

บทที่ ๒

ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ผลกระทบมาภิบาลกับการ บริหารการศึกษาในโรงเรียน ระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปราจีนบุรีเขต ๑” ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีจากตำรา หนังสือ เอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวความคิดในการ วิจัย ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

๒.๑.๒ ปัจจัยทางการบริหาร

๒.๑.๓ กระบวนการบริหาร

๒.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

๒.๒.๑ ความหมายของการบริหารการศึกษา

๒.๒.๒ กระบวนการบริหารการศึกษา

๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๑ ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๒ ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๓ กระบวนการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๔ คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา

๒.๓.๕ กลยุทธ์การนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติ

๒.๔ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

๒.๔.๑ ความหมายของธรรมาภิบาล

๒.๔.๒ ความสำคัญของธรรมาภิบาล

๒.๔.๓ องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๑ งานวิจัยในประเทศ

๒.๕.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

๒.๖ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในแนวทางหลักการบริหารประเทศเพื่อให้ผู้มีส่วนบริหารประเทศ หรือผู้บริหารโรงเรียนได้นำไปปฏิบัติ ตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

๑. การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย

๒. รมรค์สร้างกระบวนการเรียนรู้ปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตยวัฒนธรรมธรรมาภิบาลแก่เยาวชนและประชาชนทุกกลุ่มทุกภาคส่วนในสังคมอย่างต่อเนื่องจริงจัง

๓. พัฒนาภาวะความเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมไทย

๔. เสริมสร้างการพัฒนาการเมืองให้โปร่งใสสุจริตเพื่อสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ อันประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม

๒. หลักคุณธรรม

๓. หลักความโปร่งใส

๔. หลักความรับผิดชอบ

๕. หลักการมีส่วนร่วม

๖. หลักความคุ้มค่า

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้กล่าวไว้ในมาตราที่ ๑๐ กรรมการผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่มีชื่ออย่างอื่นตามหน่วยงานสถานศึกษา ตามที่ ก.ค.ศ.กำหนดต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กล่าวถึงการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อที่เป็นนโยบายมอบให้ผู้บริหารสถานศึกษานำไปปฏิบัติ ว่า การบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิรูปการศึกษาแล้วยังต้องยึดหลักการดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งมีหลักการสำคัญ ๖ ประการเช่นเดียวกัน

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๒^๑ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึง การปกครอง เช่น บริหารส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการ เช่น บริหารธุรกิจ

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต)^๒ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะเกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์

วากเนอร์ และโฮลเลนเบค (Wagner & Hollenbeck)^๓ ให้ความหมายของการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการวางแผนการจ้องค์การ การดำเนินงานและการควบคุมเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมาย

โฮล (Holt)^๔ กล่าวว่า การบริหาร เป็นศิลปะของการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งพร้อมด้วยกระบวนการวางแผน การจ้องค์กร การเป็นผู้นำและการควบคุม

จันทราณี สงวนนาม^๕ สรุปว่า การบริหาร เป็นเรื่องของการทำกิจกรรมโดยผู้บริหารและสมาชิกในองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด

^๑ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๕๖), หน้า ๖๐๕.

^๒พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต ป.ธ.๕, Ph.D.), พุทธวิธีในการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๔๕), หน้า ๑.

^๓Wagner, J.A., & Hollenbeck, J.R. **Management of organization behavior**, (New Jersey: Prentice – Hall, 1995), p. 74.

^๔Holt, D.H. **Management principles and practices**, (New Jersey: Prentice – Hall, 1993), p. 3.

^๕จันทราณี สงวนนาม , **ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา** , (กรุงเทพมหานคร : บั๊กพอย์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑.

ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง^{*} กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการมีการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุม ซึ่งจะทำให้งานดำเนินไปได้อย่างเรียบร้อยและกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเสมอ

วิโรจน์ สารัตนะ^๑ กล่าวว่า การบริหาร เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

พนัส หันนาคินทร์^๒ สรุปว่า การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

สมพงษ์ เกษมสิน^๓ สรุปว่า การบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

จุมพล สวัสดิ์ยากร^๔ สรุปว่า การบริหาร คือ การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมกันทำงานเพื่อจุดประสงค์อย่างเดียวกัน

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการในการทำงานร่วมกันของผู้บริหาร และสมาชิกในองค์การ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

^{*}ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง, **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๒.

^๑วิโรจน์ สารัตนะ , **การบริหารหลักการทฤษฎีและประเด็นการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ, ๒๕๔๕), หน้า ๓.

^๒พนัส หันนาคินทร์ , **ประสบการณ์ในงานบริหารบุคลากร** , (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐.

^๓สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๒๑.

^๔จุมพล สวัสดิ์ยากร, **หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐.

๒.๑.๒ ปัจจัยทางการบริหาร

การบริหารงานในทุกองค์การ ไม่ว่าจะขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ จำเป็นจะต้องมี ปัจจัยขั้นพื้นฐาน หรือองค์ประกอบ หรือทรัพยากรทางการบริหาร โดยทั่วไปถือว่าปัจจัยที่สำคัญ ของการบริหารมีอยู่ ๔ ประการ ซึ่งรู้จักกันในนามของ ๔ M ดังที่ จันทรานิ สงวนนาม^{๐๐} ได้กล่าว ว่า

๑. คน (Man) ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงาน
๒. เงิน (Money) ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ในการบริหารทุก ๆ ส่วนขององค์การ
๓. วัสดุสิ่งของ (Materials) ได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ
๔. การจัดการ (Management) ได้แก่ การบริหารงานองค์การของผู้บริหาร

ปัจจัยขั้นพื้นฐานในการบริหารงาน เป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องนำมาสู่กระบวนการของการ บริหารงานในแต่ละองค์การ เพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ คือทั้ง ๔ ประการจะต้องเกื้อหนุนหรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ถ้าจะพิจารณาในแต่ละประการ แล้ว คน Man นับได้ว่าเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นผู้ใช้หรือบริหารเงิน วัสดุ สิ่งของและการดำเนินงานทุกอย่างในองค์การ ดังที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ได้กล่าวไว้ว่า “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทุกอย่าง

๒.๑.๓ กระบวนการบริหาร

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต)^{๐๐} ได้กล่าวว่า หน้าที่ (Function) ของนัก บริหารมีอยู่ ๕ ประการตามคำย่อในภาษาอังกฤษว่า POSDC

P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินงานใน ปัจจุบัน เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต

O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์กรเป็นการกำหนดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร

S คือ Staffing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนา บุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการ ดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและมีภาวะผู้นำ

^{๐๐}จันทรานิ สงวนนาม, ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา, หน้า ๒๘.

^{๐๐}พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต ป.ธ.๘, Ph.D.), พุทธวิธีในการบริหาร, หน้า ๕ - ๕.

C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กรรวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร

อองรี ฟาโยล์ (Fayol)^{๐๐} (อ็องรี จันทรานี สงวนนาม) ผู้ที่ได้ชื่อว่า “เป็นบิดาแห่งการบริหารเชิงจัดการ” มีความเห็นว่า การบริหารเป็นศาสตร์อย่างหนึ่ง และเป็นหลักการสากลที่สามารถนำไปใช้กับการบริหารทุกประเภท ที่กล่าวถึงส่วนสำคัญพื้นฐานของการบริหารงานเรียกว่า The Elements of Management ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม ๕ ประการ คือ

๑. การวางแผน (To Plan)
๒. การจัดองค์การ (To Command)
๓. การบังคับบัญชา (To Command)
๔. การประสานงาน (To Coordinate)
๕. การควบคุมงาน (To Control)

ลูเธอร์ กุลลิค และลินดัล เออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick)^{๐๐} (อ็องรี จันทรานี สงวนนาม) นักทฤษฎีการบริหารองค์การผู้ที่ได้ร่วมกันนำเอาความคิดของฟาโยล์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ ได้ขยายส่วนสำคัญพื้นฐานที่เรียกว่า The Elements of Management ๕ ประการของ ฟาโยล์ มาใช้ในการจัดองค์การทางราชการโดยขยายกิจกรรมทางการบริหารออกเป็น ๗ ประการ คือ

๑. Planning หมายถึง การวางแผนล่วงหน้าว่าองค์การจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
๒. Organizing หมายถึง การจัดองค์การ การกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดตำแหน่งหน้าที่
๓. Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนา การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การประเมินผลงาน การพิจารณาความดีความชอบ การให้สวัสดิการ และการให้พินิจจากงาน
๔. Directing หมายถึง การอำนวยการ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการและการควบคุมบังคับบัญชา
๕. Coordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ เพื่อดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

^{๐๐}จันทรานี สงวนนาม, ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา, หน้า ๓๔-๓๕.

^{๐๐}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕-๓๖.

๖. Reporting หมายถึง การรายงานการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อให้สมาชิกขององค์กรทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

๗. Budgeting หมายถึง การงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การควบคุมการใช้จ่าย และการตรวจสอบด้านการเงิน

กิจกรรมทั้ง ๗ ประการนี้ รวมเรียกว่า “POSDCORB” ที่ถูกลีและเออร์วิก ถือว่าเป็นงานในหน้าที่ของผู้บริหารในองค์กรราชการ โดยทั่วไป ซึ่งองค์กรทางการบริหารการศึกษาก็ได้นำแนวความคิดนี้มาใช้กันอย่างแพร่หลาย

๒.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

๒.๒.๑ ความหมายของการบริหารการศึกษา

ความหมายของการบริหารการศึกษา มีนักวิชาการได้เสนอความหมายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

กัลยา วิลาวรรณ^{๐๐} ได้ให้ความหมายว่า การบริหารการศึกษาหมายถึง ความพยายามที่จะดำเนินเกี่ยวกับเรื่องของการศึกษา อันได้แก่ โรงเรียน หลักสูตร ครู นักเรียน วัสดุอุปกรณ์ ตำราเรียน และอาคารสถานที่ เป็นต้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้เรียนที่มีคุณภาพในที่สุด

วรุณยุพา วินทพรรษ์^{๐๙} ได้กล่าวสรุปไว้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง ความพยายามที่ผู้บริหารการศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาร่วมกันกระทำ เพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยมีการใช้ทรัพยากรบริหาร คือ คน เงิน วัสดุและวิธีการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

^{๐๐}กัลยา วิลาวรรณ, “การปฏิบัติงานของผู้ช่วยผู้บริหารฝ่ายธุรการ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา”, *ปริญาตรุศาสตรมหาบัณฑิต . (บริหารการศึกษา) (บัณฑิตวิทยาลัย :จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕).*

^{๐๙}วรุณยุพา วินทพรรษ์, “ศึกษการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี” , *ปริญาตรุศึกษามหาบัณฑิต. (การบริหารการศึกษา)(คณะศึกษาศาสตร์ : มหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๔๖).*

ธรรณิศวร์ จิตขวัญ^{๐๐} ได้กล่าวสรุปไว้ว่า การบริหารการศึกษา คือการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกด้านเพื่อพัฒนาการเรียนของนักเรียนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นการพัฒนาสมาชิกของสังคมให้มีความเจริญงอกงามในด้านต่างๆ และให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

พิสุทธิ จันทรเนตร^{๐๑} กล่าวว่า การบริหารการศึกษา คือ การดำเนินงานของกลุ่มที่มุ่งมั่นพัฒนาสมาชิกของสังคมให้เจริญงอกงามโดยการนำเอาทฤษฎีและหลักการบริหารทั่วไปมาประยุกต์ใช้ร่วมกับหลักการและวิธีการจัดการศึกษาดำเนินการให้การศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

กู๊ด (Good)^{๐๒} ให้ความหมายว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การควบคุมและการจัดการด้านการบริหาร โรงเรียน ซึ่งเกี่ยวกับกระบวนการการเรียนการสอน งานธุรการ งานที่เกี่ยวข้องกับตัวครูและนักเรียนตลอดจนบุคลากรอื่นๆ

แคมป์เบล (Campbell)^{๐๓} กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การจัดแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา เพื่อให้การศึกษาบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง จากความหมายของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมของการศึกษาที่เกิดจากบุคลากรหลายๆ คนร่วมมือกันดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทุกด้านโดยอาศัยวิธีการการจ้องคักการ การสั่งการ การอำนวยความสะดวกและปรับปรุง เพื่อพัฒนาสมาชิกในสังคมให้มีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒.๒.๒ กระบวนการบริหารการศึกษา

ในการบริหารการศึกษาผู้บริหารสถานศึกษาควรต้องเลือกใช้กระบวนการบริหารทั้งในเชิงวิทยาศาสตร์และเชิงศิลป์ เพื่อให้การบริหารในหน่วยงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้มีนักวิชาการต่างๆ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

^{๐๐}ธรรณิศวร์ จิตขวัญ, “ความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรี” , *ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต* , (การบริหารการศึกษา) (คณะศึกษาศาสตร์ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๒).

^{๐๑}พิสุทธิ จันทรเนตร, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดสกลนครจำแนกตามขนาดโรงเรียน” , *ปริญญาศึกษามหาบัณฑิต* , (การบริหารการศึกษา) (คณะศึกษาศาสตร์ : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๓).

^{๐๒}Good, Center V, *Dictionary of Education*, (New York: McGraw-Hill. 1973), p. 14.

^{๐๓}Campbell, Ronald F. et al, *Introduction to Education Administration* 5th ed. Boston (1980), p.22.

ธนิตวร จิตขวัญ^{๐๐} สรุปว่า กระบวนการบริหารการศึกษา จะไปสู่ความสำเร็จนั้น คือ จะเกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผน การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุมงานให้มีระบบเป็นไปตามแผนและมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงจะสามารถ จัดการศึกษาในโรงเรียน

ให้บรรลุเป้าหมายและมาตรฐานทางการศึกษาสามารถปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้มีความเหมาะสมกับสถานที่พัฒนาคนให้เจริญก้าวหน้าทันวิทยาการอย่างแท้จริง

ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง^{๐๐} กล่าวถึง กระบวนการบริหารการศึกษาที่สำคัญไว้ ๕ ประการ ดังนี้ การวางแผนการจัดองค์การ การอำนวยการ การควบคุมการจัดบุคลากรลงสู่หน่วยงาน

กัลป์กร มั่นถาวรวงศ์^{๐๐} สรุปว่า กระบวนการบริหารการศึกษาประกอบด้วย องค์ประกอบใหญ่ๆ คล้ายคลึงกันผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องเลือกใช้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของสถานการณ์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการศึกษาในโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กระบวนการบริหารการศึกษาของโรงเรียนประกอบด้วย การตัดสินใจ การวางแผน การนำแผนสู่การปฏิบัติ การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยการ การจัดสรรทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การควบคุมงาน การประเมินผลงานและการปรับปรุงรวมทั้งการกระตุ้นหรือการจูงใจ กระบวนการบริหารการศึกษา จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารทุกระดับซึ่งรวมถึงผู้บริหารการศึกษาด้วย การบริหารที่ดีจะช่วยให้งานบริหารดำเนินไปอย่างราบรื่น มีระบบไม่สับสนและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพผู้บริหารที่ดีจะต้องมีทักษะในการใช้กระบวนการบริหารทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการตัดสินใจ นั้นมีความสำคัญมาก หากผู้บริหารตัดสินใจไม่ถูกต้อง การดำเนินการในขั้นต่อไปจะเกิดปัญหา

^{๐๐}ธนิตวร จิตขวัญ , “ความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรี” , **ปริญาครุศาสตรมหาบัณฑิต**, (การบริหารการศึกษา) (ศึกษาศาสตร์ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๒).

^{๐๐}ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง, **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา** . (พิมพ์ครั้งที่ ๒). (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๕) หน้า ๑๖-๑๗.

^{๐๐}กัลป์กร มั่นถาวรวงศ์, **“บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาต่อการส่งเสริมการวิจัยในชั้นเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานคร”**, **ปริญาครุศาสตรมหาบัณฑิต** (การบริหารการศึกษา) (คณะครุศาสตร์: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๔๕).

และอุปสรรคตามมา ผู้บริหารควรเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกลมีแนวคิดและข้อมูลครบถ้วนในการตัดสินใจและอาศัยกระบวนการบริหารเป็นหลักในการบริหารงาน

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๑ ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

คำว่า “การบริหารสถานศึกษา” มีนักวิชาการทั้งของต่างชาติและชาวไทยเป็นจำนวนมากได้ให้ความหมายไว้ในลักษณะที่คล้ายกัน ดังนี้

ฮอยและเซอร์ชีว (Hoy and Cecil)^{๐๐} อธิบายว่า การบริหารโรงเรียนเป็นการบริหารบุคลากรทางการศึกษา ครู นักเรียน เพื่อให้ความร่วมมือและความร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานในโรงเรียนให้บุคคลทั้ง ๓ กลุ่ม เห็นด้วยและดำเนินการตามข้อตกลงที่วางไว้และพึงยึดปฏิบัติโดยเคร่งครัด

กิติมา ปรีดีติลล^{๐๐} ได้กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินการทุกอย่างในสถานศึกษา ตั้งแต่การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานอาคารสถานที่ การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงานกิจการนักเรียน นักศึกษา และงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

อมรชัย ตันติเมธ^{๐๙} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านบุคลิภาพ ความรู้ความสามารถ พฤติกรรม และคุณธรรม ตลอดจนคำนึงให้ตรงกับความต้องการของสังคม สามารถเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบและไม่เป็นระเบียบ

^{๐๐}Hoy, Wayne K. & Cecil, Masker G. **Educational Administration Theory, Research, and Practice**, (New York : McGraw – Hill Inc, ๑๙๙๖), p. ๑๓๐.

^{๐๐}กิติมา ปรีดีติลล, **การบริหารและการนิเทศการศึกษาเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร : อักษรพิพัฒน์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓.

^{๐๙}อมรชัย ตันติเมธ, **การบริหารสถานศึกษาปฐมวัย**, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐.

จากคำจำกัดความต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา หรือโรงเรียนที่ผู้บริหารดำเนินกิจกรรม หรือใช้กระบวนการต่าง ๆ โดยความร่วมมือของผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเริ่มจากการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การอำนวยการ การควบคุมและการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถ มีคุณภาพ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการศึกษา สำหรับการมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคม

๒.๓.๒ ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา เป็นบริบทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการศึกษาเล่าเรียนให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นการจัดกิจกรรมที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษาหรือโรงเรียนนั้น จะต้องกระทำอย่างเป็นระบบและได้มาตรฐาน ดังนั้นจึงมีหน่วยงานและนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับขอบข่ายของการบริหารงานสถานศึกษา หรือโรงเรียน ดังต่อไปนี้

กระทรวงศึกษาธิการ ๒๕๕๒^{๐๐} ได้กำหนดการบริหารงานในสถานศึกษาไว้ ๔ กลุ่ม ดังนี้

๑. การบริหารวิชาการ ประกอบด้วย
 - ๑) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
 - ๒) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
 - ๓) การวัดผล การประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
 - ๔) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
 - ๕) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา
 - ๖) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้
 - ๗) การนิเทศการศึกษา
 - ๘) การแนะแนวการศึกษา
 - ๙) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
 - ๑๐) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
 - ๑๑) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น

^{๐๐} กระทรวงศึกษาธิการ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕, หน้า ๓๓ – ๓๘.

๑๒) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร
หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

๒ . การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย

- ๑) การจัดทำและเสนอของบประมาณ
- ๒) การจัดสรรงบประมาณ
- ๓) การตรวจสอบ การติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน
- ๔) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- ๕) การบริหารการเงิน
- ๖) การบริหารบัญชี
- ๗) การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน

๓. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

- ๑) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- ๒) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- ๓) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- ๔) วินัยและการรักษาวินัย
- ๕) การออกจากราชการ

๔ . การบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

- ๑) การดำเนินงานธุรการ
- ๒) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ๓) งานพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- ๔) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- ๕) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- ๖) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๗) การส่งเสริมด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป
- ๘) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- ๙) การจัดทำสำมนักเรียน
- ๑๐) การรับนักเรียน
- ๑๑) การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย

๑๒) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน

๑๓) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

๑๔) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร
หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- ๑๕) การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน
- ๑๖) งานบริหารสาธารณะ
- ๑๗) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

ดังที่กล่าวมานี้ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ขอบข่ายของการบริหารงานใน
สถานศึกษามีอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำความเข้าใจทั้ง ๔ กลุ่มงาน แล้ว
นำมาเข้าสู่กระบวนการของการบริหารสถานศึกษา ตามเจตนารมณ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้
กำหนดไว้คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงาน
ทั่วไป

๒.๓.๓ กระบวนการบริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาทุกท่านจำเป็นที่จะต้องนำขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษาที่
รับผิดชอบอยู่ทั้ง ๔ ด้าน มากำหนดเป็นกลยุทธ์ วิธีการ แผนงาน เทคนิค และขั้นตอนในการบริหาร
และการปฏิบัติงานไว้อย่างเป็นระบบ และสุ่มรอบคอบอย่างเป็นรูปธรรม เพราะถ้าระบบการ
บริหารงานไม่ดีแล้วก็อาจมีผลกระทบกระเทือนส่วนอื่น ๆ ได้ ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษา ต้องยึด
มั่นในกระบวนการบริหารการศึกษา ซึ่งมีอยู่หลายแนวคิด หลายทฤษฎี หลายเทคนิค และหลาย
แนวทางในการปฏิบัติที่ผู้บริหารต้องใช้สติปัญญา พิจารณาตามความเหมาะสม ซึ่งมีอย่างย่อ ๆ
ดังต่อไปนี้

ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง^{๑๖} ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารการศึกษา
ที่สำคัญไว้ ๕ ประการ ดังนี้ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การควบคุม การจัด
บุคลากรลงสู่หน่วยงาน

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์^{๑๗} สรุปว่า กระบวนการบริหารการศึกษา ได้กำหนดไว้ ๕
ขั้นตอนคือ การวางแผน (Planning) การจัดสรรทรัพยากร (Allocating Resources) การกระตุ้น
(Stimulating) การประสานงาน (Coordinating) และการประเมินผล (Evaluating)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ^{๑๘} ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหาร
สถานศึกษา เป็นระบบครบวงจร (PDCA) ซึ่งประกอบไปด้วย ร่วมกันวางแผน (Plan) ร่วมกัน

^{๑๖} ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง, *หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา*, หน้า ๑๖.

^{๑๗} ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, *การบริหารงานวิชาการ*, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ, ๒๕๔๖), หน้า ๑๘.

ปฏิบัติตามแผน (Do) ร่วมกันตรวจสอบ (Check) และร่วมกันปรับปรุง (Action) โดยจะต้องมีการควบคุมคุณภาพและตรวจสอบคุณภาพด้วย

รุ่ง แก้วแดง^{๐๐} กล่าวไว้ว่ากระบวนการบริหารของ Gulick มีขั้นตอนการบริหารที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปที่เรียกกันว่า “กระบวนการ POSDCoRB” ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารบุคคล การอำนาจการ การติดต่อประสานงาน การรายงานผล และการดำเนินงานด้านการเงินและงบประมาณ

จากคำจำกัดความต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการบริหารสถานศึกษา หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาหรือโรงเรียน ใช้หลักการและกระบวนการทางการบริหารมาประยุกต์ใช้ โดยเริ่มจากการวางแผน การจัดองค์การในสถานศึกษา การบริหารงานบุคคล การอำนาจการ การติดต่อประสานงาน การตัดสินใจ การรายงานผลการดำเนินงาน การเงินและงบประมาณ รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ซึ่งมีระบบและเป้าหมายที่แน่นอน เป็นรูปธรรมเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จอย่างสูงสุดตามเจตนารมณ์ของการศึกษาที่กำหนดไว้

๒.๓.๔ คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา

คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษานั้น มีนักปราชญ์นักการศึกษาและนักวิชาการ ได้แสดงทรรศนะหรือความคิดเห็นไว้ ดังต่อไปนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต)^{๐๐} ได้กล่าวไว้ว่า นักบริหารจะทำหน้าที่สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ถ้ามีคุณลักษณะ ๓ ประการ ดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ใน ทุติยปาปนิสสูตร ดังนี้

๑. จักขุมา หมายถึง มีปัญญามองการไกล เช่น ถ้าเป็นพ่อค้าหรือนักบริหารธุรกิจ ต้องรู้ว่าสินค้าไหนได้ราคาถูก แล้วนำไปขายที่ไหนจะได้ราคาแพงในสมัยนี้ต้องรู้ว่าหุ้นจะขึ้นหรือจะตก ถ้าเป็นนักบริหารทั่วไปต้องสามารถวางแผนและฉลาดในการใช้คนคุณลักษณะข้อแรกนี้ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Conceptual Skill คือ ความชำนาญในการใช้ความคิด

๒. วิฐุโร หมายถึง การจัดธุระได้ดี มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น พ่อค้าเพชร ต้องดูออกกว่าเป็นเพชรแท้ หรือเพชรเทียม แพทย์หัวหน้านักฉีดยาต้องเชี่ยวชาญการฉีดยา คุณลักษณะที่สองนี้ตรงกับคำว่า Technical Skill คือ ความชำนาญด้านเทคนิค

^{๐๙}สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , แนวทางการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา : เพื่อพร้อมรับการประเมินภายนอก, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

^{๐๐}รุ่ง แก้วแดง, การปฏิวัติการศึกษาไทย, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๔๓).

^{๐๐}พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต ป.ธ.๘, Ph.D.), พุทธวิธีในการบริหาร, หน้า ๓๘ – ๓๙.

๓. นิสัยสัมพันธ์ หมายถึง พึ่งพาอาศัยคนอื่นได้ เพราะเป็นคนมีมนุษยสัมพันธ์ดี เช่น พ่อค้าเดินทางไปค้าขายต่างเมืองก็มีเพื่อนพ่อค้าในเมืองนั้น ๆ ให้ที่พักอาศัยหรือให้กู้ยืมเงิน เพราะมีเครดิตดี นักบริหารที่ดีต้องผูกใจคนไว้ได้ คุณลักษณะที่สามนี้สำคัญมาก “คนไม่มีเพื่อน ขึ้นสู่ที่สูงไม่ได้” ข้อนี้ตรงกับคำว่า Human Relation Skill คือ ความชำนาญด้านมนุษยสัมพันธ์

สมบัติ บุญประเคน^{๐๐} ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้บริหาร ในยุคปฏิรูปการศึกษาไว้ว่า ต้องมีทั้ง ๖ ป สรุปได้ดังนี้

๑. ปฏิรูป การทำงานของผู้บริหารแบบนี้จะเป็นนักคิด นักพัฒนา ปรับเปลี่ยนหน่วยงาน และพัฒนางานตลอดเวลา การดำเนินงานต้องทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก
๒. ประชาธิปไตย เป็นการบริหารงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาจะต้องพบกันครึ่งทาง หาแนวทางที่พึงประสงค์ให้ได้ ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจหาที่ที่ไม่มีทางออกให้ได้ ผู้บริหารจะต้องมีบุคลิกภาพ และการทำงานเป็นประชาธิปไตย
๓. ประสาน เป็นลักษณะของผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพมาก ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี การทำงานจะคำนึงถึงผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ รู้จักใช้ความสามารถ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ให้เกียรติและยกย่องอย่างสมศักดิ์ศรี
๔. ประนีประนอม บุคลิกลักษณะของผู้บริหารแบบนี้ พยายามไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความขัดแย้ง สิ่งใดที่พอยอมได้ก็จะยอม
๕. ประชาสัมพันธ์ ผู้บริหารลักษณะนี้จะมีบุคลิกที่ว่าจะทำอะไร จะพูดที่ไหนจะเป็นเรื่องสำคัญทุกเรื่อง มีความสามารถในการโน้มน้าวใจสูง มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
๖. ประชาสงเคราะห์ ผู้บริหารลักษณะนี้จะให้ความช่วยเหลือผู้ร่วมงานทุกเรื่อง เป็นห่วงเป็นใยตลอดเวลา จะประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อขอความช่วยเหลือ เป็นกัลยาณมิตรกับทุกคน

สุ พจน์ วังสินธ์^{๐๐} ได้สรุปคุณลักษณะที่สำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมืออาชีพ ในยุคปฏิรูปการศึกษา ไว้ว่า

๑. มีวิสัยทัศน์กว้างไกล

^{๐๐} สมบัติ บุญประเคน , “ผู้บริหารยุคปฏิรูปการศึกษาตามลักษณะ ๖ ป”, วารสารครูขอนแก่น , ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๒ (สิงหาคม ๒๕๔๔) : ๒๐ – ๒๑.

^{๐๐} สุพจน์ วังสินธ์, “การบริหารโรงเรียนตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา”, วารสารวิชาการ , ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๓) : ๒๕ – ๓๐.

๒. มีบุคลิกภาพประชาธิปไตย ใช้หลักเหตุผลในการบริหารงาน

๓. มีจิตสำนึกในความมุ่งมั่น

๔. ใจกว้างเปิดโอกาสให้ครูมีเสรีภาพในการคิด

๕. ปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงการจัดการเรียนรู้ให้เกิดตามเป้าหมายของการจัด

การศึกษา

๖. มีศักยภาพในการจัดการระบบบริหารโรงเรียน โดยการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในโรงเรียน

๗. สร้างขวัญกำลังใจให้ครู มีกำลังใจที่จะเป็นครูดี ครูเก่ง ครูที่ปรึกษา (Mentor) บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

๑. เป็นผู้นำในการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ของครู และนักเรียน

๒. เป็นผู้นำในการบริหาร โดยยึดแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

๓. เป็นผู้นำด้านการนำนวัตกรรม และเทคโนโลยี มาใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้

๔. เป็นผู้ในการพัฒนาวิชาการ

๕. เป็นผู้ประสานความร่วมมือกับชุมชน

๖. เป็นผู้นำในการบริหารงานแบบประชาธิปไตย โดยร่วมกันทำงานเป็นทีม และส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

๗. เป็นผู้นำในการจัดการศึกษา และเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรในทางสร้างสรรค์

๘. เป็นผู้นำในการบริหารคุณภาพ โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ลงมือทำและรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

๙. เป็นผู้สร้างขวัญ และกำลังใจแก่บุคลากรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมในการเรียนรู้ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

๑๐. เป็นผู้นำในการจัดหางบประมาณ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ^{๐๐} ได้อธิบายว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๕ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขต

^{๐๐} สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, “การบริหารตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา”, วารสารวิชาการ, ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม ๒๕๔๕) : ๒๓ – ๓๐.

พื้นที่การศึกษาโดยตรงใน ๔ ด้าน คือ ด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

๑. ด้านวิชาการ

- ๑) มีความรู้ และเป็นผู้นำด้านวิชาการ
- ๒) มีความรู้ มีทักษะ มีประสบการณ์ด้านการบริหารงาน
 - ๓) สามารถใช้ความรู้ และประสบการณ์แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้งที่
 - ๔) มีวิสัยทัศน์
 - ๕) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- ๖) ใฝ่เรียน ใฝ่รู้ มุ่งพัฒนาตนเองอยู่เสมอ
- ๗) รอบรู้ทางด้านการศึกษา
- ๘) ความรับผิดชอบ
- ๙) แสวงหาข้อมูลข่าวสาร
- ๑๐) รายงานผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ
- ๑๑) ใช้นวัตกรรมทางการบริหาร
- ๑๒) คำนึงถึงมาตรฐานวิชาการ

๒. การบริหารงบประมาณ

- ๑) เข้าใจนโยบาย อำนาจหน้าที่ และกิจการในหน่วยงาน
- ๒) มีความรู้ระบบงบประมาณ
 - ๓) เข้าใจระเบียบคลัง วัสดุ การเงิน
 - ๔) มีความซื่อสัตย์ สุจริต
 - ๕) มีความระเอียดรอบคอบ
 - ๖) มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
 - ๗) หมั่นตรวจสอบการใช้งบประมาณอยู่เสมอ
 - ๘) รายงานการเงินอย่างเป็นระบบ

๓. การบริหารงานบุคคล

- ๑) มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคล
- ๒) เป็นแบบอย่างที่ดี
- ๓) มีมนุษยสัมพันธ์
- ๔) มีอารมณ์ขัน
- ๕) เป็นนักประชาธิปไตย

- ๖) ประนีประนอม
- ๗) อดทน อดกลั้น
- ๘) เป็นนักพูดที่ดี
- ๙) มีความสามารถในการประสานงาน
- ๑๐) มีความสามารถจูงใจให้คนร่วมกันทำงาน
- ๑๑) กล้าตัดสินใจ
- ๑๒) มุ่งมั่นพัฒนาองค์กร

๔. การบริหารทั่วไป

- ๑) เป็นนักวางแผน และกำหนดนโยบายที่ดี
- ๒) เป็นผู้ที่ตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการที่ดี
- ๓) มีความรู้ และบริหารโดยใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัย
- ๔) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร
- ๕) รู้จักมอบอำนาจ และความรับผิดชอบแก่ผู้ที่เหมาะสม
- ๖) มีความคล่องแคล่ว ว่องไว และตื่นตัวอยู่เสมอ
- ๗) มีความรับผิดชอบงานสูง ไม่ย่อท้อต่อปัญหาอุปสรรค
- ๘) กำกับ ติดตาม และประเมินผล

เฉลิมชัย สมท่า^{๐*} ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา ไว้ดังนี้

๑. ความเป็นผู้นำ (Leadership) คือ มีอิทธิพลในตนเองสูงกว่าอิทธิพลอื่น ๆ ของบุคคลในกลุ่ม และสามารถชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานได้ คุณสมบัติด้านนี้ประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ คือ มีความร่าเริงแจ่มใสและอดทน สามารถตัดสินใจและชักจูงใจคน มีความรับผิดชอบ ฉลาดและไหวพริบดี มีความอดุสาหะ วิจารณ์ มีความเสียสละ มีบุคลิกภาพดีและมีความเป็นประชาธิปไตย

๒. มีความรู้และประสบการณ์ (Knowledge and experience) เป็นคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับงานในอาชีพของผู้บริหารโดยเฉพาะ เช่นมีความรู้ และประสบการณ์ มีความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของงาน และรู้เท่าทันเหตุการณ์

๓. มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี (Human relationship) ผู้บริหารจะต้องทำงานร่วมกับบุคคลทั้งนอกและในสถานศึกษา ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ดี ซึ่ง

^{๐*}เฉลิมชัย สมท่า, “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลยเขต๑”, วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๗).

ประกอบด้วย ลักษณะที่สำคัญ ๆ คือ ยิ้มแย้มแจ่มใส มีความเสมอต้นเสมอปลาย ยกย่องชมเชย รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความยืดหยุ่น เปิดเผยและเป็นกันเอง

๔. มีคุณธรรมสูง (Virtue) คุณธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของผู้บริหารให้ประพฤติแต่สิ่งที่ดีงาม ได้แก่ มีความยุติธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความจงรักภักดี และมีศีลธรรม มีสุขภาพดี (Healthy) คือ มีสุขภาพกาย (Physical health) และมีสุขภาพจิตดี (Mental health) สุขภาพจะเป็นเครื่องเสริมการปฏิบัติงานให้ถูกต้องและสม่ำเสมอ

จากแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหาร สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีคุณลักษณะเด่นด้านความเป็นผู้นำด้านต่าง ๆ เช่น ผู้นำด้านการจัดระบบ ด้านวิชาการ ด้านบริหารวิชาการ ด้านสังคมและชุมชน ด้านพัฒนาตนเอง เพื่อให้การบริหารสถานศึกษาเป็นไปตามเป้าหมาย ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความสามารถในการครองตน ครองคน และครองงาน พัฒนาตน พัฒนาคน และพัฒนางานให้ทันเหตุการณ์และทันสมัย มีอุดมการณ์ มีความเสียสละ เป็นประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่จะต้องสร้างให้มีขึ้นในตัวผู้บริหารสถานศึกษา เพราะธรรมชาติของโรงเรียนได้ จะต้องมีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำหลักธรรมชาติไปใช้ในสถานศึกษา คือ ผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงที่จะนำนโยบายไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๒.๓.๕ กลยุทธ์การนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช^{๐๐} กล่าวถึง กลยุทธ์การนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติไว้ดังนี้

ก. ความสนใจเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา นโยบายการศึกษาเป็นสาขาหนึ่งของนโยบายรัฐบาล นโยบายการศึกษาส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่จากการสำรวจของมิตเชลล์ (Douglas E. Mitchell) พบว่าความสนใจเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาเพิ่งจะเริ่มขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ (Boyan, ๑๙๘๘) ดังจะเห็นได้ว่างานวิจัยนโยบายที่พิมพ์เผยแพร่ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงเวลาทศวรรษที่ ๑๙๘๐ มาจนถึงปัจจุบัน สำหรับอาณาจักร (domain) ของความสนใจนโยบายการศึกษาระดับประเทศมักครอบคลุม ๔ เรื่อง คือ

๑. ความเสมอภาคทางการศึกษา (educational equity)
๒. การควบคุมดูแลโรงเรียน (school governance)
๓. การเรียนและการสอน

^{๐๐}มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, นโยบายและการวางแผนการศึกษา หน่วยที่ ๑ – ๕, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๔๕), หน้า ๒๒๑ – ๒๒๖.

๔. เศรษฐศาสตร์การศึกษา (economics of education)

นอกจากนี้ เมื่อมีการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ อีกจำนวนหนึ่ง มิทเชลล์ ได้ข้อสรุปว่า ความสนใจการศึกษานโยบาย (policy studies) ระดับรัฐเท่าที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกาพบว่า มีสารครอบคลุมเนื้อหา นโยบายการศึกษา ๗ ประการคือ

๑. การจัดองค์การและการบริหาร

๒. การเงินโรงเรียน

๓. การวัดและการประเมินผล

๔. หลักสูตรและแผนการเรียน

๕. การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร

๖. การพัฒนาสื่อและการเลือกสื่อ

๗. อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก

ข. ความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ สำหรับความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติในปัจจุบันถือว่ายังมีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะเรายังมีผลงานการศึกษาวิจัยทางด้านนี้ไม่มากพอ แต่เท่าที่พอประมวลมาได้ดังนี้

๑. ผลงานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย
 รมรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติพบว่า นโยบายรมรงค์เพื่อการรู้หนังสือของรัฐบาลที่
 นำไปปฏิบัติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙)
 ประสบผลสำเร็จได้ด้วยกลยุทธ์ต่อไปนี้

๑) กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสารนโยบาย นโยบายรมรงค์เพื่อการรู้หนังสือ เป็น

นโยบายที่รัฐบาลได้ทุ่มโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุ
 โทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 นอกจากนี้ สถานีวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงในสังกัดกองทัพที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางและ
 ท้องถิ่น ต่างก็ร่วมมือกับรัฐบาลในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการดำเนินนโยบายการรู้หนังสือ สื่อ
 ประเภทหนังสือ แผ่นปลิว แผ่นพับต่างๆ ก็ได้รับการนำมาใช้มาก ยิ่งไปกว่านั้น สื่อที่เข้าถึง
 ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดคือ สื่อประเภทศิลปินพื้นบ้าน เช่น ลิเก หนังตะลุง หมอลำ
 ฯลฯ ก็ได้รับการนำมาเพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์นโยบายในทุกพื้นที่ที่สำคัญอีกสื่อหนึ่งที่
 เข้าถึงตัวกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดเช่นเดียวกันคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวประจำ
 หมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์นโยบายมีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจให้ทั่วถึงกับผู้เกี่ยวข้อง
 ช่วยจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบให้เห็นความสำคัญ และมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายกล

ยุทธการประชาสัมพันธ์จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๒) กลยุทธ์การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจเป็นกลยุทธ์สำคัญอย่างยิ่งดังที่เคยกล่าวถึงแล้ว สำหรับการนำนโยบายการณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ได้รับความสนับสนุนอย่างยิ่งจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) จะแสดงตนเป็นผู้นำคนสำคัญในผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะเข้าร่วมในฐานะประธานการประชุมสัมมนาระดับชาติทุกครั้ง มีการเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดประชุมชี้แจงให้เข้าใจนโยบาย และสั่งการให้ดูแลเอาใจใส่นโยบายเป็นระยะๆ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบรางวัลแก่บุคคลและองค์กรสนับสนุนนโยบาย มอบรางวัลแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีผลงานรณรงค์ดีเด่น ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชวน หลีกภัย) ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้เพราะเห็นว่านโยบายนี้เป็นนโยบายแก้ปัญหาสำคัญของชาติ สำหรับผู้นำในระดับภูมิภาค นโยบายนี้ได้รับความสนับสนุนและร่วมมืออย่างมากจากฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ นอกจากนั้นผู้นำคนสำคัญในท้องถิ่นอื่นๆ เช่น ผู้นำทางศาสนา ผู้บริหารโรงเรียน ผู้นำชุมชน พระสงฆ์ ผู้นำอาสาในหมู่บ้าน ฯลฯ ยังให้ความสนับสนุนและร่วมมือค่อนข้างมาก

จะเห็นว่า กลยุทธ์การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ คือ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ เพราะผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมาย เพื่อให้มีและใช้บุคคล เครื่องมืองบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกมาสนับสนุนโครงการหรือแผนงาน ในขณะที่ผู้นำในระดับต่างๆ มีอิทธิพลสูงใจให้บุคคลอื่นๆ เห็นความสำคัญของนโยบายและพร้อมให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ สำหรับในสังคมไทย ความสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มผู้นำเป็นผลมาจากการให้เกียรติยกย่องจากกลุ่มผู้รับผิดชอบที่นำนโยบายไปปฏิบัติเชิญให้เข้าร่วมโครงการในฐานะประธาน คณะกรรมการ กรรมการที่ปรึกษา ประธานกรรมการหรือคณะทำงาน หรือร่วมเป็นคณะกรรมการระดับต่างๆ ตามฐานะตำแหน่งและระดับสังคม โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวนำความสัมพันธ์ของสายงาน

๓) กลยุทธ์การจัดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน โครงสร้างองค์การรูปแบบนี้มีลักษณะเด่นด้านความคล่องตัวในการประสานนโยบายกับการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ มีความคล่องตัวด้านการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารสามารถนำปัญหาอุปสรรคในระดับปฏิบัติส่งถึงระดับนโยบายได้

รวดเร็ว ช่วยให้ฝ่ายนโยบายปรับแผนให้รับสถานการณ์ของปัญหาได้ทันเวลา ลักษณะสำคัญของโครงสร้างองค์การที่นำมาใช้จะต้องมีความยืดหยุ่นสูง เป็นองค์การเฉพาะกิจที่อาศัยการสื่อสารสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนำแบบเป็นทางการ ผู้นำจากองค์การเอกชน ผู้นำชุมชน รวมทั้งผู้นำของสถาบันทางสังคมอื่นๆ เช่น ผู้นำศาสนา ประมุขนิติ ฯลฯ ร่วมเป็นกรรมการในกลไกของโครงสร้างองค์การบริหารและประสานงานแต่ละระดับ

๔) กลยุทธ์การประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา การประชุมอบรมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบให้เข้าใจเหตุผลและความสำคัญของนโยบาย และแสวงหาแนวทางน่านโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จร่วมกัน หรือผู้เกี่ยวข้องกับการน่านโยบายไปปฏิบัติระดับนำจะเป็นการขยายความรู้ ความคิด มีการแลกเปลี่ยนความเห็นต่อนโยบายการประชุมอภิปรายหรือการสัมมนาในระหว่างการน่านโยบายไปปฏิบัติ จะเปิดโอกาสให้บุคคลสำคัญที่รับผิดชอบนโยบายได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน การพบปะพูดคุยเพื่อให้คำปรึกษาหารือระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้รับผิดชอบนโยบาย จะช่วยสร้างความเข้าใจและหาทางช่วยเหลือหากพบว่ามีปัญหา

๕) กลยุทธ์การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน มีการจัดทำคู่มือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแจกจ่ายแก่บุคลากรที่รับผิดชอบนโยบาย จัดประชุมชี้แจงแนวการปฏิบัติแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติให้เข้าใจกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติร่วมกัน ทำความเข้าใจและคลี่คลายปัญหาแนวปฏิบัติหรือข้อขัดข้องใจต่างๆ ในการใช้เอกสารคู่มือให้เข้าใจตรงกัน

๖) กลยุทธ์การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญ ผู้นำคนสำคัญที่รับผิดชอบงานบริหารควรได้รับการคัดเลือกจากผู้ที่มิภาวะผู้นำสูง มีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ เคยมีประสบการณ์ความสำเร็จจากการเป็นผู้บริหารโครงการอื่นมาแล้ว

๗) กลยุทธ์ในการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ผู้บริหารโครงการควรมีแผนการตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานตลอดเวลาของการน่านโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการตรวจเยี่ยม การตรวจเยี่ยมเป็นกลยุทธ์ในการเสริมกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การตรวจเยี่ยมช่วยให้ผู้บริหารทราบปัญหาการปฏิบัติในภาคสนาม การตรวจเยี่ยมเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาจะช่วยคลี่คลายปัญหาข้อขัดข้องใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน

๘) กลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และประเมินผลมีการวางระบบการตรวจสอบควบคุม กำกับ ดูแลและประเมินผลไว้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มลงมือปฏิบัติ การตรวจสอบควบคุมและการกำกับดูแลและการประเมินผลบางระดับ อาจมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารโครงการแต่ละระดับโดยให้มีการรายงานผลการปฏิบัติเป็นระยะ นำผลการประเมินแต่

ระยะมาปรับปรุงแนวปฏิบัติ และหาทางเสนอแนะการแก้ปัญหาจากกลไกขององค์กรในระดับที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาการทำงาน การประเมินผลแบบลึกลงให้เป็นหน้าที่ขององค์กรหรือทีมงานอิสระ เช่น ทีมนักวิจัยประเมินผลนโยบายจากมหาวิทยาลัย

๕) กลยุทธ์การให้รางวัลและสิ่งตอบแทน การให้รางวัลและสิ่งตอบแทนเป็นการให้สิ่งเสริมแรงทางบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน การให้สิ่งเสริมแรงสามารถกระทำได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของผู้รับและผู้ให้ เช่น ให้ของที่ระลึก ให้ประกาศเกียรติคุณ ยกย่องให้เป็นบุคคลดีเด่น ให้คำชมเชย มอบโล่เกียรติยศ หรืออาจเป็นคำตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติที่มีผลงานดีเด่น เพื่อส่งเสริมกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานให้แกนโยบาย

กล่าวโดยสรุป กลยุทธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่มีเนื้อหาทางด้านการเสมอภาคทางการศึกษา ควรดำเนินการด้วยกลยุทธ์ ๕ ประการคือ ๑. เผยแพร่ข่าวสารนโยบายให้เข้าใจกว้างขวางและต่อเนื่อง ๒. ใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ ๓. จัดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันอย่างเหมาะสมทุกระดับเพื่อรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ๔. ประชุมอบรมหรือสัมมนาปัญหา นโยบายเป็นระยะสม่ำเสมอ ๕. แจกจ่ายเอกสารแนวปฏิบัติแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ๖. คัดเลือกผู้นำคนสำคัญที่มีคุณลักษณะเป็นนักประชาธิปไตยที่มีภาวะผู้นำสูง ๗. ออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สม่ำเสมอ ๘. ตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลและประเมินผลเป็นระบบ ๙. ให้รางวัลและสิ่งตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น ๑๐. ผลการวิจัยเรื่องแผนการสนับสนุน โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยศึกษาความต่อเนื่องของกิจกรรมของ เบอร์แมน และคณะ พบกลยุทธ์ ๒ ประการ ที่ทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนอยู่เสมอและดำเนินต่อไป แม้ว่ารัฐบาลกลางจะสิ้นสุดการให้ความสนับสนุนทางการเงินแล้วคือ

๑) กลยุทธ์การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของครูในกระบวนการตัดสินใจและการปรับแนวปฏิบัติด้านการเรียนการสอนร่วมกัน การมีส่วนร่วมของครูในกระบวนการตัดสินใจและการปรับแนวการสอนร่วมกันทำให้ครูรู้สึกเป็นเจ้าของงานที่ร่วมกันทำ ครูจะช่วยกันเลือกวิธีการที่กำหนดไว้ในโครงการมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละโรงเรียน แนวทางการทำงานแบบมีส่วนร่วมคือ การประชุมปรึกษาหารือและอาศัยทรัพยากรจากท้องถิ่น

๒) กลยุทธ์การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร การสนับสนุนจากฝ่ายบริหารคือ กลยุทธ์สำคัญยิ่งที่ทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนและการทำงานอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนของฝ่ายบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อครูคือ การฝึกอบรม การอำนวยความสะดวกให้ครูในการจัดประชุม ช่วยเหลือครูด้านการเชิญที่ปรึกษาจากข้างนอกมาให้คำแนะนำ เข้าไปเยี่ยมและสังเกตการณ์ทำงานของครู และให้ความช่วยเหลือครูในด้านอื่นๆ

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายในระดับห้องเรียนไปปฏิบัติ เพื่อให้ครูมีแรงจูงใจที่จะนำเทคนิควิธีการสอนใหม่ๆ มาใช้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง กลยุทธ์สำคัญที่ควรเลือกนำมาใช้ คือ การให้ครูมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และดำเนินการและผู้บริหารให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ

๒.๔ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นแนวทางการบริหารที่มีความโดดเด่นมากที่สุดในการวิชาการปัจจุบันที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย คำว่า ธรรมาภิบาล สำนัก งาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^{๐๖} ได้กล่าวถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ที่เรียกว่า แนวคิดของ good governance ว่า “บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ให้ความหมายของ good governance ว่าหมายถึงกติกากฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดีเหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคมอันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆด้านและทุกระดับรวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรีส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ^{๐๗} ได้อธิบายว่าธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่า ความดี หรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันก็กลายเป็น “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมีความหมายเดียวกับคำว่า Good Governance และยังมีคำศัพท์ต่าง ๆ ที่สื่อความในลักษณะเดียวกับธรรมาภิบาล เช่น ธรรมรัฐ สุประชาสนาการ ประชาธิปไตย การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ธรรมราชรัฐ การกำกับดูแลที่ดี รัฐาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี บรรษัทภิบาล รวมทั้งคำศัพท์อื่น ๆ อีก เช่น เอกชนนิยมใช้ “หลักการบริหารจัดการที่ดี” เป็นต้น

พระราชญาณวิไลฐ (เสริมชัย ชยมงคล) ^{๐๘} ได้กล่าวไว้ว่า หลักธรรมาภิบาลนี้สงเคราะห์เข้าในหลักปฏิบัติที่ดี ที่ชอบ คือที่ถูกต้อง ที่เหมาะสม ที่บริสุทธิ์ และที่ยุติธรรม สำหรับหัวหน้าฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารทุกระดับ

^{๐๖} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : กองกลางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๔), หน้า ๓

^{๐๗} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ธรรมาภิบาลกับการปฏิวัติเศรษฐกิจชาติ”, ประชาธิปไตย, (๓ – ๖ ธันวาคม ๒๕๔๑) : ๒.

^{๐๘} พระราชญาณวิไลฐ (เสริมชัย ชยมงคล) , หลักธรรมาภิบาล , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองพุทธศาสนศึกษา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๔๕), หน้า ๘ – ๙.

“ถูกต้อง” หมายถึง เป็นหลักปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักการ ตามทำนองคลองธรรม ไม่ผิดศีลผิดธรรม ไม่ผิดกฎหมายของบ้านเมืองและระเบียบกฎข้อบังคับโดยชอบ

“เหมาะสม” หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้วยเจตนา ความคิดอ่าน ด้วยจิตใจที่บริสุทธิ์จากกิเลสเครื่องเศร้าหมองอันหนาแน่น

“ยุติธรรม” หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้อื่น โดยปราศจากอคติ คือความลำเอียง ๔ อย่าง ได้แก่ ๑) ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก หรือมีอามิสสิ่งสูงใจ ๒) โทสาคติ ลำเอียงเพราะโกรธ พยาบาท หรือเกลียดชัง ๓) โมหาคติ ลำเอียงเพราะไม่รู้จริง หรือหุนา ๔) ภยาคติ ลำเอียงเพราะความเกรงกลัวอำนาจหรืออิทธิพลต่าง ๆ

๒.๔.๑ ความหมายของธรรมาภิบาล

มีหน่วยงานและนักวิชาการเป็นจำนวนมาก ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้ทั้งที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันออกไปบ้าง ซึ่งมีดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{๐๐} ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย^{๐๐} อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organizations) องค์กรของเอกชน ชมรมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

^{๐๐}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ,หน้า ๑๓-๑๔.

^{๐๐}สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ธรรมาภิบาลกับการปฏิวัติเศรษฐกิจชาติ, หน้า ๔.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา^{๐๐} กล่าวถึง “ธรรมาภิบาล” (good governance) คือการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติที่ช่วยประกันว่าผู้บริหารได้ดำเนินการบริหารด้วยความรับผิดชอบและนำไปสู่เป้าหมายความสำเร็จขององค์กร

สถาบันวิจิตรศิลป์^{๐๐} ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” good governance หมายถึงระบบในการบริหารและการจัดการที่ดีมากกว่าจะหมายถึงการสร้างรัฐที่ดีงามอย่างที่เราเข้าใจกัน

วรภัทร โตธนะเกษม^{๐๐} อธิบายว่า Good Governance หมายถึง การกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึง การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability)

ไชยวัฒน์ คำชู^{๐๙} ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นลักษณะความสัมพันธ์ วิธีการ และเครื่องมือซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งในส่วนที่เป็นการดำเนินการ ในฐานะของปัจเจกบุคคล และที่เป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นสถาบันรวมถึงคุณภาพ และประสิทธิภาพของการจัดการปกครอง และการบริหารมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา และความเจริญของชาติ

นฤมล ทับจุมพล^{๐๐} กล่าวว่า Good governance คือ ระบบการปกครองที่ดีเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งมีการควบคุมการใช้อำนาจ ให้เกิดความโปร่งใส และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งหากในมิติเชิงประวัติศาสตร์แล้ว Good governance มีความหมายเชิงกระบวนการ (Process) ของสังคมที่จะพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปสู่

^{๐๐}สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, เอกสารประกอบการอบรมผู้บริหารสถานศึกษา , (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี. ๒๕๔๕) : ๑๔.

^{๐๐}สถาบันวิจิตรศิลป์, ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานมูลนิธิภูมิวิจิตรศิลป์, ๒๕๔๖): ๔๒.

^{๐๐}วรภัทร โตธนะเกษม, “การสร้าง Good Governance ในองค์กร”, วารสาร กสท, ปีที่ ๔๗ ฉบับที่ ๒ (สิงหาคม ๒๕๔๗) : ๗.

^{๐๙}ไชยวัฒน์ คำชู, “ธรรมาภิบาลในองค์กร”, วารสารวงการครู , ปีที่ ๔๒ ฉบับที่ ๒ (ตุลาคม ๒๕๔๒) : ๑๐.

^{๐๐}นฤมล ทับจุมพล, “แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ”, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑) : ๓.

เป้าหมายมากกว่า เป็นแนวคิดใหม่หรือระบบที่มีแบบแผน หลักเกณฑ์ หรือองค์ประกอบที่อธิบายกัน

จากคำจำกัดความต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ว่า ธรรมนูญ หมายถึง หลักการ หรือแนวทางการบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ด้วยการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ของกันและกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชนทั่วไป ที่ก่อให้เกิดระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความถูกต้อง มีความรับผิดชอบ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สุจริต โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ใช้แนวทางประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งเมื่อนำไปใช้แล้วจะช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็ง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

๒.๔.๒ ความสำคัญของธรรมนูญ

หลักธรรมนูญ เป็นระบบการบริหารที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐและเอกชน จึงมีความสำคัญ มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างมากต่อองค์กร ชุมชน สังคม เศรษฐกิจ และประเทศชาติ รวมทั้งการเมืองในทุกระดับด้วย หน่วยงานและนักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงประโยชน์และความสำคัญของธรรมนูญ ไว้ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ^{๐๖} ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมนูญไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔) โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้รวม ๕ ยุทธศาสตร์ ซึ่งธรรมนูญอยู่ในยุทธศาสตร์ข้อที่ ๕ คือ การเสริมสร้างธรรมนูญในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน

บุญบง ชัยเจริญวรรณ และบุญมี ลี ^{๐๖} ได้กล่าวว่า องค์กรสหประชาชาติ (United Nations หรือ UN) ให้ความสำคัญกับ (good governance) เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิด

^{๐๖} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๔), หน้า ๒๕.

^{๐๖} บุญบง ชัยเจริญวรรณ และบุญมี ลี, รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมนูญ . (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์กลางคปรว, ๒๕๔๔), หน้า ๘.

ความโปร่งใสธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกันและมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคลโ)^{๐๙} กล่าวว่า “หลักธรรมาภิบาล” เป็นหลักธรรม คือหลักปฏิบัติใช้ประกอบการบริหารงานแบบบูรณาการทุกประเภทและทุกระดับของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ชื่อว่า Chief Executive Officer (CEO) ให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพสูง คือ ให้ได้ประสิทธิผลของงานและให้ได้รับความพึงพอใจของประชาชนทุกฝ่าย

ไชยวัฒน์ คำชู^{๐๑๐} ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาลที่ช่วยให้เราระบุลักษณะ และปรับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ถือว่าการจัดการบริหาร และการปกครองที่ไม่มีคุณภาพได้อย่างทันทั่วทั้งที่เช่น ๑) ความล้มเหลวในเรื่องส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ๒) ความล้มเหลวของกรอบกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ๓) มีการออกกฎหมาย หรือระเบียบมากเกินไป ๔) การตัดสินใจที่ขาดความโปร่งใส ๕) ขาดกลไกการตรวจสอบ และการดำเนินนโยบายปราศจากพิจารณาที่ชัดเจน เป็นต้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ^{๐๑๑} กล่าวว่า การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกระดับจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน โดยมีคนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมเสถียรภาพ

ยุทธ วรรณธรร^{๐๑๒} กล่าวว่า ประโยชน์และความสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ว่าธรรมาภิบาลจะช่วยลดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต

ประพัฒน์ โพธิ์วรรณ^{๐๑๓} กล่าวว่า ปัจจุบันแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม ต่างมีความต้องการธรรมาภิบาลเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้หลักธรรมาภิบาลกลายเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นได้ย่อมหมายถึงการได้รับการยอมรับ และเชื่อถือว่าระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

^{๐๙}พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคลโ), **หลักธรรมาภิบาล**, หน้า ๓๖.

^{๐๑๐}ไชยวัฒน์ คำชู, **ธรรมาภิบาล**, (กรุงเทพมหานคร : นั้ฝน, ๒๕๔๕), หน้า ๓๘.

^{๐๑๑}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย** , (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๓๐.

^{๐๑๒}ยุทธ วรรณธรร, **การบริหารกับธรรมาภิบาล** , (กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๑.

^{๐๑๓}ประพัฒน์ โพธิ์วรรณ , **หลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษา**, (นครปฐม : สถาบันผู้บริหารสถานศึกษา, ๒๕๔๔), หน้า ๑ – ๕.

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี^{๐๐} กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นการบริหารการปกครองในระดับล่างที่สุด จึงเห็นความสำคัญและประโยชน์ของหลักธรรมาภิบาล จึงได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้เป็นครั้งแรกที่ อบต.ชมพู อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมี ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ และหลักประสิทธิผล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักคุณธรรม

จากที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ธรรมาภิบาล มีความสำคัญ มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์มากในการบริหารจัดการในทุกองค์กร ให้ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ เป็นวิธีการป้องกันไว้ก่อนด้วย นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยให้การบริหารเป็นที่ยอมรับของประชาชน และเป็นการลดการทุจริต ความขัดแย้ง และลดหรือแก้ปัญหาที่เรื้อรังขององค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

๒. ๔.๓ องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีมีประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชน สังคม และประเทศเป็นอย่างมาก หน่วยงานและนักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้แตกต่างกันดังต่อไปนี้

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี^{๐๑} กล่าวว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดย United Nations Development Programme (UNDP) มีองค์ประกอบได้แก่

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

๒. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมายโดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๓. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงานกฎเกณฑ์กติกาต่างๆมีความเปิดเผยตรงไปตรงมาข้อมูลข่าวสารต่างๆในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ

^{๐๐} บุญบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, หน้า ๓๕ – ๔๑.

^{๐๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗-๑๘.

(Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. การมีฉันทานุมติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

๕. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมเช่นการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพการมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมการมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองการมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้ส่วนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

๖. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆในสังคมเช่นโอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดีโดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

๗. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆเช่นรัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมรวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๘. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆของภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้นโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

๙. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สุดจิต นิมิตรกุล^{๐๐} เห็นว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหารการปกครองการพัฒนาและการกระจายอำนาจซึ่งมี ๑๑ องค์ประกอบคือ

^{๐๐}สุดจิต นิมิตรกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ”ในการปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร:บริษัทการพิมพ์.๒๕๔๓),หน้า๑๓-๒๔.

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

๒. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบทระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

๔. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆต้องตรงกับข้อเท็จจริงของดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

๕. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

๖. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

๗. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

๘. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผลหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

๙. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

๑๐. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

๑๑. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุมโอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

ปีติเทพ อยู่ยืนยง^{๑๖} กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล อาจแยกองค์ประกอบที่สำคัญ ได้ดังนี้

๑. หลักความโปร่งใส (Transparency) กล่าวคือ ไม่ว่าจะกระทำการใด ๆ ในการบริหารจัดการองค์กรก็ต้องมีเหตุผลโปร่งใสในวิธีการ และสามารถตรวจสอบได้และมีองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อตรวจสอบการทำงาน โดยพร้อมถูกตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นจากองค์กรภายในหรือองค์กรภายนอก

๒. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้กฎหมายต่าง ๆ อย่างเที่ยงตรง ยุติธรรม สามารถบังคับใช้กฎหมายกับทุกคนได้เสมอกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

๓. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) กล่าวคือ ต้องมีการรับผิดชอบในการกระทำของตน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนของงาน หรือองค์กรและต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด เพื่อบรรลุผลของงานและองค์กร

๔. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับส่วนในประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อจะได้ไม่เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์

๕. หลักคุณธรรม (Moral) กล่าวคือ คนในองค์กรต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดี และสำนึกในความดีงามที่จะทำงาน โดยถูกต้องและสุจริต

๖. หลักความคุ้มค่า โดยจะต้องถือประโยชน์สูงสุดแห่งองค์กรเป็นที่ตั้งในการบริหารและขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จ

๗. หลักการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนและบุคลากรในองค์กรจะต้องมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยมุ่งผลแห่งความสำเร็จร่วมกัน

ชนะศักดิ์ ยวนบูรณ์^{๑๗} เห็นว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ อันประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ ดังนี้

^{๑๖}ปีติเทพ อยู่ยืนยง , ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคม , (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓.

^{๑๗}ชนะศักดิ์ ยวนบูรณ์, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ” ในการปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓-๑๒.

เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติตามหลักการสำคัญ ๖ ประการคือ

๑. หลักนิติธรรมเป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรมเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นคุณธรรมมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

๔. หลักความมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็นการมีส่วนร่วมสาธารณะประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ

๕. หลักความรับผิดชอบเป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่าเป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า คุ้มครองสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการนี้ หน่วยงานและนักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักไว้ดังต่อไปนี้

๑. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักการสำคัญในหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้มีนักวิชาการให้ทัศนะไว้ต่างกัันดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๙๖} ได้กำหนดหลักนิติธรรมไว้ว่า การมีเกณฑ์ยุติธรรมและชัดเจน ได้แก่ การตรากฎหมายและกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{๙๗} กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดี ได้มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม เป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน^{๙๘} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในหลักนิติธรรมว่า เป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู^{๙๙} กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายโดยดูว่ามีบทกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

เกรียงไกร เจริญวงศ์ศักดิ์^{๑๐๐} กล่าวถึง หลักนิติธรรมว่า การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

^{๙๖}สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒, หน้า ๓.

^{๙๗}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance), หน้า ๑๓.

^{๙๘}สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๓), หน้า ๓.

^{๙๙}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, แนวการพิจารณาโทษข้าราชการครูที่ผิดวินัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐.

^{๑๐๐}เกรียงไกร เจริญวงศ์ศักดิ์, “ธรรมรัฐภาคการเมือง : บทบาทภาคการเมือง”, รัฐสภาสาร, ปีที่ ๔๖ ฉบับที่ ๕ (กันยายน ๒๕๔๑) : ๒๐.

สุดจิต นิमितกุล^{๙๐} กล่าวถึง ความหมายของหลักนิติธรรมว่า พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

วนิดา แสงสารพันธ์^{๙๑} กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์นี้ อาจหมายถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม เป็นหลักการในการใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครอง กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงตัวบทกฎหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมถึงเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม ชัดเจน ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และมีความชอบธรรม ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม ด้วยกระบวนการยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยเกิดสันติสุขในหมู่คณะ ซึ่งจะส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด

๒. หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรมซึ่งเป็นหลักสำคัญในหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีนักวิชาการให้ทัศนะไว้ต่างกัันดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๙๒} กล่าวถึงหลักคุณธรรมว่าหมายถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจได้แก่การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแห่งราชบัณฑิตยสถานในการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีเพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจขยันอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

^{๙๐}สุดจิต นิमितกุล, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี, หน้า ๓๕.

^{๙๑}วนิดา แสงสารพันธ์ , “การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล”, วารสารนักบริหาร, ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๒ (กันยายน ๒๕๔๔) : ๓๕ – ๔๓.

^{๙๒}สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.๒๕๔๒, หน้า ๓.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{๙๖} กล่าวถึงหลักคุณธรรมว่าหมายถึงการ ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆทั้งในและนอกองค์กรลดลงคุณภาพชีวิตของ คนในสังคมดีขึ้นมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดสังคมมี เสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน^{๙๗} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาขั้น พื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในหลักคุณธรรมที่จะต้องยึดมั่นใน ความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างสังคม มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มี ระเบียบวินัย และประกอบอาชีพที่สุจริต

กรมวิชาการ^{๙๘} เสนอความคิดเห็นเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมว่าการ บริหารงานด้วยคุณธรรมจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้คนและกระบวนการบริหารดำเนินไปด้วย ความเรียบร้อยราบรื่นบรรลุดุติประสงคได้ดียิ่งขึ้นและเป็นที่ยอมรับนับถือของเพื่อนร่วมงานทำให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อร่วมงานเกิดขวัญกำลังใจรู้สึกมั่นใจในการปฏิบัติงานซึ่งจะส่งผลให้การ ปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรมเป็นกรใช้อำนาจที่ชอบธรรม ถูกต้อง ดีงาม เพื่อส่งเสริมและ สนับสนุนให้สมาชิกและประชาชนมีคุณภาพ ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยในการ ประกอบอาชีพที่สุจริต รู้จักจักฟังพาดาศัยกัน สุภาพอ่อนโยน และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

๓. หลักความโปร่งใส

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๙๙} กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าหมายถึงการมีการ ดำเนินการที่โปร่งใสได้แก่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไก การทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมิการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่าง

^{๙๖} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน , การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance), หน้า ๑๔.

^{๙๗} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน, หน้า ๖

^{๙๘} กรมวิชาการ , คู่มือการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา , (กรุงเทพมหานคร : กระทรวง ศึกษาธิการ, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕๒.

^{๙๙} สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีพ.ศ.๒๕๔๒, หน้า ๓.

ตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^{๑๐} กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าหมายถึงความโปร่งใสขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการที่มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ^{๑๐} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในหลักความโปร่งใสว่า ในการทำงานทุกขั้นตอนต้องยึดหลักโปร่งใส เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงกลไกการทำงานร่วมกันให้สามารถตรวจสอบ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ^{๑๐} ได้กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

สมาน รังสิโยภิญช์ ^{๑๐} ได้กล่าวว่า ความสุจริตและโปร่งใส การบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส รวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินการที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล หรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

^{๑๐} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน , การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance), หน้า ๑๔.

^{๑๐} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน, หน้า ๑๐.

^{๑๐} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙, หน้า ๒๖.

^{๑๐} สมาน รังสิโยภิญช์, การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐.

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลิ^{๐๙} ได้กล่าวว่า หลักความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การดำเนินงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากนอรรายรั้งบังหลวง

สุวรรณ ทองคำ^{๐๐} ได้กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

สุดจิตร นิมิตกุล^{๐๑} ได้กล่าวว่า ความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

เกษม วัฒนชัย^{๐๒} กล่าวถึง หลักความโปร่งใส ในการออกแบบระบบและกระบวนการบริหารทุกขั้นตอนจะต้องยึดหลักความโปร่งใส อธิบายได้ด้วยเหตุผล และมีหลักฐานกำกับ

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์^{๐๓} ได้กล่าวว่า การทุจริตเป็นเสมือนปลุกูลกองใหญ่ของสังคมไทย สาเหตุหลักที่ทำให้การนอรรายรั้งบังหลวงในประเทศไทยเป็นไปอย่างกว้างขวางและสะดวกง่ายดาย มาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่บิดเบี้ยว เพราะให้อำนาจกับรัฐบาลและนักการเมืองมากเกินไป โดยปราศจากการตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคประชาชน

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส เป็นกระบวนการทำงานที่กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ กำหนดเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาของบุคคลในองค์กร และมีความโปร่งใสให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพรางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้อง

^{๐๙} บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, หน้า ๔๒.

^{๐๐} สุวรรณ ทองคำ, “สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี”, วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏเทพสตรีลพบุรี, ๒๕๔๕).

^{๐๑} สุดจิตร นิมิตกุล, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี, หน้า ๑๓ – ๒๔.

^{๐๒} เกษม วัฒนชัย, “สถาบันที่เข้มแข็งมั่นคง”, วารสาร มจร, ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๔ (กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๔๓) : ๔.

^{๐๓} วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, คู่มือกู้ชาติทางออกจากวิกฤติ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสหัสวรรษ, ๒๕๔๔), หน้า ๔๕.

๔. หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหลักสำคัญในหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีนักวิชาการให้ทัศนะไว้อย่างต่างกัันดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๖๐} กล่าวถึงหลักความร่วมมือว่าหมายถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องได้แก่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณาการแสดงประชามติหรืออื่นๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน^{๖๑} ได้กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในหลักการมีส่วนร่วมว่า จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญในการบริหารและจัดการศึกษา

สุดจิต นิมิตรกุล^{๖๒} ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม ตามหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย ว่า การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริหารประชาชน

วันชัย วัฒนศัพท์^{๖๓} ได้กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน

^{๖๐} สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.๒๕๔๒.

^{๖๑} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, หน้า ๑๕.

^{๖๒} สุดจิต นิมิตรกุล , “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” ในการปกครองที่ดี (Good Governance), หน้า ๑๓-๒๔.

^{๖๓} วันชัย วัฒนศัพท์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน,(กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย, ๒๕๔๓), หน้า ๒๘.

เฉลิม เกิดโมลี^{ปอ} ได้กล่าวว่า หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวในด้านความรู้ ความสามารถ และทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปร่วมคิดตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ด้วยตนเองเหนือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค

สุรพล พุฒคำ^{ปข} กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมหมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับผูกพันกับงานที่ตนได้รับผิดชอบทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนได้รับผิดชอบและพร้อมที่จะดำเนินการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการเรียนรู้ของกันและกัน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือบุคลากรในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. หลักการรับผิดชอบ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{ปอ} กล่าวว่าหลักความรับผิดชอบว่าหมายถึงความพร้อมรับการตรวจสอบได้แก่ตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{ปอ} เสนอว่าหลักความรับผิดชอบหมายถึง การได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้ใช้บริการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการบรรลุตาม

^{ปอ}เฉลิม เกิดโมลี , “แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย”, เอกสารการประกอบการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓) : ๓.

^{ปข}สุรพล พุฒคำ, การจัดการในสถานศึกษา, เอกสารประกอบการสอนหลักทฤษฎีและการปฏิบัติการบริหารสถานศึกษา, (ลพบุรี : สถาบันราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๕๔). หน้า ๑๒๕-๑๓๘

^{ปอ}สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.๒๕๔๒, หน้า ๑๐.

^{ปอ}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน , การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance), หน้า ๔.

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ^{๒๒} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในหลักความรับผิดชอบว่าจะต้องมีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น ตำนึกและรับผิดชอบในการตัดสินใจที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ใส่ใจและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลของการกระทำของตนเองตามบทบาทและหน้าที่ของสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ^{๒๓} กล่าวว่าไว้ว่า หลักความรับผิดชอบ คือความตระหนักถึงสิทธิหน้าที่การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อการกระทำของตน

บุษบง จัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี ^{๒๐} ได้กล่าวไว้ว่า หลักความรับผิดชอบ ตามความหมายของสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ทางราชการ หรือที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่สังคม ประชาชนและประเทศ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งที่เป็นผลดีและผลเสีย และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

^{๒๒} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, หน้า ๑๕.

^{๒๓} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙, หน้า ๑๒.

^{๒๐} บุษบง จัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, หน้า ๔๒.

สายใจ ออจองค์^{๖๐} ได้กล่าวว่าความรับผิดชอบหมายถึงการทำตามหน้าที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการทำงานตามที่ได้รับมอบหมายการทำตามที่ตนเองได้พูดหรือได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ และการยอมรับในสิ่งที่ตนเองได้พูดหรือกระทำลงไปทั้งในด้านที่เป็นผลดีและด้านที่เป็นข้อบกพร่องทุกครั้ง

จากข้อความข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีหลักความรับผิดชอบ คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อ งานและสถานศึกษา มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเพียรพยายามเอาใจใส่รอบคอบตรงต่อเวลาขยันขันแข็ง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสถานศึกษา ปฏิบัติงานให้มีคุณภาพถูกต้องครบถ้วนและให้เกิดข้อผิดพลาดน้อยที่สุด ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และกล้าที่จะยอมรับผลจากสิ่งที่ตนเองได้กระทำ

๔. หลักความคุ้มค่า

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๖๑} กล่าวถึงหลักความคุ้มค่า หมายถึงการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้แก่การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมแก่ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{๖๒} กล่าวว่าหลักความคุ้มค่า หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

^{๖๐}สายใจ ออจองค์ , “การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยบางประการกับบุคลิกภาพการเข้าสังคมกับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๔๕).

^{๖๑}สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.๒๕๔๒, หน้า ๒.

^{๖๒}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน , การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance), หน้า ๔.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ^{๕๐} กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในหลักความคุ้มค่า สถานศึกษาจะต้องมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเยาวชน และประชาชนที่สถานศึกษารับผิดชอบ

สมาน รังสียกฤษฎ์ ^{๕๑} ได้กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่า เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการในการทำงาน การจัดองค์การ การจัดสรรบุคคล และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการประชาชนที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

อานันท์ ปันยารชุน ^{๕๒} ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความเคยชินในระบบราชการที่จะรับใช้งบประมาณที่เหลือตอนสิ้นปีให้หมดไปว่า เป็นการไม่รู้คุณค่าของเงินงบประมาณที่เป็นภาษีของประชาชนซึ่งควรจะเก็บไว้ในปีต่อไป ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงความคิดดังกล่าวจะเป็นผลเสีย การบริหารยุคใหม่ต้องคำนึงถึงรายรับและต้นทุน (Cost effectiveness) และความคุ้มค่าของโครงการ เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

เกษม วัฒนชัย ^{๕๓} เสนอหลักความคุ้มค่า ดังนี้ ๑) การทำกิจกรรมใด ต้องสร้างระบบมาตรฐาน ควบคุมกันไป ให้มีการกำหนดระดับมาตรฐานที่จะไปถึง กำหนดวิธีปฏิบัติและสร้างคู่มือปฏิบัติแล้ววัดผลประเมินผลเป็นระยะ ๒) การบริหารจัดการทุกด้าน ต้องยึดหลักประหยัดและหลักประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีคุณค่าที่สุด

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและส่วนรวม ทำให้เกิดการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องนำหลักความคุ้มค่า ไปบริหารจัดการในสถานศึกษา และรณรงค์ให้บุคลากรในสถานศึกษาช่วยกันประหยัด

^{๕๐} สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, หน้า ๑๕.

^{๕๑} สมาน รังสียกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า ๒๑.

^{๕๒} อานันท์ ปันยารชุน, ธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยในนานาทัศนะว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ๒๕๔๒), หน้า ๓๑ – ๔๒.

^{๕๓} เกשמ วัฒนชัย, “สถาบันที่เข้มแข็งมั่นคง,” วารสาร มจร. วิชาการ, หน้า ๖.

ใช้วัสดุต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์และมีคุณภาพ รวมทั้งรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์
ยั่งยืน

จากที่กล่าวมาย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หลักธรรมาภิบาล ที่นำมาใช้ในการ
บริหารงานที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนั้นต้องประกอบด้วย
หลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความ
รับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๑ งานวิจัยในประเทศ

สมปอง ชันน้อย^{๒๒} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา
ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์”

ผลการวิจัยพบว่า

๑. ความเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขต
อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ พบว่าในการบริหารโรงเรียนด้วยหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ
ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ
หลักความคุ้มค่า และความหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง
๒. เปรียบเทียบระดับธรรมาภิบาล ของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน โรงเรียน
มัธยมศึกษา ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ พบว่าผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับ
ระดับธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน อยู่ในระดับมาก ส่วนมากครูผู้สอนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับ
ระดับธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง
๓. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล ผู้ตอบ
แบบสอบถามส่วนใหญ่ ต้องการให้มีการลดขั้นตอนการให้บริการและการทำงาน ร้อยละ ๑๕.๐๕
รองลงมาให้จัดทำประกาศแลคู่มือการขอรับบริการสำหรับผู้มาติดต่อ โดยระบุขั้นตอนและ
ระยะเวลาให้บริการที่ชัดเจน ร้อยละ ๑๓.๖๔ มีระบบติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟัง
ความเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไป ร้อยละ ๑๑.๘๒ จัดให้มี
ระบบร้องเรียนในการให้บริการของโรงเรียน ร้อยละ ๑๐.๕๑ ตามลำดับ

^{๒๒} สมปอง ชันน้อย , “ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี
จังหวัดสุรินทร์”, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, ๒๕๔๕).

พระไวยงษ์ สิลเตโซ ^{อนัน} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร”

ผลการวิจัยพบว่า ครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาพรวมและรายข้ออยู่ในระดับมาก ๓ ด้าน คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักคุณธรรม ส่วนในด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักความคุ้มค่า มีความคิดเห็นในภาพรวมอยู่ในระดับมาก แต่ในรายข้อมีบางข้อมีอยู่ในระดับปานกลาง

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของครูผู้สอน ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์สอน และระดับชั้นที่สอน ไม่มีความสัมพันธ์ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้

นอกจากนี้ครูผู้สอนมีข้อเสนอแนะให้พิจารณาความดี ความชอบ โดยยึดผลงานการสอนมากกว่าทำงานนอกโรงเรียน และควรแต่งตั้งคณะกรรมการในด้านจัดซื้อ จัดจ้าง รวมทั้งมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพของครูมากกว่าอาคารสถานที่ด้วย

เฉลิมชัย สมท่า ^{อนัน} ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลยเขต๑”

ผลการวิจัยพบว่าสภาพการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนพบว่าโดยภาพรวมอยู่ในระดับ “มาก” ทั้ง๖หลักเรียงตามลำดับคือหลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักคุ้มค่าและหลักความโปร่งใสโดยมีผลงานวิจัยระดับคะแนนสูงสุดในแต่ละด้านดังนี้ในด้านหลักนิติธรรมข้อที่ได้คะแนนสูงสุดคือการส่งเสริมให้บุคลากรมีระเบียบวินัยประพฤติตนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและจรรยาบรรณวิชาชีพครูในด้านคุณธรรมข้อที่ได้คะแนนสูงสุดคือการส่งเสริมให้

^{อนัน}พระไวยงษ์ สิลเตโซ, “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร”, **ครุศาสตรมหาบัณฑิต**, (สาขาวิชาการบริหารการศึกษา) (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑).

^{อนัน}เฉลิมชัย สมท่า, “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลยเขต๑”, **วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๑).

บุคลากรมีความก้าวหน้าในวิชาชีพมีความเมตตากรุณาเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้ร่วมงานในด้านหลักความโปร่งใสข้อที่ได้คะแนนสูงสุดคือ การกำกับดูแลควบคุมให้มีการจัดทำบัญชีและทะเบียนเกี่ยวกับการเงินทุกประเภทให้เป็นปัจจุบันและถูกต้องตามระเบียบการตรวจสอบในด้านหลักการมีส่วนร่วมข้อที่ได้คะแนนสูงสุดคือ การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน ในด้านหลักความรับผิดชอบข้อที่ได้คะแนนสูงสุดคือมีความตั้งใจและเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติงานการสำรวจดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนที่มีปัญหาต่างๆและ ในด้านหลักความคุ้มค่าข้อที่ได้คะแนนสูงสุดคือการจัดและดูแลให้มีการใช้อาคารสถานที่และบริเวณ โรงเรียนให้เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอน

ศรินารถ นันทวัฒน์ภิรมย์^๑ ได้ทำการวิจัยเรื่อง **“การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมืองลำพูน”**

ผลการวิจัย พบว่าการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปในภาพรวมมีการบริหารที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญจนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนบริหารงานด้านงบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญระดับคุณภาพมีความพยายามจนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้านพบว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายามจนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามกฎเกณฑ์ใน ด้านวิชาการได้แก่การ วัดผลและประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริงจากกระบวนการปฏิบัติและผลงานที่เกิดขึ้นด้านงบประมาณได้แก่การมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุมและเบิกจ่ายพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคลได้แก่การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่บุคคลในแต่ละตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสมเป็นลายลักษณ์อักษรและด้านการบริหารทั่วไปได้แก่การจัดทำสำมะโนและระบบข้อมูลสารสนเทศจากการทำสำมะโนผู้เรียนเพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับปัญหาในการบริหารงานพบว่าด้านวิชาการมีปัญหากับหลักสูตรเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรอย่างชัดเจนไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่นด้านงบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานด้านบริหารงานบุคคลสถานศึกษาประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้

^๑ศรินารถ นันทวัฒน์ภิรมย์, “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมืองลำพูน”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๙).

ความสามารถในการรับผิดชอบงานที่นอกเหนือจากงานในด้านการเรียนการสอนและด้านบริหารงานทั่วไปสถานศึกษาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านธุรการและเทคโนโลยี ส่วนข้อเสนอแนะในการบริหารงานคือ ด้านวิชาการควรมีการจัดอบรมในการจัดทำหลักสูตรและควรมีการจัดทำหลักสูตรในรูปคณะกรรมการด้านงบประมาณควรมีการจัดอบรมการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานด้านการบริหารบุคคลควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาในการจัดหาอัตรากำลังเพิ่มเติมและการวางแผนการใช้อัตรากำลังที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและด้านการบริหารทั่วไป ควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาในการจัดหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้ความรู้แก่ผู้รับผิดชอบและที่สำคัญควรมานำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางการบริหารงานในสถานศึกษาร่วมกับหลักการบริหารอย่างอื่นด้วย

สุวรรณ ทองคำ^{๑๙๐} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี”

ผลการวิจัย พบว่าผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายหลักส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุดสำหรับผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมาผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน ๑๐ ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร ๑๑ - ๒๐ ปี และมากกว่า ๒๐ ปี ตามลำดับ และคุณวุฒิทางการศึกษาประสบการณ์การบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้านคือด้านคุณวุฒิทางการศึกษามีความสัมพันธ์กัน ๕ รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ จำนวน ๒ รายการและมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ จำนวน ๓ รายการจากข้อคำถามทั้งหมด ๕๐ รายการด้านประสบการณ์การบริหารมีความสัมพันธ์กัน ๑๐ รายการโดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ทุกรายการจากข้อคำถามทั้งหมด ๕๐ รายการ

^{๑๙๐}สุวรรณ ทองคำ , “สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (การบริหารการศึกษา) (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๔๕).

เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์^๑ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี”

ผลการวิจัยพบว่า

๑. สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี โดยภาพรวมมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

๒. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี ที่มีประสบการณ์ในการบริหารของผู้บริหารแตกต่างกัน พบว่า ในภาพรวมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการบริหาร ตั้งแต่ ๑ – ๑๐ ปี และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ ๑๑ ปีขึ้นไป มีสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้แต่มีด้านที่แตกต่างกัน ๑ ด้าน คือด้านหลักคุณธรรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

๓. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี ที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ – ๒ และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๓ – ๔ มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

๔. ปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี ที่ได้จากการถามปลายเปิด พบว่า ด้านที่มีจำนวนความถี่ของปัญหา ๓ ลำดับแรก คือด้านความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักการมีส่วนร่วม โดยครูได้เสนอแนวทางแก้ไขด้านหลักความโปร่งใสมากที่สุด รองลงมาคือด้านนิติธรรม ซึ่งปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับค่าเฉลี่ยที่ได้จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม แบบประมาณค่า

^๑เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์, “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี, ๒๕๔๘).

๒.๕.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

Thabet^{อนอ} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล ” วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้คือ เพื่อทำการสำรวจปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล เครื่องมือสำหรับการวิจัยได้รับการพัฒนาขึ้น เพื่อใช้ในการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญจากคณะผู้อำนวยการและพนักงานของกลุ่มบริษัท Fortune จำนวน ๕๐๐ คน ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมในการวิจัยครั้งนี้ และใช้วิธีการทดสอบค่าทีและการทดสอบค่าแบบ Chi-square ในการวิเคราะห์ผลข้อมูล เพื่อศึกษาว่าปัจจัยใดที่มีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล

จากการทดสอบสมมติฐานการวิจัยทำให้พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญกับการส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล โดยเฉพาะปัจจัยด้านแรงกดดันจากบริษัทคู่แข่ง และกฎระเบียบในการควบคุมดูแลของรัฐบาล ซึ่งพบว่ามีอิทธิพลในระดับสูงต่อการตัดสินใจเลือกที่จะส่งเสริมให้มีการใช้หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล

มาร์เซลล์า (Marcella)^{อน*} ได้ศึกษา “การบริหารปกครองด้านการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของโมรอนโก (Morongo) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย”

การวิจัยนี้พบว่าการรับรู้ของผู้มีส่วนร่วมซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพของการปกครองทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโมรอนโก ข้อมูลที่ได้รับมีการเปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่ ทำการศึกษาเอกสารได้จัดหัวข้อที่สอดคล้องกันเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ไปสู่การเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาจนบรรลุเป้าหมาย อีกทั้งการวิจัยครั้งนี้ยังได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าบทบาทของผู้นำในการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา

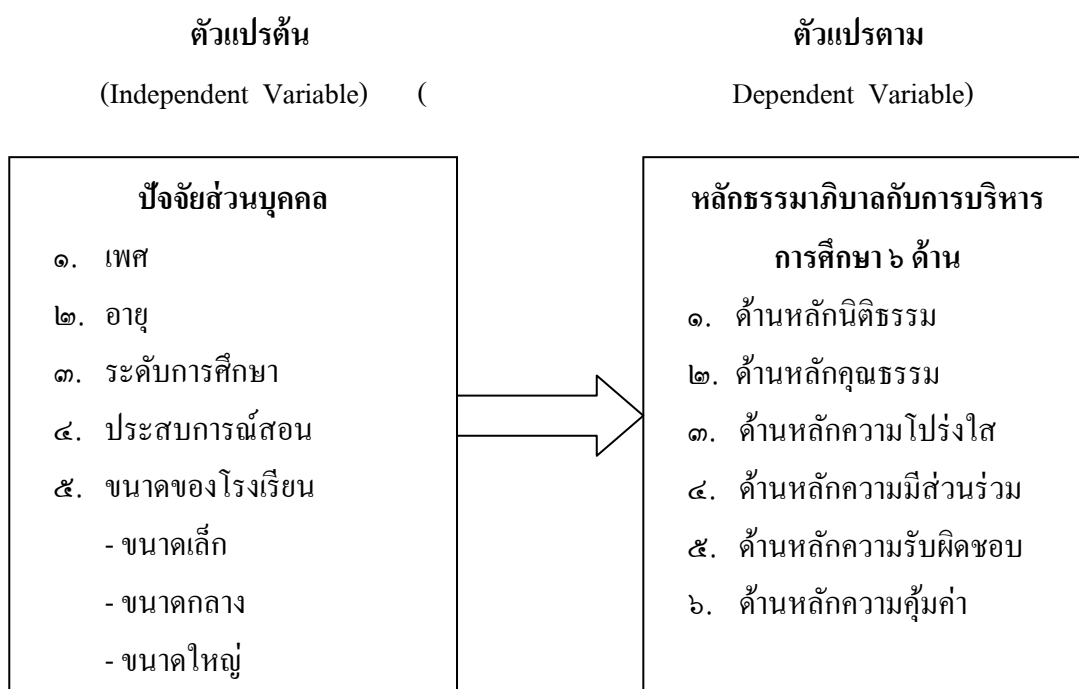
^{อนอ}Thabet, Sameer Saeed A. (2002). **Factors related to the implementation of corporate governance**. Dissertation Abstracts Internation.[Online].Availatle:.<http://www.od.arc.nrru.ca .th/dao/detail.nsp> [11, January,2011,]

^{อน*}Marcella, Casey-Cooper. (2005). **Educational Governance of the Morongo Unified School District**(California).[Online].Availatle:.<http://www.lip.ump.com/dissertations/preview/3166794>. [11, January,2011,]

สรุปผลจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่าการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อทำการประยุกต์ใช้กับสถานศึกษามีด้านที่ต้องพิจารณาคือด้านหลักนิติธรรมด้านหลักคุณธรรมด้านหลักความโปร่งใสด้านหลักการมีส่วนร่วมและด้านหลักความรับผิดชอบซึ่งมีงานวิจัยในเรื่องนี้ยังไม่มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานป्राจันบุรี เขต จึงสมควรมีการทำวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล กับการบริหารการศึกษาในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวเนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานที่บริหารโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานที่เน้นการบริหารฐานโรงเรียนและการบริหารแบบนิติบุคคลต้องใช้ฐานคิดของการบริหารทั้ง ๖ ด้านของการ ใช้หลักธรรมาภิบาล กับการบริหารการศึกษา

๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย