมีความรอบรู้เกี่ยวกับคนร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชาก่อนว่าใครมีความสามารถในด้านใดเพื่อจะใช้คนให้เหมาะกับงาน นอกจากนั้นนักบริหารต้องรู้จักจริตของคนว่ามีความแตกต่างกัน เพื่อที่จะใช้งานให้เหมาะสมกับจริตของเขา จริต คือคนที่ประพฤติบางอย่างจนเคยชินจนเป็นนิสัย ประเภทนิสัยของคนนั่นเอง มีด้วยกันทั้งหมด ๘ จริต^{๑๖} คือ

๑. ราคจริต คือ พวกรักสวยรักงาม มักทำอะไรประณีตเรียบร้อยและใจเย็น คนพวกนี้ชอบทำงานที่ต้องใช้ความประณีตละเอียด

๒. โทสจริต คือ พวกใจร้อน ชอบความเร็วและมักหงุดหงิดง่าย ถ้าถูกขัดใจ คนพวกนี้ต้องใช้ความรวดเร็ว

๓. โมหจริต คือ พวกเขลาซึ่ม ขาดความกระตือรือร้น ทำงานอืดอาด เฉื่อยชา ชอบหลับในที่ทำงานเป็นประจำ

๔. สัทธาจริต คือ พวกเชื่อง่าย เวลา มีข่าวต่าง ๆ ที่แปลก หรือผิดไปจากปกติ พวกนี้จะเชื่อง่าย และถ้าเชื่อแล้วก็จะทุ่มเทให้ทุกอย่าง

๕. พุทธิจริต คือ พวกใฝ่รู้ เป็นคนช่างสงสัย รักการศึกษาค้นคว้าความรู้ มักต้องการรายละเอียดมากกว่าคนอื่น ๆ คนพวกนี้ถนัดในการทำงานด้านวิชาการ

๖. วิตกจริต คือ พวกช่างกังวล เป็นคนไม่กล้าตัดสินใจ มักปล่อยเรื่องค้างไว้เป็นเวลานานโดยไม่ยอมลงนามหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

เมื่อรู้จริตของคนว่ามีความแตกต่างกันอย่างนี้แล้ว ก็จะสามารถใช้คนให้ถูกกับงาน และสามารถที่จะครองใจคนไว้ได้ด้วย นอกจากนี้ในการบริหารคนจะต้องมีคุณธรรม มีความยุติธรรม มีเหตุผลเป็นหลักยึดเหนี่ยว คุณธรรมประเภทนี้แม้นักปราชญ์ นักคิด นักปรัชญาตะวันตกก็เน้นย้ำ ว่าเป็นหลักสำคัญเช่นเดียวกัน ในทางพระพุทธศาสนาก็มีหลักสำหรับบริหารคนไว้มากมาย แต่ในที่นี้จะได้นำมาเพียงบางประเด็นเพียงเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารคนตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเท่านั้น คือ

ก. หลักความยุติธรรม ความถูกต้อง การปกครองคนหรือปกครองคนอื่น หากผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมืองขาดความยุติธรรม ขาดความเที่ยงตรงเสียแล้วชุมชน สังคม หรือรัฐนั้น ๆ ก็จะเกิดความระส่ำระสาย เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยประชาชนหรือ

^{๑๖} บ. จุ. (ไทย) ๓๐ / ๔๕๒ / ๒๔๔๒.

ผู้ได้ปกครองเกิดความกระด้างกระเดื่องเพราะมีความไม่เสมอภาคกัน เมื่อมีความไม่เสมอภาคใน หมู่ชนที่อยู่รวมกันเกิดขึ้น ก็จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง เกิดความอยุติธรรม ซึ่งจะก่อให้เกิด ความขัดแย้ง ขัดขืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ขอบังคับ ระเบียบวินัยก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่ง จะเป็นอุปสรรคเป็นปัญหาแก่การบริหารและการปกครองอย่างใหญ่หลวง ฉะนั้นผู้บริหาร ผู้ปกครอง หรือนักการเมืองที่ปกครองคนอื่น จะต้องใช้ความเที่ยงตรง ใช้หลักยุติธรรม จดเว้นไม่ ประพฤติสิ่งที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม โดยต้องละเว้นอคติ ๔ ประการ^{๑๑} คือ

๑. ลำเอียงเพราะรักใคร่ ชอบพอกันนี้มากกว่าคนโน้น เรียกว่า ฉันทาคติ
๒. ลำเอียงเพราะไม่ชอบ โกรธ เรียกว่า โทษาคติ
๓. ลำเอียงเพราะความงี่เงาเบาปัญญาของตนเองโดยไม่รู้จัก

เรียกว่า โมหาคติ

๔. ลำเอียงเพราะกลัว เช่น กลัวอำนาจ กลัวอิทธิพล เป็นต้น

เรียกว่า ภยาคติ

เมื่อนักบริหาร นักการเมือง หรือนักปกครองมีความเที่ยงตรง มีความยุติธรรม โดยงดเว้นจากความลำเอียงทั้งสี่นี้ ความเที่ยงตรง ความยุติธรรม ก็เกิดขึ้นในชุมชน ในสังคม หรือในประเทศนั้นๆ ความสงบสุขก็จะเกิดตามมา หลักปกครองโดยยุติธรรมนี้เป็นหลักสำคัญเป็นอย่างยิ่ง พระเจ้าอโศกมหาราชแห่งอินเดีย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัยและ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ก็ทรงมีหลักธรรมทั้งสี่ข้อนี้ประจำพระองค์

ข. หลักเมตตาธรรม นอกจากหลักยุติธรรมแล้ว นักบริหาร นักปกครอง และ นักการเมือง ยังมีหลักอื่น ๆ อีกสำหรับเป็นกลไกที่จะนำมา ปฏิบัติเพื่อที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจของผู้ได้ ปกครองไว้ได้ นั่นคือ หลักพรหมวิหาระ ประกอบไปด้วย

๑. เมตตา มีความรักความปรารถนาดีต่อประชาชนหรือผู้ได้บังคับบัญชา ตลอดถึงคนทุก ๆ คน อยากให้เขามีความสุขและประสบประโยชน์ถ้วนหน้ากัน
๒. กรุณา ความสงสาร คืออยากช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ ใฝ่ใจที่จะปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนและสัตว์ทั้งปวง
๓. มุทิตา ความเบิกบานพลอยยินดี เมื่อเห็นประชาชนหรือผู้ได้ปกครอง ตลอดถึงคนทุก ๆ คน ประสบความสำเร็จ งดงามยิ่งขึ้นไป ก็พลอยยินดีอนุโมทนาด้วย

^{๑๑} ที. ปา.(ไทย) ๑๑ / ๑๓๖ / ๑๕๖.

๔. อุเบกขา ความมีใจเป็นกลาง ไม่พลอยทับถมซ้ำเติมเมื่อผู้อื่นมีทุกข์ มีโทษที่ประกอบขึ้นเอง เพราะการกระทำ (กรรม) ของตนเอง และได้ช่วยแก้ไขโดยธรรมแล้วไม่สามารถที่จะช่วยได้เพราะสุคติวิสัยที่จะแก้ไข ก็ต้องวางใจเป็นกลาง สม่ำเสมอมั่นคงดุจตราขึงพร้อมที่จะวินิจฉัยและวางตน ปฏิบัติตนไปตามความเที่ยงธรรม^{๑๔}

ค. หลักบำเพ็ญการสงเคราะห์ คือ การปฏิบัติตามหลักสงเคราะห์หรือ “ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวใจคน และประสานหมู่ชนหรือผู้ได้ปกครองไว้ในสามัคคีเรียกว่าหลักสังคหวัตถุ^{๑๕}” เมื่อผู้บริหาร นักการเมือง หรือผู้ปกครอง มีคุณธรรมภายในเป็นพื้นฐานจิตใจเช่นนี้แล้ว พึงแสดงออกภายนอกตามหลักความประพฤติดังต่อไปนี้ คือ

๑. ทาน การให้ปัน การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วยปัจจัยสี่ ทุนทรัพย์ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจ ศิลปวิทยา ด้วยเห็นว่าสิ่งของที่ตนเสียสละหรือให้ไปนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้รับ เป็นการแสดงความมีน้ำใจ และเป็นการยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนหรือบริวารไว้ได้ พระพุทธเจ้าทรงสรรเสริญการให้ไว้มากมายนานแล้ว เช่น “ผู้ให้ย่อมเป็นที่รัก” “ผู้ให้ย่อม ผูกมิตรไว้ได้” เป็นต้น ผู้ที่มีความตระหนี่นั้นไม่สามารถที่จะผูกมิตรหรือยึดเหนี่ยวจิตใจของมิตรและบริวารไว้ได้

๒. ปิยวาจาหรือเปยยวัชชะ การมีวาจาเป็นที่รัก เป็นที่คู่คิดจิตใจของผู้ฟัง มีวาจาสุภาพอ่อนหวานชวนฟัง เป็นวาจาที่ไม่หยาบคายและก่อให้เกิดประโยชน์ การมีปิยวาจานี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนหรือผู้ได้ปกครอง บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นทูตหรือเป็นตัวแทนของประเทศในการเจรจาเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ จะต้องมีความรู้เทคนิคในการใช้คำพูดอย่างดีเยี่ยม เพราะถ้าหากใช้คำพูดที่ไม่ดีก็จะส่งผลให้ประชาชนและประเทศชาติสูญเสียผลประโยชน์ได้

๓. อุตถจริยา การประพฤติตนเป็นประโยชน์ คือ ช่วยเหลือด้วยแรงกาย และชวนชวนช่วยเหลือกิจการต่างๆ เช่น บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญหาและช่วยปรับปรุงส่งเสริมในด้านจริยธรรมไม่เป็นคณิงดูคายนในเมื่อตนเองมีกำลังความสามารถที่พอจะช่วยเหลือได้ จะต้องเป็นผู้ที่รู้จักให้การช่วยเหลือในเวลาที่เหมาะสมสมควรช่วยเหลือ

๔. สมนัตตา เอาตัวเข้าสมาน มีความมีตนเสมอต้นเสมอปลาย ทำตนให้เข้ากับประชาชนหรือผู้ได้ปกครองได้ ให้ความเสมอภาค ปฏิบัติสม่ำเสมอในคนทั้งหลาย ไม่เอาเปรียบและเสมอในสุขทุกข์ คือ ร่วมสุข ร่วมทุกข์ ร่วมรับรู้ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์สุข

^{๑๔} ที. ม.(ไทย) ๑๑ / ๑๙๔ / ๒๒๕.

^{๑๕} ที. ปา (ไทย) . ๑๑ / ๑๔๐ / ๑๖๗.

ง. หลักการอยู่ร่วมในหมู่ด้วยดี ถึงแม้ประชาชนภายในรัฐหรือว่าผู้ได้ปกครองจะมีความแตกต่างกันในทางชนชาติ ศาสนา ความเชื่อ ประเพณี ก็สามารถที่จะอยู่ร่วมกันในประเทศเดียวกันได้ แต่ต้องมีการผ่อนปรนหรือปรับตัวเข้าหากัน ไม่ดูถูกดูหมิ่นเหยียดหยามกัน โดยเฉพาะผู้บริหารหรือผู้ปกครองประเทศต้องมีความฉลาดสามารถในกา รปกครอง จะต้องไม่ก้าวท้าว ไม่ลำเอียง หรือถูกเหยียดหยามประเพณี ความเชื่อหรือประเพณีของกลุ่มต่างๆ ภายในรัฐที่มีความแตกต่างกัน ต้องให้การสนับสนุนส่งเสริมถ้าความเชื่อหรือประเพณีของกลุ่มชนนั้นๆ ดีงาม ไม่เป็นภัยอันตรายแก่สังคม และฝ่ายประชาชนเองก็ต้องรู้จักผ่อนปรน ไม่ยึดถือในความคิดเห็นหรือความเชื่อของตนฝ่ายเดียวหลักธรรมที่จะช่วยให้ประชาชนภายในชาติอยู่กันด้วยความสามัคคี ทำให้ประเทศชาติเป็นเอกภาพ เรียกว่าหลักสาราณียธรรม หลักธรรมข้อนี้ใช้ได้ทุกสถานะไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร หรือผู้ได้บังคับบัญชา ประกอบไปด้วยหลัก ๕^{๒๐} ประการด้วยกันคือ

๑. จะต้องมีความเมตตาภายนอก คือ การแสดงออกถึงความเมตตาทางกายแก่เพื่อนในสังคมเดียวกัน ทั้งต่อหน้าและลับหลัง ช่วยเหลือกิจธุระของหมู่คณะด้วยความเต็มใจ แสดงอาการกิริยาสุภาพ เคารพนับถือกันทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๒. จะต้องมีความเมตตาวัจจกรรม คือ การแสดงออกถึงความเมตตาปรารถนาดีต่อกันทางวาจา ต่อเพื่อนร่วมสังคมประเทศชาติเดียวกัน เช่น การช่วยบอกสิ่งที่เป็นประโยชน์ แนะนำสั่งสอนตักเตือนในทางที่ถูกที่ควรด้วยความปรารถนาดี กล่าววาจาสุภาพ เป็นประโยชน์ อ่อนหวานทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๓. จะต้องมีความเมตตา मनกรรม คือ การตั้งจิตเมตตาปรารถนาดีต่อกันกับเพื่อนร่วมสังคม ร่วมหมู่คณะเดียวกัน มีจิตปรารถนาดีทั้งต่อหน้าและลับหลัง คิดทำแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกัน มองกันในแง่ดี ไม่มีความระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

๔. สาธารณโภคี คือ การรู้จักแบ่งปันเฉลี่ยเจือจาน แม้ว่าจะเป็นสิ่งของเล็กน้อยแต่เป็นสิ่งที่ได้มาโดยชอบธรรม ก็ไม่ควรหวงไว้แต่ผู้เดียว นำมาให้ได้มีส่วนร่วมบริโภคใช้สอยร่วมกัน

๕. สี ลสามัญญตา คือ จะต้องมีความประพฤติดูเหมือนเหมือนกับบุคคลที่ร่วมในสังคม ร่วมหมู่คณะเดียวกัน ไม่ทำตนให้เป็นที่ยังเกียจของหมู่คณะ เคารพกฎเกณฑ์ระเบียบ

๖ . ทิฎฐิสามัญญตา คือ จะต้องมีความเห็นที่ตรงเสมอเหมือนกับผู้อื่นในสังคมเดียวกัน มีความเห็นชอบร่วมกันในข้อที่เป็นหลักการที่จะนำไปสู่การขจัดปัญหา มิใช่เป็นความเห็นที่ก่อให้เกิดปัญหา ต้องยอมรับความคิดเห็นของคนหมู่มากแม้จะไม่ถูกใจก็ตาม

^{๒๐}ที่. ปา.(ไทย) ๑๑/ ๓๑๗ / ๒๕๖ .

๓. หลักการบริหารงาน

หลักธรรมของพระพุทธศาสนาที่นำมาใช้ในการบริหารงานนั้นมีมากมายหลายหมวด ในพระไตรปิฎกมีกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งที่เป็นชาดกและเป็นพระสูตร และได้กล่าวมาบ้างแล้วในส่วนที่เป็นหลักของผู้ปกครอง ในที่นี้จะได้นำมาเพียงบางประการ คือ

ก. มีคุณสมบัติของนักบริหาร คุณสมบัติของความเป็นผู้นำได้กล่าวไว้แล้วใน ส่วนของหลักในการปกครองและหลักการบริหารตนแต่ในการบริหารงานก็จำเป็นต้องพูดถึง ผู้นำด้วยเพราะผู้นำเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ ลักษณะของผู้นำมีหลายแบบ เช่น ผู้นำแบบใช้พระเดช ผู้นำแบบใช้พระคุณ ผู้นำแบบพ่อพระ การใช้อำนาจ ตัวเองเป็นใหญ่ ไม่ยอมให้ลูกน้องหรือผู้น้อยได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ผู้นำมักจะ ตั้งตัวเป็นผู้สั่งการให้มีการเชื่อฟังโดยเด็ดขาด กำหนดนโยบาย จุดมุ่งหมาย และสั่งการด้วยตนเอง ผู้นำแบบเสรีนิยม เป็นผู้ที่นำปล่อยให้ผู้ได้บังคับบัญชามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมีการใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างเต็มที่ ในทางพุทธศาสตร์ได้กล่าวถึงคุณธรรมของผู้บริหารที่ดีนั้นจะต้องมีคุณธรรม ๖ ประการ^{๒๐} คือ

๑. มีความอดทน ต่อการปฏิบัติงาน มีใจหนักแน่นไม่ยอมตกอยู่ใต้อำนาจ โลกธรรม คือ ธรรมประจำโลก

๒. มีความตื่นตัว อยู่ตลอดเวลา มีปฏิภาณ ไหวพริบ ว่องไว มีความระมัดระวัง รักษาความไม่ประมาททุกฝีก้าว

๓. มีความขยันหมั่นเพียร ต่อการปฏิบัติงานเห็นงานเป็นของสนุก

๔. มีธรรมาภัย เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ เป็นมิตรที่ดีของผู้ได้บังคับบัญชาสงเคราะห์ บุคคลที่ควรสงเคราะห์ เท่าที่จะสงเคราะห์ได้

๕. มีจิตใจเอ็นดู มีความรักและห่วงใยผู้ได้บังคับบัญชา ดำเนิน ผู้ได้บังคับบัญชาที่ควรดำเนิน ขกย่องสรรเสริญผู้ได้บังคับบัญชาเมื่อมีโอกาสที่จะสรรเสริญ หรือ เมื่อมีโอกาสที่ผู้ได้บังคับปฏิบัติงานเป็นสำเร็จ

๖. เอาใจใส่ตรวจตรา การงานและบุคคลตลอดจนภารกิจที่ตนรับผิดชอบอยู่ ปิดช่องว่างที่จะทำให้การงานเกิดการบกพร่องเสียหาย

^{๒๐}งานง คันทิก, วารสารปัญญาจักขุ 3, (มิถุนายน – กรกฎาคม ๒๕๔๒), หน้า ๘.

ทินพันธ์ นาคะตะ^{๒๒} “ได้เปรียบเทียบถึงลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหารในทางวิชาการ กับหลักธรรมในทางพุทธศาสนาไว้อย่างนี้” คือ

๑. ความไม่เห็นแก่ตัว คือ การไม่ฉวยโอกาสเอาเปรียบเพื่อความสุข ผลประโยชน์ หรือความปลอดภัยเฉพาะส่วนตน ซึ่งตรงกับหลักธรรมทางพุทธศาสนา คือ ทาน การให้ บริจาค การบริจาค หรือการเสียสละเพื่อส่วนรวม

๒. ลักษณะท่าทาง คือการวางตัวเหมาะสม ทั้งในด้านการปกครองและในด้านความประพฤติ ตลอดจนมีความสงบเสงี่ยม คือ การไม่โอวดดี ไม่หยิ่งหรือภูมิใจโดยไร้เหตุผล อันควร ตรงกับหลัก มัททว ัง คือ ความสุภาพอ่อนโยน ทั้งทางกายและวาจา ไม่แข็งกระด้าง อวิโรธน ัง คือ ความสงบเสงี่ยม และการมีสติควบคุมรักษามารยาทไม่ให้ผิดระเบียบประเพณี กฎหมาย และศีลธรรม ให้มีความสุขภาพเมื่อจะเสียขันติ สีล ัง คือความมีศีลธรรม สำรวมควบคุม ความประพฤติทางกาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อย

๓. ความซื่อสัตย์สุจริต คือ การซื่อตรง มั่นคงอยู่ในศีลธรรม รักษาสัจจะ และเกียรติยศ ตลอดจนเป็นที่เชื่อถือ ไว้วางใจได้ ในเรื่องการทำงานและมีความภักดี ต่อผู้ใหญ่มากว่า ผู้ร่วมงานตลอดจนผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งตรงกับหลัก อาชชว ัง คือ ความซื่อตรงต่อตนเอง ต่อการงาน และต่อบุคคลอื่น และมีความภักดีตั้งอยู่ในสุจริตธรรม

๔. ความอดทน คือทนต่อความเคร่งเครียดต่างๆ ทั้งทางกายและใจ เช่น อดทนต่อความเจ็บปวด เหนื่อยอ่อน ทนต่อความทุกข์ เดือดร้อน และความยากลำบากไม่ยอมแพ้ รวมทั้งความกล้าหาญ ทั้งทางกายและทางใจ คือ ตระหนักถึงความกลัวแต่ก็ยังสามารถเผชิญกับอันตรายได้ด้วยความสะดวก มั่นคง ควบคุมตัวเองได้ ทั้งยังสำนึกในความรับผิดชอบที่ต้องทำการในเหตุการณ์นั้นด้วย ซึ่งตรงกับหลัก ขันติ คือ ความอดทนอดกลั้น รู้จักข่มใจและห้ามใจตนเอง ทนทานต่อกิเลสและความทุกข์ มีสติ ควบคุมจิตใจให้คงที่อยู่ตามปกติ ไม่ให้กำเริบ อ่อนไหวในเมื่อเผชิญกับยุ่งยาก ความลำบากหรืออันตราย เป็นธรรมที่จะฟันฝ่าอุปสรรคไปจนจุดหมายปลายทางได้ แสดงถึงความเข้มแข็งและกล้าหาญ

๕. ความเด็ดขาด มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมั่นคงและรวดเร็ว ไม่ลังเล และมีอำนาจในตัว (Force) คือ ความสามารถที่จะบังคับผู้อื่นปฏิบัติตาม ความตั้งใจของตน ซึ่งตรงกับหลัก ตป ัง คือ การมีอำนาจ หรือธรรมที่ทำลายหรือขจัดความชั่วเป็นอำนาจที่ทำให้เกิดความเคารพยำเกรง

^{๒๒} คณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดหลักวิชาการรัฐศาสตรบัณฑิตตามแนวพุทธศาสตร์, รัฐศาสตรบัณฑิตตามแนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กราฟิโกอาร์ต, ๒๕๒๖), หน้า ๑๑๘-๑๒๐.

๖. ความเห็นอกเห็นใจ คือ รู้จักแบ่งเบาความรู้สึกของผู้อื่นที่อยู่ร่วมกันรู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา ซึ่งตรงกับหลัก ความไม่กักร้าวโกรธโดยใจวิสัย มีความเมตตารัก และปรารถนาดีต่อผู้อื่น และหลัก ความไม่เบียดเบียน มีความกรุณาช่วยเหลือผู้อื่นพ้นจากความทุกข์

๗. ความยุติธรรม คือ มีความเสมอภาค ไม่ลำเอียงในการปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชา เช่น การให้รางวัลหรือการลดโทษ ซึ่งตรงกับหลัก ปกครองโดยยุติธรรม คือ เว้นจากอคติ คือ เว้นจากการลำเอียงอันเป็นเหตุให้เสียความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากความรักใคร่กันไม่ชอบกัน เนื่องจากความเขลาหรือความกลัว ดังพุทธพจน์ที่ว่า “บุคคลใดล่วงละเมิดความยุติธรรม เพราะอคติ ยศของบุคคลนั้นย่อมเสื่อม บุคคลใดไม่ล่วงละเมิดความยุติธรรมเพราะอคติ ยศของบุคคลนั้นย่อมบริบูรณ์”

๘. ความรู้ คือ มีความรอบรู้ในวิชาชีพและความรู้ทั่วไป รู้จักงานของตน มีความรู้ความเข้าใจบุคคลอื่น รวมทั้งมีความฉลาด มีสติปัญญาจัดการกับปัญหาต่าง ๆ และมีความแนบเนียน มีกาลเทศะ คือ มีปฏิภาณไหวพริบสามารถปฏิบัติต่อบุคคลโดยวิธีอันเหมาะสม ปราศจากข้อุ่นเคืองหรือขัดขึ้น

๙. ความกระตือรือร้น คือ มีความเอาใจใส่ จดจ่อ หรือสนใจอย่างจริงจังต่องานที่ทำและการปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดเวลา รวมทั้งมีความคิดริเริ่ม คือ คุณลักษณะที่ เล็งเห็นเองว่า สิ่งใดควรทำขึ้นหรือต้องทำ แล้วทำในสิ่งนั้น ซึ่งตรงกับ “หลักอิทธิบาท ๔ คือ คุณธรรมที่ทำให้สำเร็จความประสงค์ ๔ อย่าง คือ ความพอใจ รักใคร่ในสิ่งนั้น เพียรประกอบสิ่งนั้น เอาใจใส่ฝึกฝนสิ่งนั้นไม่วางธุระ หมั่นตรិตรองพิจารณาเหตุผลในสิ่งนั้น พร้อมทั้งมีความกระตือรือร้น”^{๒๓} และหลัก มรรค ๘ คือ มี “ปัญญาเห็นชอบ ดำริชอบ เจรจาชอบ ทำการชอบ เลี้ยงชีวิตชอบ เพียรชอบ ระลึกชอบ ตั้งใจไว้ชอบ”^{๒๔} ดังที่มี พุทธพจน์ “ผู้หมั่นในการทำงาน ไม่ประมาท มีปัญญาเห็นประจักษ์ จัดการงานได้ เรียบร้อย เขาพึงอยู่ในวราชการได้ ยังมีพุทธพจน์ได้กล่าวไว้ว่า “ขสย่อมเจริญแก่ผู้มีความขยัน มีสติ มีกิจการงานสะอาด มีปกติใคร่ครวญแล้วจึงทำ สำรวมระวังดี เลี้ยงชีพโดยธรรม และไม่ประมาท”^{๒๕}

๑๐. มีหลักในการวินิจฉัยสั่งการ ในการบริหารงานและการวินิจฉัยสั่งการนั้น มีสิ่งที่ควรพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ ส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง และส่วนที่เป็นเรื่องของการตัดสินใจ ในคุณค่า สำหรับหลักธรรมของพระพุทธศาสนา ก็ยึดถือองค์ประกอบทั้งสองประการเป็นหลัก เช่นเดียวกัน หลักธรรมของพระพุทธศาสนาขอมพูดถึงสิ่งที่ถูกที่ควรอยู่เสมอ คำสอนของ

^{๒๓} ที. ปา.(ไทย) ๑๑ / ๒๔๖ / ๑๘๕ – ๑๘๖.

^{๒๔} จุ. ขา.(ไทย) ๒๘ / ๒๕๑๕ / ๓๓๐.

^{๒๕} จุ. ธ.(ไทย) ๒๕ / ๑๒ / ๑๓.

พระพุทธเจ้าจึงมีทั้งส่วนที่เป็นปฏิฐานนิยมคือข้อเท็จจริง กับส่วนที่เป็นจริยธรรมหรือเรื่องการตัดสินใจคุณค่า ดังหลักสัปติสธรรม ๗ ประการ^{๒๖} ได้แก่

๑. ชัมมัญญตา ความเป็นผู้รู้จักหลัก รู้จักเหตุ คือ รู้หลักการและกฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย ที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิต ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รู้เข้าใจสิ่งที่ตนจะต้องประพฤติปฏิบัติ ตามเหตุผล เช่น รู้ว่า ตำแหน่ง ฐานะ อาชีพการงานของตน มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร มีอะไรเป็นหลักการ จะต้องทำอะไรและอย่างไร จึงเป็นเหตุให้บรรลุถึงผลสำเร็จที่เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น ๆ ดังนี้ เป็นต้น ตลอดจนขั้นสูงสุดคือรู้เท่าทันกฎธรรมดาหรือหลักความจริงของธรรมชาติ เพื่อปฏิบัติต่อโลกและชีวิตอย่างถูกต้อง มีจิตใจเป็นอิสระ ไม่ตกเป็นทาสของโลกและชีวิตนั้น

๒. อัตถัญญตา ความเป็นผู้รู้จักผล หรือจุดมุ่งหมาย คือรู้ความหมายและความมุ่งหมายของหลักการ ที่ตนปฏิบัติ เข้าใจวัตถุประสงค์ของกิจการที่ตนกระทำ รู้ว่าหลักการนั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร รู้ว่าที่ตนทำอยู่อย่างนั้นเพื่อประโยชน์และประสงค์อย่างไร หรือควรจะได้บรรลุถึงผลอะไร ที่ให้มีหน้าที่ ตำแหน่ง ฐานะการงานอย่างนั้น ๆ เขากำหนดวางกันไว้เพื่อความมุ่งหมายอะไร กิจการที่ตนทำอยู่ขณะนี้เมื่อทำไปแล้วจะบังเกิดผลอะไรบ้าง เป็นผลดีหรือผลเสียอย่างไรดังนี้ เป็นต้น ตลอดจนขั้นสูงสุดคือรู้ความหมายของคตินิยาม และประโยชน์ที่เป็นสาระของชีวิต

๓. อัตถัญญตา ความเป็นผู้รู้จักตน คือรู้ตามความเป็นจริงว่า โดยฐานะ ภาวะเพศ กำลัง ความรู้ ความถนัด ความสามารถ และคุณธรรม สถานะของตนว่า อยู่ในสถานะไหน แล้วประพฤติปฏิบัติให้เหมาะสม และรู้จักแก้ไขปรับปรุงส่งเสริม ทำการต่าง ๆ ให้สอดคล้องถูกจุดตรงทางที่จะให้เจริญงอกงามบังเกิดผลดี จะรู้จักตนได้ก็โดยการใช้วิโยนิโสมนสิการ คือการใส่ใจพิจารณาโดยแยกคาย และการอาศัยกัลยาณมิตรคอยชักเตือนชี้แนะ

๔. มัตถัญญตา ความเป็นผู้รู้จักประมาณ รู้จักความพอดี เช่น รู้จักประมาณในการบริโภค รู้จักประมาณในการใช้จ่ายทรัพย์ รู้จักความพอเหมาะพอดีในการพูด การปฏิบัติกิจ และการทำการต่าง ๆ ตลอดจนการพักผ่อนหลับนอนและการสนุกสนานรื่นเริงต่าง ๆ

^{๒๖}พระมหาธรรมวัด อริยธมโม (ยศขุน), “การศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักรัฐศาสตร์ที่มีในพระไตรปิฎก”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า, ๑๗๗ – ๑๗๘.

๕. กาลัญญตา ความเป็นผู้รู้จักกาลเวลาที่เหมาะสม และระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ กระทำหน้าที่การงานปฏิบัติกรต่าง ๆ และเกี่ยวข้องกับผู้อื่น เช่น รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร และทำให้ตรงเวลา ให้เป็นเวลา ให้ทันเวลา ให้พอเวลา ให้เหมาะเวลา ให้ถูกเวลา เป็นต้น

๖. ปรีสญญตา ความเป็นผู้รู้จักชุมชน คือรู้จักถิ่น รู้จักชุมชน และชุมชนรู้ การอันควรประพฤติปฏิบัติในถิ่นที่ชุมชน และต่อชุมชนนั้นว่า ชุมชนนี้เมื่อเข้าไปหา ควรต้องทำกิจอย่างนี้ ต้องพูดอย่างนี้ ชุมชนนี้มีระเบียบวินัยอย่างนี้ มีวัฒนธรรมประเพณีอย่างนี้ มีความต้องการอย่างนี้ ความเกี่ยวข้อง ควรต้องสงเคราะห์ ควรรับใช้ ควรบำเพ็ญประโยชน์

๗. ปุคคลัญญตา หรือ ปุคคลปโรปรัญญตา ความเป็นผู้รู้จักบุคคล คือ รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคลว่า โดยอรรถาศัย ความสามารถ และคุณธรรม เป็นต้น ใคร ๆ ยิ่งหรือหย่อนอย่างไร และรู้จักที่จะปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ด้วยดีว่า ควรจะคบหรือไม่ ได้คิดอะไร จะสัมพันธ์เกี่ยวข้อง จะใช้ ดำเนิน ขก้อง หรือแนะนำสั่งสอนอย่างไรจึงจะเกิดผลดี เป็นต้น

ค. การถือหลักสามัคคีธรรมในการทำงาน การบริหารงานนั้นส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสามัคคีธรรมของกลุ่มคนที่มาร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ความร่วมแรงร่วมใจและความสามัคคีของสมาชิกในองค์กรจึงเป็นสิ่งทีพึง พิจารณา หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา สามารถที่จะช่วยเสริมสร้างความสมัครสมานสามัคคีแก่สมาชิกผู้ร่วมงานได้เป็นอย่างดี โดยจะให้ผลทั้งทางด้านผลงานและน้ำใจ เพราะถ้าแต่ละคนปฏิบัติตามหลักธรรมได้ถูกต้อง หลักธรรมที่ช่วยเสริมสร้างความสามัคคี เช่น หลักสารณียธรรม หลักสังคหวัตถุสี่ หลักพรหมวิหารธรรม การยึดถือหลักเหตุผล ความยุติธรรม เป็นต้น และ หลักอภิธานียธรรม ที่สอนเน้นให้มีความสามัคคีพร้อมเพรียงในหมู่คณะ และความสำคัญของการบริหารงานในรูปของหมู่คณะอยู่ด้วย เมื่อพิจารณาหลักธรรมข้างต้นประกอบกับเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าพระพุทธศาสนามีหลักธรรมที่ทรงคุณค่าและมุ่งส่งเสริมสามัคคีธรรมในการทำงาน

นอกจากนี้ในเทศกถาชาดก^{๒๗} ได้แสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติของผู้ปกครองและหลักในการดำเนินนโยบาย การบริหารงานไว้ ทั้งด้านการบริหารตน บริหารคน และบริหารงาน ซึ่งเนื้อความโดยสรุปว่า

๑. พระราชา ผู้ปกครอง ผู้บริหาร และนักการเมือง ต้องไม่มักโกรธ และจะต้องไม่ตัดสินใจในกิจการทั้งหลายในขณะที่กำลังมีความโกรธ

๒. ผู้ปกครอง ผู้บริหาร และ นักการเมือง ต้องมีใจดีต่อบุคคลทั้งปวง ไม่ประมาท มีความอดุสาหะในกิจทั้งหลาย

^{๒๗} พุ. ชา.(ไทย) ๒๗ / ๒๔๓๘- ๒๔๔๕ / ๔๓๘ - ๔๔๒.

๓. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหาร พึงแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นปราชญ์ มีความฉลาดรอบรู้ในเรื่องผลประโยชน์ของชาติ เก็บความลับได้ดี ไม่เป็นนักเลงอบายมุข ไม่มีประวัติเสื่อมเสียเรื่องทุจริต เป็นที่ไว้วางใจได้ ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่จะแสวงหา คุณแลรักษาและพัฒนาผลประโยชน์ของประเทศชาติให้เจริญงอกงาม

๔. ผู้ปกครอง และผู้บริหาร พึงบริหารการเงินการคลังด้วยตนเอง ไม่ไว้วางใจใครให้จัดการเรื่องทรัพย์สินและหนี้สินแทน ผู้ปกครองต้องมีความรอบรู้ได้รายจ่ายของแผ่นดินอย่างละเอียด

๕. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหาร ต้องบำรุงขวัญและกำลังใจคนทำงานอย่างใกล้ชิด และยุติธรรม โดยยกย่องคนที่ควรยกย่อง ช่มคนที่ควรช่ม

๖. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหาร ต้องเรียงลำดับภารกิจที่จะต้องทำแต่ละเรื่อง ก่อนหลังและต้องเข้าใจในเรื่องนั้นๆ อย่างถูกต้องถ่องแท้

๗. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหารต้องหมั่นเยี่ยมเยือนปฏิสันถาร หรือชี้แนะเรื่องราวต่างๆ แก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล

๘. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหารต้องตระหนกอยู่เสมอว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม ย่อมทำลายทรัพย์สินของแผ่นดินและทำรัฐสีมาให้พินาศ

๙. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหารไม่พึงมอมบาระด้านรัฐกิจแก่บุคคลอื่นหรือไม่พึงดำเนินการด้วยตนเองด้วยความเร่งร้อนจนเกิดเหตุ เพราะหากเกิดความผิดพลาดขึ้นมา ย่อมจะประสบกับความเดือดร้อนในภายหลังได้ พึงปฏิบัติราชการทั้งปวงด้วยวิจรรณญาณที่ละเอียดลึกซึ้ง

๑๐. ผู้ปกครองและผู้บริหารไม่พึงละเลยการบำเพ็ญบุญกุศล และไม่ตกเป็นทาสของความโกรธ เพราะตระกูลที่มั่งคั่ง หรือประเทศที่มั่งคั่งต้องประสบกับความหายนะเพราะความโกรธ มาแล้ว

๑๑. ผู้ปกครองและผู้บริหารและนักการเมือง ไม่พึงดำริว่าตนเป็นใหญ่แล้วกดขี่ประชาชน อย่าทำให้ประชาชนภายในรัฐต้องได้รับความเดือดร้อน

๑๒. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหาร หรือนักการเมืองไม่พึงลุ่มหลงกามคุณ เพราะจะเป็นเหตุให้โลกทรัพย์พินาศ และชื่อเสียงเกียรติยศจะเสื่อมเสีย ต้องหมั่นบำเพ็ญบุญกุศลเสมอๆ

๑๓. ผู้ปกครอง และ ผู้บริหาร หรือนักการเมืองต้องเป็นคนมีปัญญา เพราะถึงแม้ว่าจะมีกำลังด้านอื่นๆ คือ กำลังแขน กำลังทรัพย์ กำลังแห่งชาติตระกูลสูง กำลังแห่งอำนาจ แต่ถ้าขาดปัญญาแล้ว ตำแหน่งก็รักษาไว้ไม่ได้ แผ่นดินที่อุดมสมบูรณ์ก็จะถูกผู้มีปัญญาดิแย่งชิงไปเสียจึงสมควรสั่งสมปัญญาเพื่อจะได้เป็นเครื่องมือในการปกครอง จะได้ใช้เป็นเครื่องมือ

ในการตัดสินใจว่าสิ่งใดถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ปัญหาเป็นเครื่องเพิ่มพูนเกียรติยศชื่อเสียง
ผู้ปกครองที่มีปัญหา ถึงแม้ว่าจะคราวอับจนก็สามารถแก้ไขปัญหาก็ผ่านพ้นไปด้วยดีได้

แต่คุณธรรมทุกหมวดที่ใช้ในการบริหารตน บริหารคน และบริหารงานนั้น จะต้อง
นำไปบริหารตนก่อน แล้วจึงนำไปบริหารคนและบริหารงานในภายหลัง เพราะว่าความสามารถ
ในการที่จะบริหารคนหรือบริหารงานนั้นเริ่มต้นมาจากการบริหารตนทั้งสิ้น และการบริหาร เหนือ
จากการยึดมั่นในผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่จะทำให้
งานนั้น สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นั่นคือ บุคลากร หลักการของทฤษฎี ถือว่า การที่จะตั้งระเบียบแบบ
แผนขององค์กรไว้ให้พิจารณาถึงตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติย่อมจะไม่ได้ผล เพราะบุคลากรในหน่วยงาน
เป็นคนย่อมมีความรู้สึกความต้องการ และมีอารมณ์ จึงมีแนวคิดพื้นฐานโดยมีความเชื่อว่า
บุคคลมีความต้องการขวัญ และกำลังใจ เป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน ปริมาณและผลผลิตของงาน
ให้อยู่กับสภาพว่า ร่างกาย จิตใจ ของบุคลากร และสภาพแวดล้อมขององค์กร ผลตอบแทนทาง
จิตใจมีผลต่อการทำงานมากกว่าเงินเดือน โดยเฉพาะบุคลากรระดับสูง นอกจากนี้ สิ่งสำคัญ คือ คน
กับ งาน ผู้บริหารที่ดีจะต้องคำนึงถึงผู้ปฏิบัติงาน และเป้าหมายขององค์กร และต้องดู สถานการณ์
ในการทำงานด้วย เพราะสถานการณ์จะเป็นตัวกำหนดว่า ควรจะใช้มนุษย์สัมพันธ์อย่างไร จึงจะ
เหมาะสม ดังนั้น ผู้บริหาร จนถึงระดับ ผู้ปฏิบัติงานการมีมนุษย์สัมพันธ์อย่างไรจึงจะได้ผลผลิต ทำ
ให้งานมีคุณภาพ และประสิทธิภาพสูงช่วยแก้ปัญหาช่องว่างระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง ตลอดจน
ช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่าง ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

๒.๒ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

๒.๒.๑ ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาลหรือ Good Governance ได้ปรากฏขึ้นมาเมื่อประมาณ ๑๐ กว่าปีมาแล้ว โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ๑๙๘๘ และได้เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปีวิกฤติเศรษฐกิจ ๒๕๔๐ ในขณะนั้นสังคมเศรษฐกิจไทยได้รับความบอบช้ำจากวิกฤติดังกล่าวอย่างมาก จนต้องได้รับความช่วยเหลือจาก IMF (International Monetary Fund) ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ให้คำมั่นสัญญากับ IMF ว่าจะต้องสร้าง Good Governance ขึ้นในการบริหารจัดการในภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับ IMF สำหรับความหมายของคำว่า Good Governance นั้นยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันอยู่ซึ่งนักวิชาการหลายคนได้แปลความหมายของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

เจริญพงษ์ วิญญูรักษ์ ^{๒๘} ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงกฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดีหรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคมโดยมีขอบเขตของความหมายรวมถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ขณะที่ทิพาวดี เมฆสวรรค์^{๒๙} ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึงกรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีก็เรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีก็เรียก Bad Governance

มหาธีร์ โมฮัมหมัด ^{๓๐} ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ ^{๓๑} ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงการแสดงถึงนัยของความ เป็นธรรมทั้งในเชิงของความคิดและการกระทำของคนที่สามารถสื่อถึงกันและเข้าใจกันได้ ภายใต้ การปฏิบัติและวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ ความร่วมมือเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใส ถูกต้องชอบ

^{๒๘}เจริญพงษ์ วิญญูรักษ์, “ธรรมาภิบาลเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”, วารสารเพิ่มผลผลิต, ๒๕๔๓, ๓๕ : ๓-๗.

^{๒๙}ทิพาวดี เมฆสวรรค์, “ธรรมาภิบาล”, วารสารเพิ่มผลผลิต, ๒๕๔๓, หน้า ๖๓.

^{๓๐}มหาธีร์ โมฮัมหมัด, ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ปริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๒), หน้า ๒๐.

^{๓๑}สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์, “หลักปกครองที่ดีกับสถานะแวดล้อมของระบบควบคุมภายใน”, วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๓, ๒๑ : ๕๑-๕๒.

ธรรม ยุติธรรม คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความเจริญ พัฒนาที่ยั่งยืนของครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร หน่วยธุรกิจ สถาบันรัฐและเอกชน จนถึงระดับสังคมโดยรวม

เสนีย์ คำสาข^{๓๒} ได้กล่าวว่า ธรรมภิบาลหมายถึงกระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับ ภาครัฐและเอกชน โดยที่เน้นองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เป็น ลักษณะการใช้อำนาจจัดการกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศเพื่อการพัฒนา องค์ประกอบธรรมภิบาล จึงมีอยู่หลายอย่าง ดังนี้ ประการแรก คือ การใช้อำนาจรัฐต้องมีความ รับผิดชอบ ประการที่สอง คือ การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ สามารถอธิบายต่อ ประชาชนได้ หรือถ้าเป็นบริษัทก็ต้องอธิบายกับผู้ถือหุ้นได้ในทุกมิติ ประการที่สาม คือ การมีส่วน ร่วมของประชาชน ประการที่สี่ คือ สามารถคาดการณ์ได้ ประการที่ห้า คือ มีความโปร่งใส ประการ ที่หก คือ จะต้องมีความเชื่อมโยงขององค์ประกอบหนึ่งถึงห้า เจ็ดมีระบบกฎหมายที่ดี ผู้ใช้กฎหมาย มีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริงและมีตุลาการที่เป็นอิสระ และแปด มีสื่อมวลชนที่อิสระและ รับผิดชอบ กล่าวว่าการบริหารจัดการที่ดีหมายถึงการบริหารจัดการด้วยความยุติธรรม มีความ โปร่งใสและเป็นกลางให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ประมวล รุจนเสรี^{๓๓} ได้กล่าวว่า Good Governance หมายถึงการปรับวิถีวิธีบริหาร ราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินเพื่อทุกคน ทุก ฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนาแผ่นดิน นี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ – สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

ดังนั้นจึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมภิบาลหมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เน้นการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งใน ความคิดและการปฏิบัติ มีจุดหมายเดียวกันมีความเสมอภาค รับผิดชอบต่อโปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ ส่วนร่วมเป็นหลักอันจะเป็นพลังขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างมั่นคงและมีการพัฒนาที่ ยั่งยืนต่อไป

^{๓๒}เสนีย์ คำสาข, “ธรรมรัฐ”, วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๓, ๒๑ : ๕๐.

^{๓๓}ประมวล รุจนเสรี, การบริหาร-การจัดการที่ดี (Good – Governance), (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ปริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๒), หน้า ๔๘.

๒.๒.๓ ธรรมเนียมปฏิบัติในสถานศึกษา

เกษม วัฒนชัย^{๓๔} ได้กล่าวถึงการบริหารแบบธรรมเนียมปฏิบัติในสถานศึกษานั้นมีดังนี้

๑. การบริหารการศึกษาต้อง สอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งอะไรที่เป็น Nonrelevance หรือ Less Relevance ต้องตัดทิ้ง เพราะเราไม่มีงบประมาณพอที่จะทำทุกอย่าง ซึ่งอยากให้เรื่องความสอดคล้อง อยู่ในหลักสูตรการบริหารการศึกษาเรื่องการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับระบบเพราะฉะนั้นการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อ นโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งในหลัก ธรรมเนียมปฏิบัติถ้าเอาไปใช้ในสิ่งที่ไม่ใช่ประโยชน์หรือเป็นประโยชน์เฉพาะตนเองหรือพวกพ้อง ตรงนี้ต้องรับผิดชอบในเชิงธรรมเนียมปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณทุกบาทที่โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการได้มาต้องใช้ให้เกิดประโยชน์ สูงสุด จะคอร์รัปชันไม่ได้ตรงนี้เป็นหลักธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญ

๒. กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ และได้ประสิทธิผล

๓. ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส และมีเหตุผล เรื่อง “ความมีเหตุผล” มาจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมี ๓ เรื่องใหญ่ๆ คือ

๑) ทางสายกลาง (Moderation) หรือ มัชฌิมาปฏิปทา

๒) ทำอะไรต้องมีเหตุผล (Reasonableness) และ

๓) มีภูมิคุ้มกัน (Self Immunity)

๔. ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อผลการบริหารการศึกษา ต้องสร้างระบบให้ มีคนรับผิดชอบครู ครูใหญ่หัวหน้าหมวด ผู้อำนวยการเขตเลขาธิการของแห่งต่างๆ ต้องรับผิดชอบ ถ้าสร้างตรงนี้เชื่อว่าระบบจะมีธรรมเนียมปฏิบัติ และสามารถเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็ว

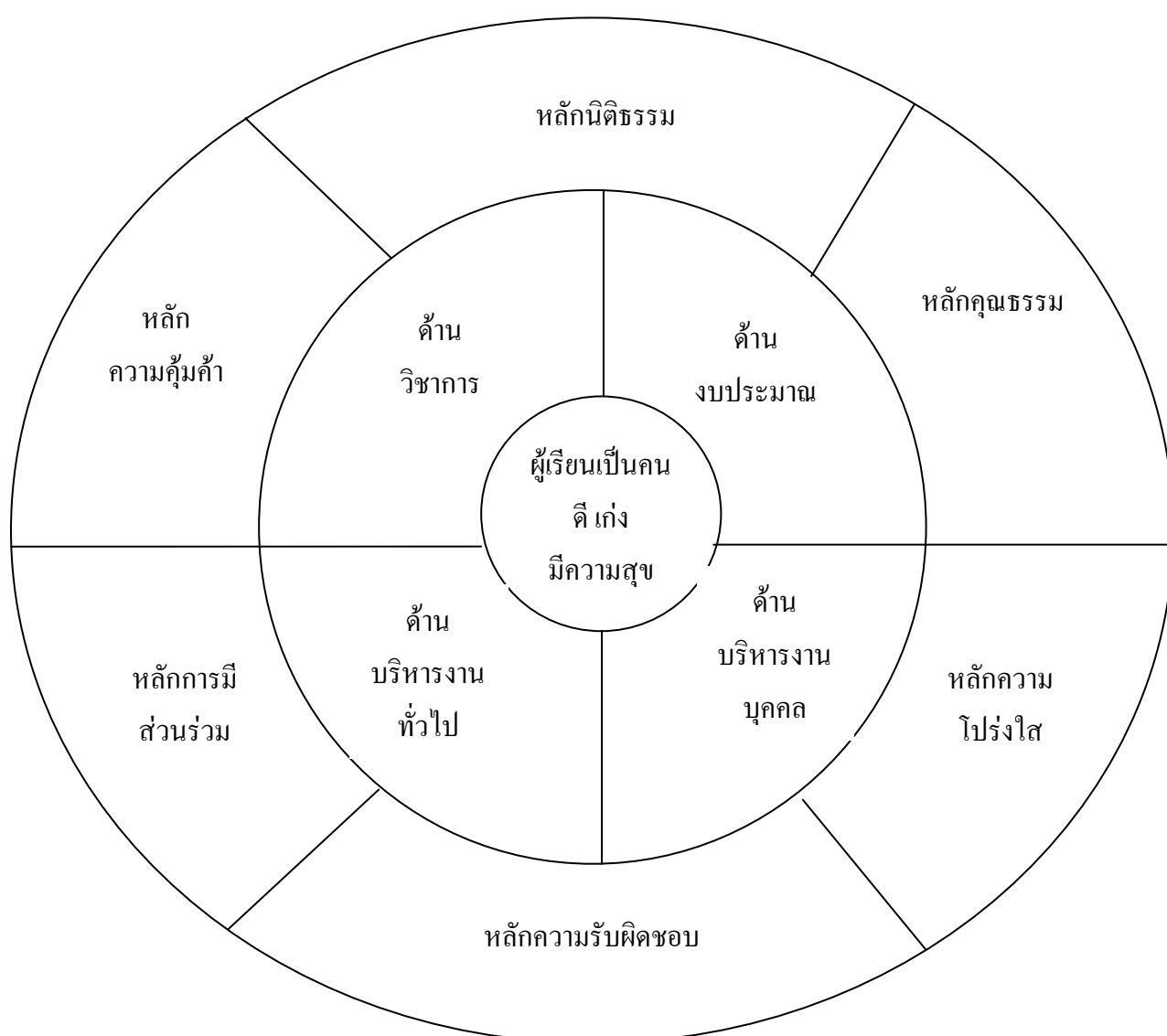
กระทรวงศึกษาธิการ^{๓๕} ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลโดยนำหลักธรรมเนียมปฏิบัติมาบูรณาการในการบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยหลักการดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่า โดยนำหลักธรรมเนียมปฏิบัติมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษาได้แก่การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปในการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนเป็นคนเก่ง ดี และมีความสุขดังแผนภูมิความสัมพันธ์ดังนี้

^{๓๔}เกษม วัฒนชัย, ธรรมเนียมปฏิบัติกับคอร์รัปชันในสังคมไทย, อ้างแล้ว, หน้า ๒๑.

^{๓๕}กระทรวงศึกษาธิการ, การบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐ – ๓๑

จากที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่าการใช้ธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นจะทำให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพในการบริหารซึ่งเกิดจากการบูรณาการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า มาปรับใช้กับการบริหารสถานศึกษาซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาสามารถบริหารสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย โปร่งใสทุกขั้นตอน สามารถตรวจสอบได้

แผนภูมิที่ ๒.๒ การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล



ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ

๒.๓ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร

เกษม วัฒนชัย ^{๓๖} ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

๑. เป้าหมายสอดคล้อง (Relevance) ต่อสังคม
๒. กระบวนการโปร่งใส (Transparency)
๓. ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ (Accountability)

อรรถา โยมสินธุ์ ^{๓๗} ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ คือ

๑. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility) องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทุกคนรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอะไร และเข้าใจในหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เช่น การกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทจะต้องพิจารณากันกรองอะไรบ้าง มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร เป็นต้น การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนจะทำให้การดำเนินงานโดยรวมเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน โปร่งใส

๒. ความรับผิดชอบต่อการกระทำใจและการกระทำตน (Accountability) ทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติตนด้วยสำนึกรับผิดชอบอย่างแท้จริง มีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้างในลักษณะใด แค่ไหน และอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารต้องสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอต่อผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน และพนักงานฝ่ายปฏิบัติการมีสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติ ต่อองค์กร และต่อลูกค้า โดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณ เป็นต้น

๓. ความยุติธรรม (Fairness) ความยุติธรรมถือเป็นหลักจริยธรรมพื้นฐานในการทำธุรกิจ การสร้างความยุติธรรมในการดำเนินธุรกิจควรเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบาย กฎระเบียบต่างๆ จะต้องมีความเสมอภาค มีความเท่าเทียม มีหลักการชัดเจน เช่น คณะกรรมการบริษัทต้องปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทั้งรายใหญ่และรายย่อยอย่างทัดเทียมกัน จะต้องไม่มีการถ่ายเทผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือผู้บริหารบริษัทควรดูแลพนักงานทุกคนอย่างยุติธรรม มีการส่งเสริมผู้ทำดี และมีการตักเตือนหรือลงโทษผู้กระทำผิด เป็นต้น

^{๓๖}เกษม วัฒนชัย, ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ปริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕.

^{๓๗}อรรถา โยมสินธุ์, “บรรษัทภิบาลกลยุทธ์ธุรกิจแบบยั่งยืน, วารสารนักบริหาร, ๒๑: ๓๔-๓๕.

๔. ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานตามหลักปรัชญาภิบาล ข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงินที่บริษัทเปิดเผยจะต้องโปร่งใส เชื่อถือได้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ถือหุ้น นักลงทุนและตลาดทุน โดยข้อมูลที่โปร่งใส จะต้ององค์ประกอบหลัก ๓Cs ดังนี้

๑) Clear คือ มีความชัดเจน ถูกต้องไม่คลุมเครือ

๒) Consistent คือ มีความสม่ำเสมอในการใช้หลักเกณฑ์การจัดทำหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำต้องมีการเปิดเผยรวมถึงผลการทบทวนที่อาจเกิดขึ้นด้วย

๓) Comparable คือ สามารถ เปรียบเทียบได้ ข้อมูลจะต้องถูกจัดทำตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลอื่นได้

นอกจากความโปร่งใสของข้อมูลแล้ว การบริหารงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสมีกระบวนการสำหรับ ตรวจสอบ การบริหารงานที่ชัดเจน

๕. คุณค่าระยะยาว (Long – term Value) หลักปรัชญาภิบาลให้ความสำคัญในการสร้างคุณค่าในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าการตัดดวงผลประโยชน์ในระยะสั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ห่างไกล มีความมุ่งมั่นที่จะทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าในระยะยาว เพื่อความมั่นคงและยั่งยืน เช่น การตัดสินใจลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าในระยะยาว หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญกับลูกค้าด้วยการขายสินค้าหรือให้บริการที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม มุ่งสร้างความประทับใจให้ลูกค้า เพื่อให้เกิดซื้อซ้ำหรือการบอกต่อ เป็นต้น

๖. การปฏิบัติที่เป็นเลิศ องค์กรต้องส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสร้างความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจผลการผลักดันและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้ คือ

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมนิยมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกับเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกเป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความหรือการไต่สวนสาธารณะการประชาสัมพันธุ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาของบ้านเมือง และกระตือรือร้นช่วยเหลือแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการให้มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ไยเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

โสมนัส ญ บางช้าง^{๓๔} ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ คือ

๑. ความโปร่งใส ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหารงานของกิจการ คือ ไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบังในการบริหารงานรวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกคนส่วนงานได้ทุกขั้นตอน

๒. ความซื่อสัตย์ การบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมาภายในกรอบจริยธรรมที่ดี รายงานทางการเงินและสารสนเทศอื่นๆ ที่เผยแพร่โดยกิจการต้องมีความถูกต้องและครบถ้วนกับฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของกิจการซึ่งความน่าเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินจะขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

๓. ความรับผิดชอบต่อการใช้งานตามหน้าที่ ผู้บริหารของกิจการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการอย่างเคร่งครัดการละเลยไม่ว่าจะเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออาจจะนำมาซึ่งความเสียหายอย่างรุนแรงต่อกิจการและผู้บริหารต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่

^{๓๔}โสมนัส ญ บางช้าง, “Good Governance”, (การกำกับดูแลที่ดี), วารสารนักบริหาร , ๒๕๔๓,

๔. ความสามารถในการแข่งขัน การกำกับดูแลกิจการที่ดีเสริมสร้างให้เกิดขึ้นและไม่เป็นอุปสรรคต่อการริเริ่ม ประสิทธิภาพและภาวการณ์เป็นผู้ประกอบการ อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเชิงการแข่งขันที่ยั่งยืนให้กับกิจการ

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ ^{๓๕} ได้กล่าวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ คือ ความสมเหตุสมผลและสามารถอธิบายได้หรือ ความโปร่งใส และเข้าใจตรงกัน หรือ ความสำนึกในหน้าที่ และความรับผิดชอบ ความเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งได้นำมาแสดงความสัมพันธ์ร่วมกับกระบวนการทางประชาธิปไตยและองค์กรต่างๆ ได้แก่

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมที่ยอมรับของสังคม และสังคมนิยมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกับเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอดวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงมูลข่าวสารได้สะดวกเป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

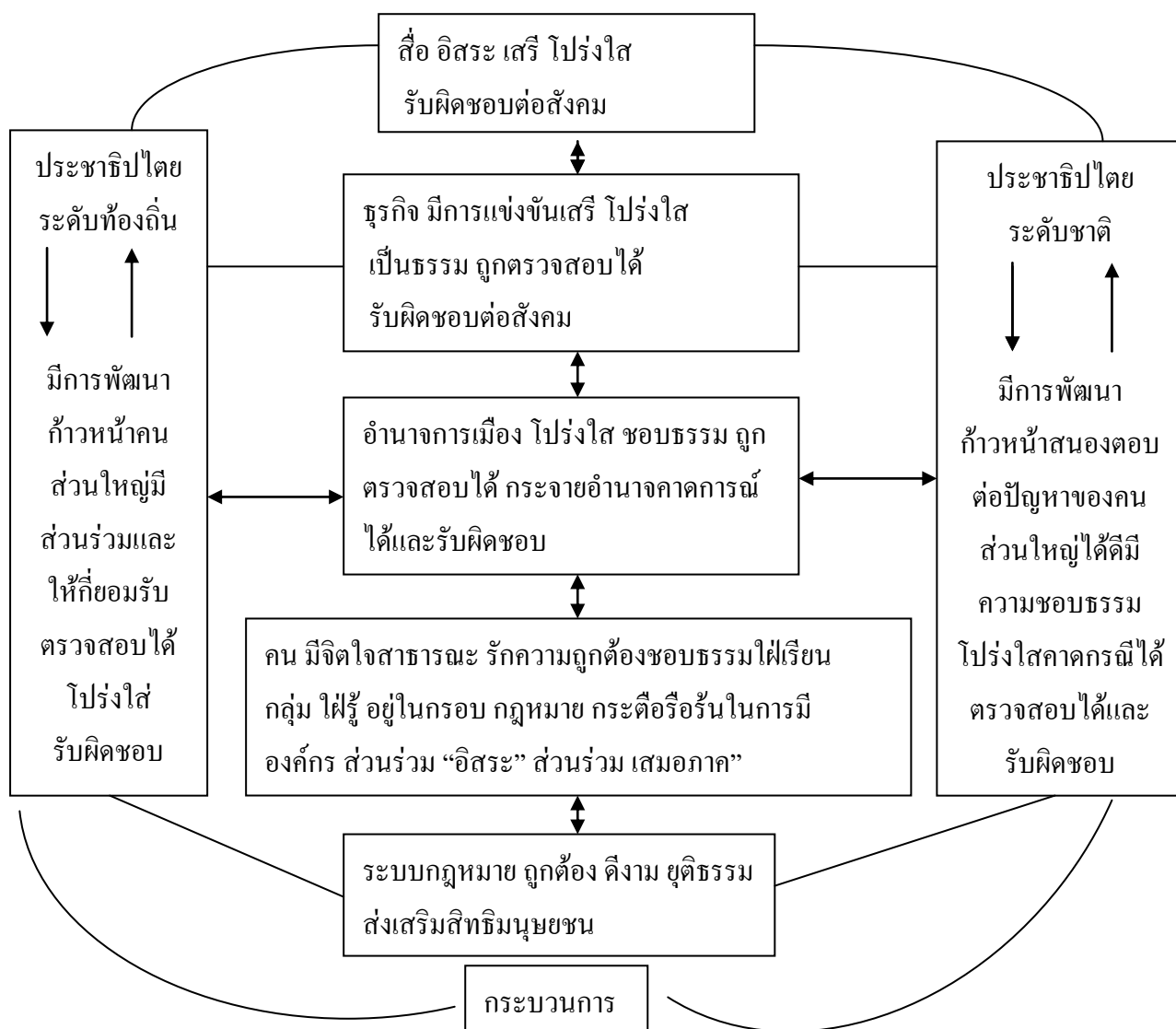
๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความหรือการได้สวนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาของบ้านเมืองและกระตือรือร้นช่วยเหลือปัญหาตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการให้มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ไยเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

^{๓๕} สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์, วาสนาผู้บริหาร, อ่างแล้ว, หน้า ๕๑-๕๒.

แผนภูมิที่ ๒.๒ องค์ประกอบพื้นฐานในการก่อเกิดและพัฒนาธรรมรัฐ (ธรรมภิบาล)



๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กัมพล พันเสน ^{๔๐} ได้ศึกษารูปแบบการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา ๑๐ สรุปผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารตัดสินใจด้วยตนเองในการบริหาร ด้านการบริหารทั่วไป และงานธุรการ ตัดสินใจโดยกลุ่มในการบริหารงานด้าน งานวิชาการ งานปกครองนักเรียน และงานบริการและงานโรงเรียนกับชุมชนและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา ๑๐ ที่มีเพศและวุฒิทางการศึกษาต่างกัน ใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการโดยภาพรวมแตกต่างกัน ส่วนผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ต่างกัน ใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ผู้บริหารชายและหญิงใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการแตกต่างกันในการบริหารงานด้าน งานธุรการ งานปกครองนักเรียนและงานบริการ ส่วนด้านการบริหารทั่วไป งานวิชาการ และงานโรงเรียนกับชุมชน ผู้บริหารชาย และหญิงใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการไม่แตกต่างกัน โดยที่ผู้บริหารที่มีวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี ใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการแตกต่างกัน ในการบริหารงานด้าน วิชาการ และงานปกครองนักเรียน ส่วนด้านการบริหารทั่วไป งานธุรการ งานบริการ และงานโรงเรียนกับชุมชน ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกันใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการไม่แตกต่างกัน และผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระหว่าง ๑-๑๐ ปี และมากกว่า ๑๐ ใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการแตกต่างกันในการบริหารงานด้านงานธุรการและงานโรงเรียนกับชุมชนผู้บริหารที่มีประสบการณ์ ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารต่างกันใช้รูปแบบการตัดสินใจสั่งการไม่แตกต่างกัน

สุชาชัย ชันอัสวะ ^{๔๑} ได้ศึกษาการใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่จากฐานอำนาจ ๕ ประเภทของเฟรนช์ และราเวนนั้น ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนโดยภาพรวม พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนใช้อำนาจจากรากฐานตามกฎหมาย ในระดับมากที่สุด จากฐาน

^{๔๐} กัมพล พันเสน, “รูปแบบการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา ๑๐”, วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์, ๒๕๓๕), หน้า ๔๓.

^{๔๑} สุชาชัย ชันอัสวะ, “การใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ ศึกษาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๑.), หน้า ๓๖.

การอ้างอิง จาการากฐานการให้รางวัล และจาการากฐานการเป็นผู้เชี่ยวชาญในระดับมากและจาการากฐานการบังคับหรือการลงโทษในระดับน้อย และยังพบว่าความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนใช้อำนาจจาการากฐานตามกฎหมายและจาการากฐานการอ้างอิง ในระดับมาก จาการากฐานการให้รางวัล และจาการากฐานเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับปานกลาง และจาการากฐานการบังคับหรือการลงโทษในระดับน้อยการใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียนนั้นควรเป็นไปในทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์บุคคลและบริบทต่างๆ ไม่ใช่ใช้อำนาจจากฐานอำนาจในฐานะอำนาจหนึ่งมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงกระแสของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในยุคปัจจุบันที่เรียกร้องให้ผู้บริหารโรงเรียนต้องให้ความสนใจกับฐานอำนาจด้านอื่นๆมากขึ้น เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการใช้อำนาจในทางที่ถูกที่ควรและที่เหมาะสมกับยุคสมัย

ประไพศรี ชันคำ ^{๔๒} ได้ศึกษาการบริหารงานตามเกณฑ์มาตรฐานในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอคอกคำใต้ จังหวัดพะเยาจากการศึกษาพบว่าโรงเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา ได้มีการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนส่วนใหญ่มีการกำหนดแผนการดำเนินงานโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประชุมจัดทำและอนุมัติแผนได้ มีการจัดระบบงานชัดเจนมอบหมายงานตรงกับความรู้ ความสามารถและส่งเสริมให้บุคลากรมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมีการประชุมชี้แจงแนวปฏิบัติตามแผนเกิดความเข้าใจทิศทางการประสานงานและความสัมพันธ์และงานแต่ละฝ่ายได้ชัดเจน การควบคุมกำกับติดตาม มีแผนการดำเนินการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร มีผู้รับผิดชอบโดยตรง การรายงานเป็นลักษณะบันทึกความและมีการประเมินผลดำเนินการทั้งการบันทึกข้อความ

บรรจง ไตรสารศรี^{๔๓} ได้ศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกองการศึกษา มูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารนั้นต้องมีความจริงใจ ซื่อสัตย์และสุจริตและรักษาคำมั่นสัญญาคุณธรรมและมีความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาทุกคน

^{๔๒}ประไพศรี ชันคำ, “การบริหารงานตามเกณฑ์มาตรฐานในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอคอกคำใต้ จังหวัดพะเยา”, **วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต** , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒.), หน้า ๒๔.

^{๔๓}บรรจง ไตรสารศรี, “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกองการศึกษามูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย”, **วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒.), หน้า ๓๕.

สุพล เครือมะโนรมย์ ^{๔๔} ได้ศึกษาการใช้หลักพุทธธรรมในการบริหารงานของผู้บริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลเกี่ยวกับกาใช้หลักธรรมพรหมวิหาร ๔ ได้แก่ เมตตา กรุณา และมูทิตา ในการบริหารงานสถานศึกษาอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ขณะที่อุเบกขานั้นถูกนำไปปฏิบัติในการบริหารงานในสถานศึกษาเป็นส่วนน้อยสำหรับการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลที่อยู่ในโรงเรียนขนาดต่างกันเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมพรหมวิหาร ๔ ของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่าความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลที่อยู่ในโรงเรียนเทศบาลขนาดเล็ก กับโรงเรียนเทศบาลขนาดกลาง มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

สุวรรณ ทองคำ ^{๔๕} ทำการวิจัยเรื่องสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

๑. สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างวัยวุฒิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า

๑) ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก

๒) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน ๕๐ ปีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิมากกว่า ๕๐ ปี ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน ๑๐ ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร ๑๑-๒๐ ปี และมากกว่า ๒๐ ปี

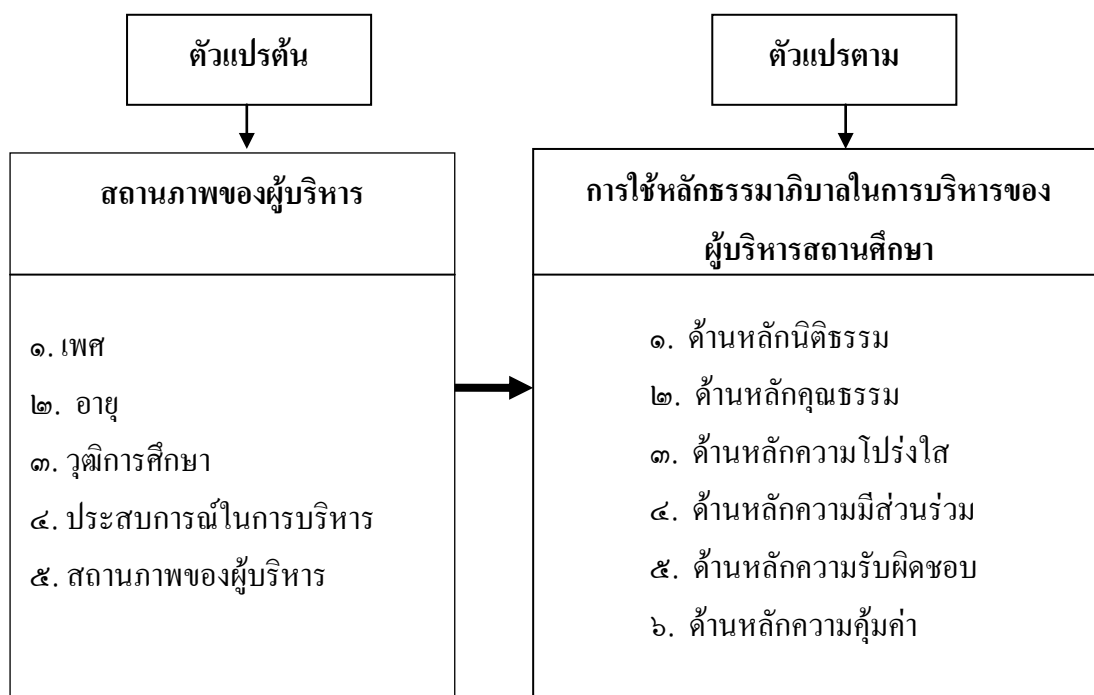
^{๔๔}สุพล เครือมะโนรมย์, “การใช้หลักพุทธธรรมในการบริหารงานของผู้บริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๑), หน้า ๓๑.

^{๔๕}สุวรรณ ทองคำ, “สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี ”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย , ๒๕๔๕.), หน้า ๒๔.

ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก ตามลำดับ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้นพอจะสรุปได้คือ การบริหารสถานศึกษานั้น ส่วนใหญ่แล้วจะต้องการบริหารให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารให้มากที่สุดทั้งในด้านด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความร่วมมือ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล สำหรับส่วนของผู้บริหารนั้นเห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีภาวะผู้นำ ควรมีความอดทน อดกลั้น หนักแน่น กล้าตัดสินใจ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม โปร่งใส มีลักษณะความเป็นผู้นำและเป็นประชาธิปไตยและ ใช้หลักทางพระพุทธศาสนา มาปรับใช้ในการบริหารเนื่องจากหลักพระพุทธศาสนานั้น ได้เน้นถึงหลักธรรมที่ผู้บริหารสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารสถานศึกษาได้ การใช้ประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารนั้น มีผลต่อการบริหารสถานศึกษาซึ่งการบริหารแบบธรรมาภิบาลเป็นการบริหารที่จะทำให้สถานศึกษาประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นดังนั้นการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร ของผู้บริหาร

๒.๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิ ๒.๓ กรอบแนวคิดในการ