

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสารและงานวิจัยตามลำดับดังนี้

๒.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

๒.๒ ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล”

๒.๓ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ๖ ด้าน

๒.๔ ธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการในสถานศึกษา

๒.๕ บทบาทและประสบการณ์ของผู้บริหารในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล^๑ ยังไม่มีการยืนยันแน่ชัดว่ามีต้นกำเนิดมาจากความคิดของผู้ใดในสมัยใด แต่มีการศึกษาและกล่าวถึงรัฐและสังคมที่รักความยุติธรรม ผู้ปกครองที่ดี รัฐบาลที่ดี การปกครองที่ดี มานานแล้ว ในกลุ่มชาติตะวันตกปรากฏขึ้นในยุคนครรัฐกรีกโบราณเมื่อประมาณ ๒,๕๐๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาที่เกี่ยวกับรัฐและสังคมของ พลาโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) ซึ่งเป็นปราชญ์สำคัญในยุคนั้น ธรรมรัฐกับประชาธิปไตย หรือ Democracy ในภาษาอังกฤษมีจุดกำเนิด และพัฒนามากว่า ๒,๕๐๐ ปีมาแล้วเช่นกัน คือเริ่มมาจากยุคกรีกโบราณ ก่อนที่จะเกิดพลังผลักดันอย่างจริงจัง ในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ ๑๗ ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา แต่เริ่มปรากฏขึ้นอย่างมั่นคงและแพร่หลายตั้งแต่ตอนคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา

ธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา^๒ หลักการการปกครองที่ดีได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ได้เป็นที่รู้จักในนามของธรรมาภิบาล Good Governance กล่าวคือสหรัฐอเมริกาได้พยายามเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๕-๒๔๙๐ ซึ่งอยู่ในสมัยของประธานาธิบดีแฟรงก์ลิน รูสเวลต์ (Franklin Roosevelt) โดย

^๑ เสนีย์ คำสุข, ธรรมรัฐ, (วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๔), หน้า ๕๔-๖๖.

^๒ Sam Agere, **Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective**, (London : Commonwealth Secretariat, 2000), p. 56.

รัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของสำนักงานประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้นำมาปฏิบัติและปรับปรุงใช้กับแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบันนี้ ในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๓ สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้งองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงานแห่งชาติ National Performance Review (NPR) เพื่อทำการตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่ารัฐบาลและผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ Good Governance Performance and Results Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน ๕ ปี ของการพัฒนางาน ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และ หลักการประเมิน ตามระเบียบดังกล่าวนี้ทำให้แต่ละหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงประสิทธิภาพ ของการทำงานของตัวเอง และช่วยทำให้มีการประเมินเพื่อทราบปัญหาและจุดบกพร่องของ หน่วยงานได้ชัดเจนขึ้นครั้งถึงตอนปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) ได้ อนุมัติและเร่งรัดให้มีการปฏิรูปองค์กรรัฐเพิ่มเติม ซึ่งรวมการลดขนาดของหน่วยงานตัดตอน กฎระเบียบต่างๆ ที่รุ่มร่ามลงถึงประมาณครึ่งหนึ่งของระเบียบปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ ณ ขณะนั้น ระยะเวลา ๑ ปีเท่านั้น สหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ได้ถึง ๑ ใน ๔ ของ แผนงานทั้งหมด จัดสรรเงินทดแทนให้กับพนักงานที่สมัครใจลาออกก่อนถึงกำหนดเกษียณ ราชการ ในการปฏิรูปให้องค์กรขนาดเล็กลง มีการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ย่อมมีความ จำเป็นในการใช้คนน้อยลงแต่คงคนทำงานที่มีคุณภาพไว้ นอกจากนั้นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของ ความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรของรัฐ ในสหรัฐอเมริกาคือการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงาน ย่อยต่างๆ และค้นหาความต้องการของกลุ่มองค์กรที่ถูกปฏิรูปดังกล่าว

ผลการปฏิรูปองค์กรรัฐตามคำแนะนำขององค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงานแห่งชาติ National Performance Review (NPR) เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิผล สหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรของรัฐเป็นหลัก สร้างขวัญ และกำลังใจของพนักงานและปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรรัฐระบบการเมืองและ เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาทูกหล่อหลอมมาจากระบอบประชาธิปไตยเสรี และระบอบทุนนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการพัฒนาสร้างพื้นฐานและให้ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบ คุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าวค่อนข้าง เข้มแข็ง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาก็มีการปรับปรุง ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่องสิ่งที่ท้าทายยิ่งสำหรับสหรัฐอเมริกา คือการ ผสมผสานและปรับใช้องค์ประกอบอื่นๆ ของธรรมาภิบาลให้เสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมของ องค์กร

ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์^๓ ฟิลิปปินส์ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐ หลังภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการรางวัลประกันคุณภาพของฟิลิปปินส์ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร Total Quality Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศ รางวัลประกันคุณภาพของฟิลิปปินส์ (PQA) จะประเมินคุณลักษณะของการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) ๑๐ ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์กรประกอบต่างๆ ดังนี้

๑. Public accountability คือความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้

๒. Transparency คือคุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐและความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

๓. Efficiency คือระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

๔. Results Focus คือการให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขของทรัพยากร

๕. Empowerment คือการประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

๖. Predictability of policies คือความคงเส้นคงวาและความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย

๗. Social development orientation คือการพัฒนาคุณภาพของชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

๘. Competitiveness คือการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาที่เหมาะสม

๙. Participation คือความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐและการที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ

^๓Sam Agere, **Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective**, (London : Commonwealth Secretariat, 2000), p. 59.

๑๐. Sound Economic Management คือศักยภาพและความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยงาน

จะเห็นว่าผู้นำและผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นตัวชี้วัดหลักของทั้ง ๑๐ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลและระดับความโปร่งใสของหน่วยงาน นอกจากจะวัดได้จากคุณลักษณะของผู้นำและผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว ยังสามารถวัดได้จากกลยุทธ์และแผนงาน การใช้ข้อมูลขององค์กรและขั้นตอนการดำเนินงานเป็นต้น

อาจสรุปได้ว่า ฟิలిปปินส์ใช้โครงการรางวัลประกันคุณภาพของฟิลิปินส์ (PQA) ช่วยให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่มีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงาน การใช้ข้อมูล งบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอย่างจำกัด อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน การพัฒนา การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร Total Quality Management (TQM) ไปสู่การกำกับดูแลคุณภาพทั้งองค์กร Total Quality Governance (TQG) จะเห็นได้ว่าหลักการของ การกำกับดูแลคุณภาพทั้งองค์กร (TQG) เน้นการพัฒนาคุณภาพการบริการจากความคิดเห็นของผู้รับบริการคนสุดท้าย ซึ่งหมายถึง ระบบการรับความคิดเห็นจากประชาชนนี้ นอกจากจะช่วยให้หน่วยงานสามารถประเมินคุณภาพการให้บริการในมุมมองต่างๆ แล้ว ยังช่วยให้เข้าใจปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้นด้วย และปัจจุบันนี้มีเทคโนโลยี คอมพิวเตอร์ช่วยในการประเมินผลได้เร็วขึ้น ซึ่งทำให้ ผลของการกำกับดูแลคุณภาพทั้งองค์กร (TQG) สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของธรรมาภิบาลในประเด็นประสิทธิภาพขององค์กร

ที่ประเทศอินเดีย Samuel Paul^๔ ได้จัดทำการประเมินงานบริการสาธารณะประเภทของ ๘ หน่วยงาน โดยออกแบบสอบถาม มีการสัมภาษณ์ และจัดสนทนากลุ่มย่อยกับประชาชนผู้มาใช้บริการ แล้วสรุปรายงานผลการประเมินเป็นบทความในสื่อท้องถิ่น โดยแจกแจงทั้งลำดับประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงานและปัญหาต่างๆ ที่ประชาชนประสบ เช่น คอร์รัปชัน ความผิดพลาดในการทำเอกสารหรือการบริการที่ด้อยคุณภาพและเห็นได้ว่าข่าวที่ออกไปกดดันอย่างน้อย ๒ หน่วยงานให้พยายามเร่งแก้ไขปัญหของตน จะเห็นได้ว่าหลักการของการกำกับดูแลคุณภาพทั้งองค์กร (TQG) เน้นการพัฒนาคุณภาพการบริการจากความคิดเห็นของผู้รับบริการคน

^๔Samuel Paul, อ้างใน Email P. Bolongaita, **Total Quality Governance (TQG) : A New Model for Government-Citizen Relations** [Online], accessed 27 May 2004. Available from <http://www.Virtualref.com/uncrd/658.htm>.

สุดท้าย ซึ่งหมายถึงระบบการรับความคิดเห็นจากประชาชนนี้นอกจากจะช่วยให้องค์กรสามารถประเมินคุณภาพการให้บริการในมุมมองต่างๆ แล้ว ยังช่วยให้เข้าใจปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้นด้วย และปัจจุบันนี้มีเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ช่วยในการประเมินผลได้เร็วขึ้น ซึ่งทำให้ผลของการกำกับดูแลคุณภาพทั้งองค์กร (TQG) สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของธรรมาภิบาลในประเด็นประสิทธิภาพขององค์กร

ธรรมาภิบาลในประเทศอินโดนีเซีย^๕ การปราบปรามคอร์รัปชันในอินโดนีเซียคอร์รัปชันจัดว่าเป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่งของอินโดนีเซีย ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและระดับความรุนแรงของปัญหา การคอร์รัปชันที่อินโดนีเซียเผชิญอยู่นั้นสามารถวัดได้จากสถานะและสถานภาพทางเศรษฐกิจผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และด้วยความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากนโยบาย การต่อต้านคอร์รัปชันของธนาคารแห่งเอเชีย Asian Development Bank : ADB ในปี พ.ศ.๒๕๔๑ ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจังและมีกรอบแนวทางกว้างดังต่อไปนี้

๑. การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรมเนื่องจากความโปร่งใสของกลไกทางการตลาดและการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมืองซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้าและต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพงดังนั้นการกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยให้ตลาดเกิดสถานะการแข่งขันเสรีเป็นไปตามกติกาและกลไกธรรมชาติของตลาด การบันทึกอำนาจของการผูกขาดของนายทุนและช่วยผลักดันให้ผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าไม่รายเล็กหรือรายใหญ่มีความเสมอภาคในการปรับปรุงคุณภาพและราคาของสินค้าเมื่อช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้ามีการแข่งขันกันโดยชอบธรรมและไม่มีช่องว่างสำหรับการคอร์รัปชันอำนาจการซื้อขายสินค้าน้อยเป็นของประชาชน

๒. ส่งเสริมให้การบริหารของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ระบบระเบียบราชการมีส่วนก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การบริการทั่วไปแก่ประชาชนด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบและขั้นตอนในการทำงานให้มีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

^๕ Sam Agere, **Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective**, (London : Commonwealth Secretariat, 2000), p. 61.

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีความเบื่อหน่ายที่มีต่อความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาและความไม่สนใจในเสียงหรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองมาเป็นเวลานานซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองประเทศเร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนกระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลและนักการเมือง

ประวัติการใช้ธรรมาภิบาลในต่างประเทศ^๖ สามารถสรุปเป็น ๒ ส่วน คือ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐบาลที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเติบโตจากระบบประชาธิปไตยและทุนนิยมจึงได้ปูพื้นฐานกฎหมายที่ยุติธรรมให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคและความโปร่งใสการตรวจสอบคุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันสหรัฐอเมริกายังมีความพยายามที่จะปรับการทำงานขององค์กรของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นมีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมียุทธศาสตร์คอยตรวจสอบหรือจับผิดการทำงาน ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบอสซาวานา ที่กำลังอยู่ในช่วงของการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อเป็นกลไกที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ดีขึ้น สร้างระบบการทำงานในองค์กรของรัฐบาลให้โปร่งใสและชัดเจน อันจะทำให้ต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนได้

ธรรมาภิบาลในประเทศไทย^๗ นับตั้งแต่สมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกสมัยได้พยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศ แต่การปฏิรูปที่ผ่านๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายสำคัญ ๒ เรื่องคือ คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น (พ.ศ.๒๕๒๓) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ทำระบบการกำหนดอัตราค่าจ้าง ๓ ปีมาใช้เพื่อให้ส่วนของราชการได้มองอนาคตในงานที่รับผิดชอบ การปรับปรุงโครงสร้างและการจัดระบบงานให้ดีขึ้นให้มีความคล่องตัวและลดความซ้ำซ้อนแต่ทั้ง ๒ นโยบายไม่สามารถยับยั้ง

^๖ Sam Agere, **Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective**, (London : Commonwealth Secretariat, 2000), p. 63.

^๗ รุ่ง แก้วแดง, **ริเอ็นจิเนียริง ระบบราชการไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๘), หน้า ๖๑.

การเติบโตส่วนของราชการได้ระบบข้าราชการไทยได้ขยายตัวสูงมากจากปี พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๓๗ ส่วนข้าราชการที่เพิ่มจาก ๑๓ กระทรวงเป็น ๑๔ กระทรวง จาก ๑๑๒ กรม เป็น ๑๒๔ กรม จาก ๑๑,๓๓๒ เป็น ๑๒,๕๕๑ กอง และจาก ๑,๗๕๗,๘๗๕ คน เป็น ๑,๘๖๗,๔๕๘ คน ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีส่วนราชการทั้งสิ้น ๑๕ กระทรวง ๑๐๐ กรม แม้ว่ากรมจะลดน้อยลงก็ตามแต่เป็นการเปลี่ยนย้ายงานไปอยู่ที่กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นจำนวนข้าราชการโดยรวมยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม ในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ออกกระเป๋ยบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแต่ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพลดขนาดส่วนราชการเพิ่มคุณภาพและคุณธรรมในการสรรหาบุคลากรไม่ได้รับการปฏิบัติและตอบสนองจากส่วนราชการต่างๆ เท่าใดนัก

รุ่ง แก้วแดง ได้กล่าวว่า ในสมัยของนายทวน หลีกภัย ^๔ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๓ รัฐบาลพยายามกำจัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการและมีการส่งเสริมให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการเกษียณก่อนกำหนดโดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการทหารที่มีอายุ ๔๕ ปีขึ้นไป และข้าราชการพลเรือนที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปเข้าร่วมโครงการทั้งนี้รัฐบาลได้จัดทำโครงการไปได้เพียง ๒ รุ่นเท่านั้น ดังนั้นความพยายามปฏิรูประบบราชการลดจำนวนข้าราชการและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสานต่อจากรัฐบาลชุดต่อมา

หลักธรรมาภิบาลได้มีการเผยแพร่มาสู่สังคมไทย ที่เด่นชัดที่สุด^๕ น่าจะในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๐ ความสนใจของรัฐบาลไทยได้เกิดขึ้นหลังจากมีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลจึงต้องหันมาสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ขอความร่วมมือจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) ให้ดำเนินการค้นคว้าวิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งคณะทำงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) ได้ทำเอกสารเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดทำเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งได้มีมติเมื่อ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ให้เร่ง

^๔ รุ่ง แก้วแดง, ริเอ็นจิเนียร์ ระบบราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๘), หน้า ๖๒.

^๕ เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๓.

สร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้สังคมไทย โดยให้จัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติได้ และไม่ถูกยกเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ ได้ให้ความเห็นชอบร่างระเบียบดังกล่าวและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไปเล่ม ๑๖ ตอนที่ ๖๓๓ วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนระเบียบนี้ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการของรัฐมนตรี พล. ที่ ๐๒๐๔ว/๑๓๐ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ จากนั้นเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้บัญญัติว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังนี้

๑. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

นอกจากนั้น ธนาคารแห่งเอเชีย^{๑๑} (ADB) ยังเป็นผู้แนะนำแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของธนาคารโลกมาใช้โดยได้ให้ความสำคัญกับความสามารถของภาครัฐในการนำนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายในเชิงเศรษฐกิจไปปฏิบัติ โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับตัวนโยบายเท่าใดนัก แต่เน้นที่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเป็นหลัก ทางธนาคารเชื่อว่าธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้มั่นใจได้ว่านโยบายที่ตั้งไว้จะได้ผลตามที่ต้องการ นอกจากนี้แล้ว ธนาคารแห่งเอเชียหรือ ADB ยังได้ระบุอย่างน้อยภาคีรัฐควรมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารจัดการอยู่ ๕ ประการคือ

๑. รัฐจะต้องรักษาความมั่นคงในเศรษฐกิจระดับมหภาค
๒. รัฐจะต้องพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่สำคัญ
๓. รัฐจะต้องเป็นธุระในการจัดหาสาธารณะสมบัติหรือบริการสาธารณะ
๔. รัฐจะต้องป้องกันไม่ให้เกิดการตลาดล้มเหลว
๕. รัฐจะต้องส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค

^{๑๑}ธนาคารแห่งเอเชีย (ADB), อังใน อมรา พงศาพิชญ์ และนิศยา ภัทรลิตตะพันธ์, องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๘.

๒.๒ ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๑๑} ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลไว้ว่า การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมฝ่ายวิชาการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือ สร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม โปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธีรยุทธ บุญมี^{๑๒} เป็นผู้ริเริ่มใช้คำแปลของ “ Good Governance” ว่า ธรรมรัฐ ให้ความหมายว่า ความคิดธรรมรัฐ เป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งแกร่งที่แท้จริงแล้ว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชน และให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดของธรรมรัฐ คือ การเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองและบริหารประเทศโดยรัฐ ประชาชน เอกชน ซึ่งกระบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ^{๑๓} ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หรือ “ Good Governance” ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนา และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

^{๑๑}ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี , การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี , (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕), หน้า ๒๔.

^{๑๒}ธีรยุทธ บุญมี, ธรรมรัฐแห่งชาติดุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๑), หน้า ๒.

^{๑๓}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒), หน้า ๑๘.

ไชยวัฒน์ คำชู^{๑๔} ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ หมายถึง การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม

เจริญพงษ์ วิญญูณุกษ์^{๑๕} ให้ความหมาย ธรรมนูญว่า เป็นกฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดี หรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคมโดยมีขอบเขตของความหมายรวมถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรของเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และประชาสังคม (Civil Society) ขณะเดียวกัน ยังรวมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ข้างต้นด้วย

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์^{๑๖} อธิบายว่า “ธรรมนูญ” หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้นพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่จะสะท้อน ความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญ เป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท่จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาด หรือไร้ประสิทธิภาพ

บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์^{๑๗} เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อธิบายว่า ธรรมนูญ หมายถึง รัฐที่ดำเนินการไปด้วยธรรม ประชาชนมีสติปัญญา ก่อให้สังคมเป็นปึกแผ่นในความเป็นหนึ่งเดียว ฝ่ายที่คิดเป็นศัตรูย่อมทำอะไรไม่ได้ หากคนไทยรักเมืองไทย รู้จักความเป็น

^{๑๔}ไชยวัฒน์ คำชู, ธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : น้าฝน, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒-๔๓.

^{๑๕}เจริญพงษ์ วิญญูณุกษ์, ธรรมนูญเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, (วารสารเพิ่มผลผลิต, ๒๕๔๓), หน้า ๓.

^{๑๖}ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณะกรรมการยัฐศาสตร์, ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐, (อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๑.

^{๑๗}บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์, อภิปราย ธรรมรัฐกับความมั่นคงชาติ, เมษายน ๒๕๔๑, (อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๑.

ไทยมากกว่านี้จะมีพลังสติปัญญา มีการจัดการที่ใช้ความปรองดองสร้างสรรค์ ในที่สุดธรรมรัฐก็เกิดขึ้นได้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช^{๙๔} ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

เกษม วัฒนชัย^{๙๕} ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า เป็นคำแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” คำว่า “Good” แปลว่า “ดี” “Governance” แปลว่า “การกำกับที่ดี การดูแลอย่างดี” ธรรมาภิบาล หรือ “Good Governance” จึงเป็นหลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดี

ทิพาวดี เมฆสวรรค์^{๙๖} เลขาธิการ ก.พ.กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การวางกรอบการทำงานในระบบราชการเพื่อให้เกิดระบบที่ดีเอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดี และไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งที่ดีในวาระการซึ่งคือเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัตินายการ ธรรมรัฐจะเป็นตัวเชื่อมให้สังคมที่มีการแยกส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชน เกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วน ให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคม กลไกที่จะทำให้เกิดได้นั้นจึงอยู่ที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้ปัญหาต่างๆ ของส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยปฏิบัติเป็นองค์รวม คือ ๑) ประชาชนทุกคนที่มีผลกระทบต้องมีส่วนร่วม ๒) มีความโปร่งใส รับรู้ได้ โดยรับฟังประชาพิจารณ์ส่งเอกสารให้และเมื่อตัดสินใจแล้วเปิดเผยเหตุผลได้ ๓) มีความรับผิดชอบต่ออย่างชัดเจน ๔) การใช้อำนาจต้องมีที่มาที่ไปเปิดเผย ๕) กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะตัดสินใจต้องชัดเจน ๖) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่การปฏิรูปราชการจะสำเร็จต้องเกิดจาก ๒ ส่วน คือ ๑. ความยินยอมพร้อมใจของคนในวาระการ ๒. มีความกดดันจากภายนอก คือ รัฐสภา รัฐบาล นอกจากนี้ยังต้องมีแรงหนุนจากภายนอก เช่น สื่อต่างๆ ประชาชนคอยตรวจสอบ ดิชม และภาคเอกชนต้องยอมรับได้จึงจะสำเร็จ

^{๙๔}ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **Good Governance** กับการปฏิรูปการศึกษาการปฏิรูปการเมือง, ม.ร.พ., ๒๕๔๑, (อ้างถึงในบุญบง ชัยเจริญวัฒนะ, เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนภูมิภาค ประจำปี ๒๕๔๖ (ภาคใต้), ๒๕๔๖).

^{๙๕}เกษม วัฒนชัย, **ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎามนตรี, ๒๕๔๖), หน้า ๕๑.

^{๙๖}ทิพาวดี เมฆสวรรค์, **ธรรมาภิบาลกับราชการไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๕), หน้า ๖๓.

อมรา พงศาพิชญ์^{๒๑} อธิบายว่า ธรรมนูญและธรรมนูญคือการ (กำกับ) ดูแลประโยชน์ของส่วนรวมและการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกัน การ (กำกับ) ดูแลนี้มีอยู่ในทุกระดับของสังคมหรือองค์กร เช่น ธรรมนูญของชาติ ธรรมนูญหรือธรรมนูญในองค์กรธุรกิจ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรบริหารท้องถิ่น หรือแม้แต่ธรรมนูญในครอบครัว ความหมายรูปธรรมของธรรมนูญและธรรมนูญคือกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมกฎกติกาขั้นต่ำมักจะประกอบด้วย (๑) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล ตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรมและรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (accountability) (๒) การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (transparency and predictability) (๓) การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (participation) (๔) การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย และความเสมอภาคเท่าเทียมกัน นอกจากนี้กฎกติกาขั้นต่ำยังมีลักษณะเฉพาะขององค์กรตามระดับ และบทบาทหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ เช่น กติกาเชิงธุรกิจขององค์กรธุรกิจ (corporate governance) กติกาของกลไกระดับเหนือรัฐ (good governance in the new world order) หรือกติกาขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

พิทยา บวรวัฒนา^{๒๒} ใช้คำว่า “Democratic Governance Paradigm” (DGP) เพื่อเรียกการปฏิรูปในระบบราชการในแนวใหม่นี้ว่า “ธรรมาภิบาล” ได้อธิบายว่าเป็น การสูญเสียอำนาจของนักการเมืองทำให้นักการเมืองกระหายอำนาจมากขึ้น วิธีการศึกษาการปฏิรูประบบราชการ (Methodology) ในประเทศไทยจะมีการศึกษาเป็น ๔ มิติคือ มิติทางอำนาจ (Power), มิติทางองค์กร (Organization), มิติทางการตรวจสอบ (Accountability), และมิติความยุติธรรม (Fairness)

วรภัทร โตธนะเกษม^{๒๓} อธิบายว่า Good Governance หมายถึง การกำกับดูแลที่ดีหรือหมายถึง การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือความโปร่งใส

^{๒๑}อมรา พงศาพิชญ์, ธรรมนูญและธรรมนูญกับองค์กรประชาสังคม, (เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๒๕.

^{๒๒}พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์กรสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สักดิ์โสการพิมพ์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๕๔.

^{๒๓}วรภัทร โตธนะเกษม, การสร้าง Good Governance ในองค์กร, วารสาร กสท.(ตุลาคม ๒๕๔๒), หน้า ๑๕.

(transparency) ความยุติธรรม (fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (accountability)

องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก NESCAP^{๒๔} (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) กล่าวว่า หลักการของธรรมาภิบาล หรือ good governance ตามที่ NESCAP กำหนดไว้มี ๘ หลักการ คือ การมีส่วนร่วม (participatory) การปฏิบัติตามกฎหมาย (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (responsiveness) ความสอดคล้อง (consensus oriented) ความเสมอภาค (equity and inclusiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) และการมีเหตุผล (accountability)

องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา^{๒๕} (United Nations Development Programmer) หรือ UNDP ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเอง ตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็น ที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและเสียงของคนยากจน ผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น^{๒๖} (JICA) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (๑๙๙๖)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

^{๒๔}NESCAP อ้างใน สุัทสนา สุทธิคุณสมบัติ, **What is good governance**, [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐, เข้าถึงได้จาก <http://www.unescap.org/>.

^{๒๕}องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา (UNDP) อ้างใน สุดจิต นิมิตรกุล, **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี, ในการปกครองที่ดี**, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓.

^{๒๖}องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น^{๒๖} (JICA), อ้างใน อมรา พงศาพิชญ์, **ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม**, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๔๓) หน้า ๗.

โคฟี อันนัน^{๒๖} (Kofi Annan) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐ ที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพ

โรดส์^{๒๗} (R.A.W. Rhodes) ได้รวบรวมความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ ว่ามีความหมายหลายอย่าง ใช้ในเรื่องต่างๆ ตามหน่วยที่ศึกษา (unit of analysis) ดังนี้

๑. ธรรมเนียมปฏิบัติในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลง และประชาชนจะเป็นผู้เรียกร้อง ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐ (governance as minimal state)

๒. บรรษัทที่บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (governance as corporate governance) ซึ่งหมายถึง การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทาง และควบคุมตรวจสอบ การบริหารงานของผู้บริหารองค์กรธุรกิจ ที่มีความรับผิดชอบ จัดแจงทำงานของบริษัทพร้อมกับต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และสังคมอีกด้วย การบริหารบรรษัทนี้จะถือว่าผู้บริหารและผู้ถือหุ้นไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน ต้องเป็นผู้บริหารอาชีพจะต้องมีการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้มีไว้แต่เพื่อผลกำไรอย่างเดียว แต่ต้องเปิดเผย โปร่งใส และสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่แท้จริง

๓. การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มเพื่อแข่งขันตอบสนองประชาชน เสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้บริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ผลักดันการทำงานจากระบบราชการไปสู่ชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเอง การวัดความสามารถของข้าราชการของรัฐวัดจากประสิทธิภาพในการทำงาน ข้าราชการของรัฐจะถือว่าบริการคือพันธกิจของตนนอกจากนั้นจะเป็นตัวเชื่อมประสานทุกส่วนของสังคม กล่าวคือ ส่วนสาธารณะ ส่วนเอกชน และส่วนประชาชน เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อประชาคม ซึ่งเรียกการบริหารเป็นการบริหารงานสาธารณะแบบใหม่ (governance as new public management, NPM)

๔. ธรรมเนียมปฏิบัติในฐานะที่เป็นการปฏิรูปการปกครอง (governance as good governance) ซึ่งเป็นการใช้กันอย่างกว้างขวางแพร่หลาย สำหรับการพัฒนารัฐที่กำลังพัฒนา ธรรมเนียมปฏิบัติในที่นี้ หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองที่จะบริหารกิจการของชาติโดยพัฒนา

^{๒๖} Kofi Annan, อ้างใน Thomas G. Weiss, **Governance good governance and global : conceptual and actual challenges**, (London : Third World Quarterly, 2000), pp. 795-814.

^{๒๗} R.A.W. Rhodes, **The New Governance : Governing without Government** (Oxford : University of Newcastle-Tyne, 1996), pp. 652-667.

ประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ ระบบตุลาการ และกฎหมายที่เป็นอิสระ มีความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการจัดการทางการเงิน มีการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ เป็นรัฐที่มีโครงสร้างสถาบันหลากหลาย และต้องยอมรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ซึ่งทำให้อำนาจอรัฐได้รับการยอมรับ และมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย ธรรมเนียมแบบนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารงานสาธารณะกับประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง

๕. ธรรมเนียมในแง่ของระบบสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างของระบบ ที่ทั้งตอบสนองความต้องการของส่วนย่อย (governance as sociocybernetic system) การมีปฏิสัมพันธ์จะเกิดจากการยอมรับในความต่างพึงพิงของทุกหน่วยในระบบ จะไม่มีหน่วยใดหน่วยหนึ่งจะสามารถมีปฏิกิริยาหรือแก้ปัญหาอย่างเป็นเอกเทศ เป็นระบบที่พลวัตของระบบทำให้สามารถแก้ปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของส่วนต่างๆ อย่างยั่งยืน โดยทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน จะสามารถสร้างแบบของปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในการแก้ปัญหของชาติ ดังนั้นระบบนี้จะไม่จุดศูนย์กลางของสังคม แต่จะเกิดศูนย์ต่างๆ ในสังคม ภารกิจของรัฐบาลก็คือความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหา รวมทั้งเป็นการกระตุ้นการมีส่วนร่วม โดยสรุปก็คือ เป็นการบริหารจัดการที่แต่ละหน่วยของภาครัฐและเอกชนร่วมกันและถือว่าต่างฝ่ายต่างเป็นหุ้นส่วน โดยเน้นการดำเนินการแบบร่วมริเริ่มรับผิดชอบ การมีปฏิสัมพันธ์แบบนี้มิใช่จะใช้แต่ในระดับชาติ แต่ยังเป็นธรรมเนียมในระดับนานาชาติในระดับภูมิภาคและโลก

๖. ธรรมเนียมในแง่การจัดระบบขององค์กรเครือข่ายจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน (governance as self organizing networks) ในกรณีนี้เกิดจากความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่สามารถรวบรวมทรัพยากรมาเพื่อจะได้บริการต่อสาธารณะ ดังนั้นองค์กรเครือข่ายจะสามารถนำเอาข่าวสารข้อมูล และเงิน รวมทั้งเทคโนโลยีมาใช้ร่วมกันในการทำงาน ซึ่งอาจจะเห็นได้เช่นในโครงการร่วมระหว่างองค์กรที่สำคัญก็คือเมื่อไรมีระบบพันธมิตรเกิดขึ้น ก็จะมีทรัพยากรมากขึ้นด้วย ยังทำให้มีอิสระและมีอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นด้วย รัฐบาลกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องได้โดยไม่จำเป็น

ธนาคารโลก^{๒๕} ให้ความหมายว่า ธรรมเนียม เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาความสำคัญของการมีธรรมเนียมจะช่วยให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มี

^{๒๕} ธนาคารโลก (World Bank, 1989 อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๘.

กระบวนการ กฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

สรุปได้ว่า ธรรมนูญฉบับนี้หมายถึง การปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานที่กว้างขวางของสังคมเป็นกลไกในการดำเนินงานทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจโดยดำเนินการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

๒.๓ การบริหารตามหลักธรรมนูญ ๖ ด้าน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{๓๐} กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนี้

๑. ด้านหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีทันสมัย เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม กฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารร่วมกันในภาครัฐ เช่นกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค รวมถึงมีข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

^{๓๐} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๒), หน้า ๕.

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ^{๓๑} กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียม

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี^{๓๒} ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้ในหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาว่า หลักนิติธรรม คือการทำให้กฎหมาย กฎ และกติกาต่างๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมในปัจจุบันมีองค์ประกอบ ๓ ประการคือ ความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งสามารถบูรณาการไปสู่บริบทของการจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้ดังนี้

๑. ความยุติธรรม

อัจฉรา โยมสินธุ์^{๓๓} กล่าวถึงความยุติธรรม ว่าเป็นหลักจริยธรรมพื้นฐานอย่างหนึ่ง การสร้างความยุติธรรมในการดำเนินงาน ควรเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ต้องมีความเสมอภาคและมีความเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติหรือเลือกที่รักมักที่ชัง ผู้บริหารควรดูแลผู้ปฏิบัติงานอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ส่งเสริมผู้ทำดีและมีการดักเตือน หรือลงโทษผู้กระทำความผิด และสมาน รังสิโยกฤษฎ์^{๓๔} กล่าวถึงการมีเกณฑ์ที่ยุติธรรม (Fair Legal Framework and Predictability) ว่าเป็นการบริหารงานราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในทุกระดับของสังคมเข้าใจ สามารถที่จะคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์นั้น สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

การบริหารสถานศึกษาแบบยุติธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินนโยบาย และกฎระเบียบต่างๆ ของสถานศึกษาอย่างถูกต้องชัดเจน โปร่งใส มีเหตุผล มีความเที่ยงธรรมต่อทุก

^{๓๑}โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, อังาน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, การพัฒนาประชาคมเมืองเพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่, (วารสารรัฐสภา, ๔๕(๕)๒๕๔๑), หน้า ๓๓.

^{๓๒}บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

^{๓๓}อัจฉรา โยมสินธุ์, บรรณกิตติบาลกลยุทธธุรกิจแบบยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๔), หน้า ๓๔.

^{๓๔}สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐-๑๑.

ฝ่ายการศึกษาในโครงสร้างของสถานศึกษาไม่เลือกที่รักมักที่ชัง มีความเป็นธรรมกับทุกคนทุกส่วน แสดงภาวะผู้นำทางการศึกษาที่มุ่งความถูกต้องตามหลักความเป็นธรรม

๒. ความเสมอภาค

สุดจิต นิมิตรกุล ^{๓๕} ได้อธิบายความหมายของความเสมอภาคว่าเป็นการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและสมาน รั้งสิทธิมนุษย ^{๓๖} ได้ให้ความหมาย ความเสมอภาค ตามระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและมีพื้นฐานความรู้ตามที่กำหนดไว้มีสิทธิสมัครเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้ทุกคน (Open to All) โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติ ตระกูล และศาสนา เป็นการให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) และในการกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทน การบรรจุและแต่งตั้ง การปูนบำเหน็จความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และเรื่องอื่นๆ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติ อย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน

ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องให้ความเสมอภาคในการปฏิบัติงานในสถานศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งทุกระดับทุกคน มีความเท่าเทียมกันในความเป็นคน และต่างคนต่างมีหน้าที่ที่สำคัญตามบทบาท ทุกคนมีสิทธิที่กฎเกณฑ์ และมาตรฐานกำหนดตามแต่ละคนพึงสมควรได้รับ

๓. ความเป็นธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ^{๓๗} ให้ความหมายว่า ความเป็นธรรม ตามหลักการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัย หมายถึง การลงโทษให้ได้ระดับความเสมอภาค ความผิดอย่างเดียวกัน ควรลงโทษในระดับเดียวกัน นอกจากนี้จากบทสรุปปัญหาการบริหารงานวินัย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ^{๓๘} พบว่า ปัญหาข้อหนึ่งเกิดจากการพิจารณาความดี

^{๓๕}สุดจิต นิมิตรกุล, กระทรวงมหาดไทยพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓-๑๔.

^{๓๖}สมาน รั้งสิทธิมนุษย, การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๘-๙.

^{๓๗}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, แนวทางการพิจารณาโทษข้าราชการครูทำผิดวินัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑.

^{๓๘}สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, มาตรฐานการศึกษาเพื่อประเมินคุณภาพภายนอก : ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (พิมพ์ครั้งที่ ๕), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๔๕), หน้า ๔๐-๔๑.

ความชอบโดยลำเอียงไม่เป็นธรรมเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่พอใจ เกิดความคับข้องใจ นำมาเป็นเหตุร้องเรียน และปัญหาอีกข้อหนึ่งเกิดจากการไม่ยึดแนวปฏิบัติ หรือมาตรฐานลงโทษที่เคยปฏิบัติเป็นแนวทาง แต่ใช้ความคิดเห็นส่วนตัวซึ่งอาจเป็นช่องทางลำเอียง กลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจไม่ถูกต้องเหมาะสมขึ้นได้

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้ความเป็นธรรมกับบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา โดยยึดที่ว่าไปตามผิด ไม่ถือพวกพ้องหรือเลือกที่รักมักที่ชัง แต่ให้คุณหรือโทษตามกฎหมายและมาตรฐานอย่างเสมอภาคและถูกต้องเหมาะสม

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักนิติธรรม หมายถึง หลักการบริหารสถานศึกษาที่ใช้ความยุติธรรม ความเสมอภาคและความเป็นธรรม ในการดำเนินการตามระเบียบหรือข้อตกลงที่เป็นบรรทัดฐานในการปกครองโดยได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันของบริหาร ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างเป็นที่ยอมรับของคนภายในและภายนอกสถานศึกษา มีการบริหารบุคลากรที่เสมอภาคกันทุกชาติ ศาสนา และฐานะ ไม่ถือพวกพ้องหรือเลือกที่รักมักที่ชังในการพิจารณาความดีความชอบ ผู้บริหารปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ทุกประการ

๒. ด้านหลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม สำนักนายกรัฐมนตรี^{๓๙} กล่าวว่าไว้ว่าหมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต)^{๔๐} กล่าวว่า คุณธรรม คือคุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงามให้เป็นจิตที่สูง ประณีตและประเสริฐ เช่น ความรักความเมตตา ความสงสารอยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียดและกลั้วบาป เคารพบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

^{๓๙} สำนักนายกรัฐมนตรี, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๖ , ตอนที่ ๖๓ ง, วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ , หน้า ๑๒.

^{๔๐} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) , พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม, (กรุงเทพฯ มหานคร : กรมการศาสนา, ๒๕๔๒), หน้า ๑๘.

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี^{๔๐} กล่าวถึง หลักคุณธรรมว่าเป็นหลักปฏิบัติในการทำในสิ่งที่ถูกต้องด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบนพื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรม ภายใต้อำนาจข้อบังคับของผู้รับบริการ และยังประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

โกสุม ผือโย^{๔๑} ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดของผู้บริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มีการอบรมสั่งสอน คุณธรรมจริยธรรม และกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เหมาะสม ทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้พัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ในด้านความรับผิดชอบต่อตนเอง ความมีวินัยในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ บทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมนี้ ทำให้ทุกระบวนการในการให้การศึกษากับนักเรียนทั้งการเรียนการสอน การอบรมนักเรียนตามโครงการของโรงเรียน การจัดกิจกรรมของนักเรียน และการจัดสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารที่ต้องจัดการศึกษาให้มีการอบรมสั่งสอน คุณธรรมจริยธรรม และกระทำตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งการจัดประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เหมาะสม รับฟังความคิดเห็นของทุกคน ตรงต่อเวลา ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกคนพัฒนาตนเองด้านคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้นำในการจัดโครงการเชิงจริยธรรม มีการประเมินตนเอง และผู้อื่นด้วยความเป็นธรรม

๓. ด้านหลักความโปร่งใส

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภู่อระกูล^{๔๒} กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่

^{๔๐}สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี, **หลักสูตรการพัฒนานุเคราะห์เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**, (สิงห์บุรี : สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี, ๒๕๔๓), หน้า ๗.

^{๔๑}โกสุม ผือโย, ศึกษาบทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารและครูโรงเรียนเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต ๒, **วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๔๘), หน้า ๔.

^{๔๒}ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภู่อระกูล, **ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย**, (วารสารดำรงราชานุภาพ, ๒๕๔๕), หน้า ๘.

เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

สำนักนายกรัฐมนตรี^{๔๔} ให้ความหมายของหลักความโปร่งใส ว่าเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

แนวคิดของความโปร่งใสในการบริหารกิจการ ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องศึกษาอย่างจริงจัง เพราะเป็นด้านที่ปฏิบัติได้ยากสำหรับหน่วยงานที่ไม่โปร่งใสในการดำเนินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ดังที่บรรศักดิ์ อูวรรณโณ^{๔๕} กล่าวถึง ความโปร่งใสในระดับการบริหารนั้นกระบวนการทั้งหลายต้องเป็นกระบวนการซึ่งเปิดเผย บุคลากรของสถานศึกษาต้องสามารถเข้าไปสอบถามได้ถึงการดำเนินงาน การเงิน ทรัพย์สิน และการบริหารของผู้บริหารในระดับวิชาการเองจะต้องมีการประกันคุณภาพ ทั้งงานวิชาการ งานวิจัย การเรียน การสอน และการวัดผลการศึกษา ซึ่งนักศึกษาสามารถสอบถามครูอาจารย์ได้ถึงการใช้คะแนนรวมถึงงานวิจัย ต้องมีระบบควบคุมคุณภาพที่โปร่งใส มีการตีพิมพ์เผยแพร่ได้

อัจฉรา โยมสินธุ์^{๔๖} กล่าวว่า ความโปร่งใสถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานตามหลักบรรษัทภิบาล ข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงินที่บริษัทเปิดเผยจะต้องโปร่งใส เชื่อถือได้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ถือหุ้น นักลงทุนและตลาดทุน โดยข้อมูลที่โปร่งใส จะต้องมียอดประกอบหลัก ๓ Cs ดังนี้

๑. Clear คือ มีความชัดเจน ถูกต้องไม่คลุมเครือ
๒. Consistent คือ มีความสม่ำเสมอในการใช้หลักเกณฑ์การจัดทำหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำต้องมีการเปิดเผยรวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วย
๓. Comparable คือ สามารถเปรียบเทียบได้ ข้อมูลจะต้องถูกจัดทำตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลอื่นได้

^{๔๔}สำนักนายกรัฐมนตรี, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๖, ตอนที่ ๖๓ ง, วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒, หน้า ๑๕.

^{๔๕}บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ธรรมภิบาลกับระบบอุดมศึกษาไทย, (วารสาร สอ.ประเทศไทย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓.

^{๔๖}อัจฉรา โยมสินธุ์, บรรษัทภิบาลกลยุทธ์ธุรกิจแบบยั่งยืน, (วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๔), หน้า ๓๓-๓๘.

นอกจากความโปร่งใสของข้อมูลแล้ว การบริหารงานก็ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสมีกระบวนการสำหรับตรวจสอบการบริหารงานที่ชัดเจน

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจ ความมั่นใจ และความโปร่งใสในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารงานวิชาการ โดยมีการทำเอกสารหลักฐานข้อมูล และเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในสถานศึกษา ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกส่วนให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก มีการประเมินผลอย่างถูกต้องเที่ยงธรรมมีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับได้

๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม

สุดจิต นิมิตรกุล^{๔๗} กล่าวถึง การมีส่วนร่วม (Participation) ว่า เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความริเริ่มและพลัง การทำงานที่สอดคล้องประสานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์^{๔๘} ได้ให้ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็นการได้ส่วนสาธารณะประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ

ชูชาติ พ่วงสมจิตร^{๔๙} ได้กล่าวถึงการนำการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา ว่าจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรและปัจจัยอื่นๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วยดังต่อไปนี้

๑. ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วม และมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารแบบนี้ เนื่องจากผู้บริหารคือผู้ที่มีบทบาทสูงสุดต่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในองค์กร ดังนั้น จึงจำเป็นที่ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีเป็นเบื้องต้น จึงจะสามารถนำการบริหารลักษณะนี้มาใช้ในหน่วยงานได้

^{๔๗}สุดจิต นิมิตรกุล, กระทรวงมหาดไทยพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓-๒๔.

^{๔๘}ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์, การปกครองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓-๑๒.

^{๔๙}ชูชาติ พ่วงสมจิตร, ประสพการณ์วิชาชีพประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหารการศึกษา ประมวลสาระชุดวิชาหน่วยที่ ๑ -๕, (กรุงเทพ มหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , ๒๕๔๖), หน้า ๒๒๑-๒๒๒.

๒. ผู้บริหารมีทักษะในการบริหารดี เนื่องจากการบริหารลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้ทักษะของผู้บริหารมากระตุ้นและดึงศักยภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาออกมาใช้เพื่อประโยชน์ของสถานศึกษาโดยทักษะที่จำเป็นคือ ทักษะในการสื่อสาร ทักษะการแก้ปัญหาความขัดแย้งและทักษะในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง

๓. บุคลากรมีความรู้ความสามารถดี เนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินงานของสถาบัน ดังนั้นสถานศึกษาใดที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถดีก็จะสามารถใช้วิธีการบริหารแบบนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

๔. บุคลากรมีความรักความผูกพันต่อสถานศึกษาและทุ่มเทการทำงานให้กับสถานศึกษาเนื่องจากความรักความผูกพันและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันทำให้บุคลากรทุ่มเทการทำงานให้กับสถานศึกษานั้น ๆ

๕. โครงสร้างของสถาบันไม่ซับซ้อนมีสายการบังคับบัญชาน้อยชั้นหรือเป็นองค์การแบบราบ เนื่องจากเป็นวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับการทำงานเป็นทีม มีการติดต่อสื่อสารได้รวดเร็วหลายทาง ดังนั้น องค์การแบบราบจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ดีกว่า

๖. วัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศสถานศึกษาเอื้อต่อการทำงานเป็นทีม เนื่องจากต้องอาศัยความคิดและความรู้ความสามารถของทุกคน ถ้าวัฒนธรรมและบรรยากาศองค์การเอื้ออำนวยก็จะประสบผลสำเร็จได้ดี

๗. มีระบบการสื่อสารในสถานศึกษา ในที่นี้หมายถึงการติดต่อสื่อสารและการได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอและทันสมัยด้วย เนื่องจากต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมตัดสินใจ การมีระบบสื่อสารที่ดีและมีข้อมูลเพียงพอจะช่วยให้การตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ครูนักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจร่วมกันตามความเหมาะสม เปิดให้ทุกคนเสียสละร่วมกันในการพัฒนาสถานศึกษา ร่วมปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมประเมิณผลด้วยความยุติธรรม โดยผู้บริหารต้องสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วมในสถานศึกษาให้มีความไว้วางใจกัน มีความผูกพัน เป็นอิสระที่จะรับผิดชอบร่วมกัน ด้วยวัฒนธรรมองค์การแบบประชาธิปไตย และทำงานเป็นทีม โดยการสื่อสารแบบกัลยามิตร

๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชนี ภู่อะตุล^{๕๐} กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระทำความผิดอื่น ในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม^{๕๑} กล่าวถึง ความรับผิดชอบว่าเป็นคุณแห่งหลักของระบบธรรมาภิบาล ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร ความรับผิดชอบดังกล่าว หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล มีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะเป็นไปได้ต้องควบคู่ไปกับความโปร่งใส และการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎที่กำหนดไว้

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี^{๕๒} กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องตามกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการหรือที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ต่อสังคม ประชาชน และประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

อัจฉรา โยมสินธุ์^{๕๓} ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบไว้ดังนี้

๑. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility) องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทุกคนรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอะไร และเข้าใจในหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เช่น มีการกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทจะต้องพิจารณาครั้งละกี่เรื่องอะไรบ้าง มี

^{๕๐}ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชนี ภู่อะตุล,
(วารสารดำรงราชานุภาพ, ๒๕๔๕), หน้า ๕.

ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย,

^{๕๑}รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม, **ธรรมาภิบาล**, (วารสารสำนักประกันคุณภาพมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๑.

^{๕๒}สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี, **หลักสูตรการพัฒนานุเคราะห์เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**, (สิงห์บุรี : สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี, ๒๕๔๓), หน้า ๗.

^{๕๓}อัจฉรา โยมสินธุ์, **บรรษัทภิบาลกลยุทธ์ธุรกิจแบบยั่งยืน**, (วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๔), หน้า ๓๓-๓๘.

หลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไรเป็นต้น การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนจะทำให้การดำเนินงานโดยรวมเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน โปร่งใส

๒. ความรับผิดชอบต่อการกระทำใจและการกระทำตน (Accountability) ทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติตนด้วยสำนึกรับผิดชอบอย่างแท้จริง มีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แก่ไหน และอย่างไร มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอต่อทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การสร้างความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีต่อครู นักเรียน ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จ ใส่ใจต่ออุปสรรค ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา โดยมีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหา กล้าที่จะยอมรับผลเสียจากการตัดสินใจ ดำเนินการบางอย่างทั้งที่มาจากตนเองหรือผู้ใต้บังคับบัญชา มีความคำนึงต่อผลประโยชน์ของผู้รับบริการและต่อส่วนร่วมเป็นสำคัญ อีกทั้งแสดงความพร้อมที่จะเสนอข้อเท็จจริง ในการปกครอง ภารกิจของสถานศึกษาต่อสาธารณชนภายนอก โดยสามารถชี้แจงเหตุผลและพร้อมต่อการรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

๖. ด้านหลักความคุ้มค่า

สำนักนายกรัฐมนตรี^{๔๔} ให้ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงแก่คนไทย มีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์^{๔๕} กล่าวถึง หลักความคุ้มค่า ว่าในการทำงานใดๆ ล้วนมีต้นทุน ต้องทำงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพหรือทำงานอย่างมีคุณภาพสูงสุด นั่นคือ การคำนึงถึงต้นทุนทำงานอย่างคุ้มค่า คุ้มค่าในเชิงของงบประมาณ บุคลากร และเวลา

^{๔๔}สำนักนายกรัฐมนตรี, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๖, ตอนที่ ๖๓ ง, วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒, หน้า ๑๖.

^{๔๕}ทิพาวดี เมฆสวรรค์, ธรรมชาติกับราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๕), หน้า ๔๔.

สำหรับแนวทางในการบริหารงานตามหลักความคุ้มค่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^{๕๖} ได้เสนอตัวอย่างไว้ดังนี้

๑. สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร
๒. ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน
๓. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต
๔. กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการทำงาน
๕. มีระบบติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการ
๖. มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล
๗. ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงานที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง การสร้างความตระหนักในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้ครู นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความประหยัด ใช้งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์ของโรงเรียน รวมถึงทรัพยากรที่เกิดขึ้น โดยการระดมทุนจากหน่วยงานภายนอกอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สามารถใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในสถานศึกษา มอบหมายหน้าที่ให้กับบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะกับงาน และส่งเสริมให้มีการจัดการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ

๒.๔ ขรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการในสถานศึกษา

การนำ “ขรรมาภิบาล”^{๕๗} มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจ องค์กรทางการศึกษา หรือองค์กรทางสังคมต่างๆ ทั้งนี้เพราะ “ขรรมาภิบาล” เป็นการบริหารจัดการที่ดี เป็นการบริหารจัดการที่สร้างประโยชน์ และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองทั้งมวล เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมากมายและรวดเร็ว วัฒนธรรมประชาธิปไตย อุปถัมภ์ ทุนนิยม และอิทธิทธิ จึงยังคงอยู่และรุนแรงขึ้น อีกทั้งเพราะขาดมาตรการทางจริยธรรม ความจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ที่เหมาะสมหลายประการ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความจำเป็นต้องนำ

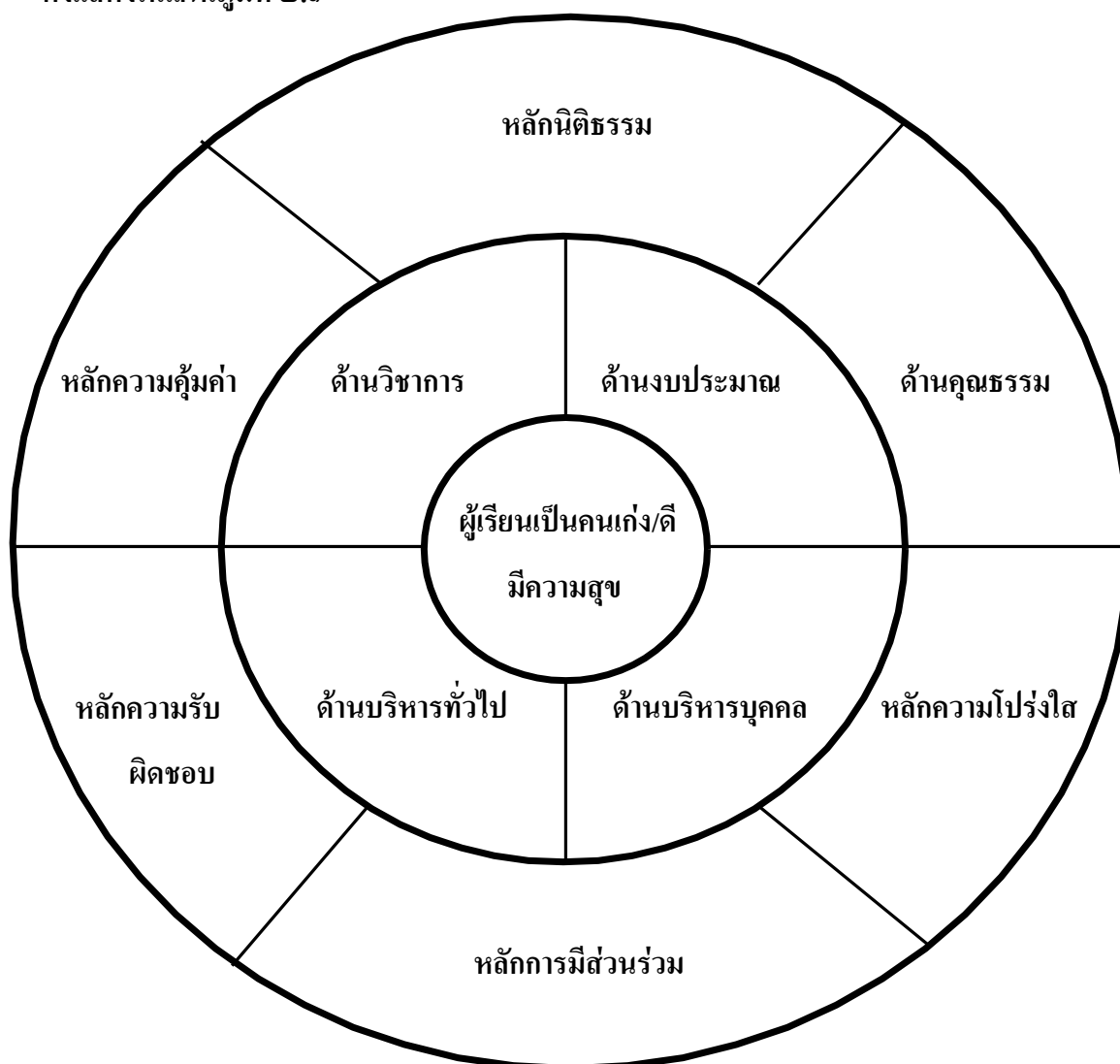
^{๕๖} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี , (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๒), หน้า ๓๘.

^{๕๗} ธีระ รุญเจริญ, ประสิทธิภาพการนำขรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน , (วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล, ๒๕๔๗), หน้า ๓๗-๓๘.

“ธรรมาภิบาล” มาใช้ในการบริหารจัดการการศึกษาเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลง และ
เคลื่อนไหวหลายประการ

การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการศึกษาแก่ประชาชน และเป็น
สถานศึกษาของรัฐจึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียก
โดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความ
เข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคล และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษา

ดังแสดงในแผนภูมิที่ ๒.๑



แผนภูมิที่ ๒.๑ ภาพรวมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล^{๕๔}

จากแผนภูมิ แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายของการจัดการศึกษา^{๕๕} คือ ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข โดยมีหลักการบริหารจัดการคือการนำหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ งานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป ดังมีรายละเอียดแนวคิดของธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน ดังนี้

^{๕๔} กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑.

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒-๓๔.

๑. การบริหารงานด้านวิชาการ^{๖๐} งานวิชาการเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็วสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

๒. การบริหารงบประมาณ การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพดีต่อผู้เรียน

๓. การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถมีขวัญและกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

๔. การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาโดยให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการ

^{๖๐} ชนัญญภัค สิงหลกะ, “การศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาเอกชน เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร”, สารนิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๔๕), หน้า ๒๑-๒๒.

มีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่าแนวคิดการจัดการศึกษาแบบนิติบุคคล มีหลักการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาทุกงาน ผู้บริหารจึงจำเป็นที่จะต้องนำหลักการดังกล่าวมาบริหารสถานศึกษา เช่น การบริหารงานด้านวิชาการต้องใช้หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม การบริหารงบประมาณต้องใช้หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า การบริหารงานบุคคลต้องใช้หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วม และสำหรับการบริหารงานทั่วไปจำเป็นต้องเน้นหลักการมีส่วนร่วม และความโปร่งใส เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และบรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษา คือ ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข

๒.๕ บทบาทและประสบการณ์ของผู้บริหารในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้บริหารนั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์กร การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น เจือจันทร์ จงสถิตอยู่^{๖๑} ได้กล่าวไว้ว่า ในการนำธรรมรัฐมาปฏิบัติผู้บริหารควรบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม ให้ความยุติธรรมกับทีมงานการตัดสินใจก็ควรให้ทีมงานมีส่วนร่วม ชี้แจงให้ทุกคนเข้าใจถึงบทบาทและปัญหาที่แท้จริงในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

ขณะที่ ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์และคณะ^{๖๒} ได้กล่าวว่าผู้บริหารมีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการกับพนักงานต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำ มีการบริหารอย่างโปร่งใสพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลาและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างยุติธรรม

รวมทั้ง ยุทธ วงฉัตรธาร^{๖๓} ได้กล่าวไว้ว่า การสร้างกระบวนการธรรมรัฐหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีควรเริ่มต้นด้วยความตั้งใจจริงของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการที่เข้มแข็งซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่สามารถถกานอำนาจซึ่งกันและกันและต้องมีประสบการณ์ในการบริหารองค์กรโดยกำหนดแนวทางการบริหารชี้ให้เห็นบทบาทและทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน ร่วมกันสร้างกระบวนการจัดการที่รัดกุมมีการพิจารณาตัดสินใจที่ดีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายสร้างความคล่องตัวให้เกิดขึ้นในการบริหารงาน

^{๖๑}เจือจันทร์ จงสถิตอยู่, คนเด่น, (วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๔), หน้า ๖.

^{๖๒}ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และคณะ, ธรรมรัฐ, (วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๓), หน้า ๕.

^{๖๓}ยุทธ วงฉัตรธาร, การสร้างกระบวนการธรรมรัฐ, (วารสารนักบริหาร, ๒๕๔๓), หน้า ๒๑-๒๓.

กระทรวงศึกษาธิการ^{๖๔} ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารใน สถานะนิติบุคคลซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล คือ

๑. รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน การบริหารแนวใหม่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารและตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลมากกว่าสามัญสำนึก ดังนั้นผู้บริหารจึง จำเป็นจะต้องรวบรวม จัดระบบและใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารและตัดสินใจให้มากที่สุด เท่าที่จะทำได้

๒. วางแผนและดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ การวางแผนมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมี ทิศทางในการบริหาร ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนสามารถ ดำเนินการบริหารตามแผนที่กำหนดไว้รวมทั้งการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

๓. ศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาที่เป็น นิติบุคคลผู้บริหารมีอำนาจบริหารอย่างอิสระ ขณะเดียวกันก็รับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน อย่างเต็มที่ ดังนั้นเพื่อป้องกันความผิดพลาดเชิงกฎหมายและตัดสินใจของตน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้อง ทำความเข้าใจกฎหมายอย่างแท้จริง

๔. การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล การศึกษาเป็นการบริการ สาธารณะเพื่อให้การบริหารและตัดสินใจมีความถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารควร ดำเนิน โดยใช้องค์คณะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๕. จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ผู้บริหารจำเป็นต้องทำระบบบัญชีให้ ครบถ้วน ความถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการเพื่อการบริหารของตนเป็น ไปด้วยความ โปร่งใสและสุจริต

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในการบริหารแบบธรรมาภิบาลพอที่จะสรุป ได้ว่าการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการบริหารให้มี ประสิทธิภาพซึ่งอาจสรุปเป็นดังนี้ คือผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่มีการเรียนรู้ตลอดเวลาทั้งข้อ กฎหมาย กฎข้อบังคับ องค์ความรู้ทางการบริหารในด้านต่างๆ เพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพ ในการบริหารเนื่องจากการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถและ ประสิทธิภาพซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ การวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้บริหารจะต้องยึดหลักพุทธศาสนาในการบริหารโดยนำหลักธรรมมาบูรณาการกับการบริหาร

^{๖๔} กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๖), หน้า ๑.

แบบธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนในองค์กรซึ่ง
 หลักธรรมที่สำคัญที่ควรนำมาใช้ในการบริหารควบคู่กับหลักธรรมาภิบาลคือหลักทศพิธราชธรรม
 เพราะจะทำให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีความรอบคอบ มีคุณธรรมและมีความยุติธรรมใน
 การบริหาร

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๖.๑ งานวิจัยในประเทศ

สามารถ อินตามูล^{๖๕} การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา
 ขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต ๕ การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ
 ศึกษาและเปรียบเทียบการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาที่ผ่านการประเมิน
 คุณภาพภายนอกปีการศึกษา ๒๕๔๐-๒๕๔๑ สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๕ ประชากร
 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือครูผู้สอนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๒๐๕
 คน โดยการสุ่มแบบชั้นภูมิที่ระดับความเชื่อมั่น ๙๕% พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีการใช้หลักธรร
 มาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมาก และผลการ
 เปรียบเทียบการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประสบการณ
 ในการดำรงตำแหน่งต่างกัน โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

นิกร นวโชติรส^{๖๖} การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในสังกัด
 เทศบาลนครขอนแก่น การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล
 (Good Governance) ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น ว่ามีความพึงพอใจในการปฏิบัติ
 อยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด ประชากรกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน
 จำนวน ๒๖๖ คน การศึกษาพบว่า ทั้งผู้บริหารและครูผู้สอนมีความพึงพอใจตรงกันว่า ทุก
 โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่นได้มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในทุกองค์ประกอบ โดย
 ภาพรวม พบว่า การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรม หลักนิติธรรมหลักการมีส่วนร่วม
 และหลักความคุ้มค่า มีความพึงพอใจ ในการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก กว่าองค์ประกอบอื่นๆ
 และองค์ประกอบด้านหลักความโปร่งใสมีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

^{๖๕}สามารถ อินตามูล, “การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต ๕”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย :
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๘).

^{๖๖}นิกร นวโชติรส, “การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น”,
 วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐).

เฉลิมชัย สมท่า^{๖๓} การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ตามความเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต ๑ การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ประชากรกลุ่มตัวอย่างคือ ครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต ๑ จำนวน ๓๔๖ คน การศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

มุตตา คงคีน^{๖๔} พฤติกรรมการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารและเปรียบเทียบพฤติกรรมการบริหารตามความคิดเห็นของครูจำแนกตามตำแหน่ง สถานภาพ และประสบการณ์ และศึกษาระดับความต้องการด้านการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลตามทัศนะของครูโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา ประชากรกลุ่มตัวอย่างคือ ครูโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา จำนวน ๕๗๑ คน การศึกษาพบว่า ความต้องการพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ผลการเปรียบเทียบพฤติกรรมการบริหารตามความเห็นของครูจำแนกตามตำแหน่งที่มีตำแหน่งต่างกันโดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ จำแนกตามสถานภาพพบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อจำแนกรายด้านพบว่า ด้านหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จำแนกตามประสบการณ์พบว่า โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ศิรินารถ นันทวัฒน์กรมย์^{๖๕} ได้ศึกษาการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมือง ลำพูน พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญ จนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนบริหารงานด้านงบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่าน

^{๖๓}เฉลิมชัย สมท่า, “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต ๑”, รายงานการศึกษาระดับปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๗).

^{๖๔}มุตตา คงคีน, “พฤติกรรมการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา”, วิทยานิพนธ์ ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๑).

^{๖๕}ศิรินารถ นันทวัฒน์กรมย์, “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน”, วิทยานิพนธ์ ศักดิ์ศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗).

ระดับคุณภาพมีความตระหนักถึงความสำคัญ ระดับคุณภาพมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้านพบว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามกฎเกณฑ์ ในด้านวิชาการ ได้แก่ การวัดผล และประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริงจากกระบวนการปฏิบัติและผลงานที่เกิดขึ้น ด้านงบประมาณ ได้แก่ การมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุมและเบิกจ่ายพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่บุคคลในแต่ละตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสมเป็นลายลักษณ์อักษร และด้านบริหารทั่วไป ได้แก่ การจัดทำสำมะโนและระบบข้อมูลสารสนเทศจากการจัดทำสำมะโนผู้เรียน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับปัญหาในการบริหารงาน พบว่าด้านวิชาการมีปัญหเกี่ยวกับหลักสูตรเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรอย่างชัดเจนไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น ด้านงบประมาณ ขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานด้านบริหารงานบุคคล สถานศึกษาประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบงานที่นอกเหนือจากงานในด้านการเรียนการสอน และด้านบริหาร งานทั่วไป สถานศึกษาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านธุรการและเทคโนโลยี ส่วนข้อเสนอแนะในการบริหารงาน คือ ด้านวิชาการควรมีการจัดอบรมในการจัดทำหลักสูตรและควรมีการจัดทำหลักสูตรในรูปแบบคณะกรรมการ ด้านงบประมาณ ควรมีการจัดอบรมการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ด้านการบริหารบุคคล ควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาในการจัดหาอัตรากำลังเพิ่มเติมและการวางแผนการใช้อัตรากำลังที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และด้านการบริหารทั่วไป ควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดหาบุคลากร ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้ความรู้แก่ผู้รับผิดชอบ และที่สำคัญควรนำหลักธรรมาภิบาล มาเป็นแนวทางการบริหารงานในสถานศึกษาร่วมกับหลักการบริหารอย่างอื่นด้วย

สุวรรณ ทองคำ^{๑๐} ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิ -

^{๑๐}สุวรรณ ทองคำ , “สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๔๕).

บาลในระดับมากเกือบทุกหลักยกเว้นหลักคุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด สำหรับผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน ๑๐ ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร ๑๑-๒๐ ปี และมากกว่า ๒๐ ปี ตามลำดับ และคุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน คือด้านคุณวุฒิทางการศึกษา มีความสัมพันธ์กัน ๕ รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ จำนวน ๒ รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ จำนวน ๗ รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด ๕๐ รายการด้านประสบการณ์การบริหารมีความสัมพันธ์กัน ๑๐ รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ทุกรายการ จากข้อคำถามทั้งหมด ๕๐ รายการ

สมปอง ชันน้อย ^{๑๑} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์” ผลการวิจัยพบว่า

๑. ความเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ พบว่าในการบริหารโรงเรียนด้วยหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และความหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง
๒. เปรียบเทียบระดับธรรมาภิบาล ของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ พบว่าผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน อยู่ในระดับมาก ส่วนมากครูผู้สอนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง
๓. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ต้องการให้มีการลดขั้นตอนการให้บริการและการทำงาน ร้อยละ ๑๕.๐๕ รองลงมาให้จัดทำประกาศแลคู่มือการขอรับบริการสำหรับผู้มาติดต่อ โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาให้บริการที่ชัดเจน ร้อยละ ๑๓.๖๔ มีระบบติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟัง

^{๑๑} สมปอง ชันน้อย, “ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, ๒๕๕๕).

ความเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไป ร้อยละ ๑๑.๘๒ จัดให้มีระบบร้องเรียนในการในการให้บริหารของโรงเรียน ร้อยละ ๑๐.๕๑ ตามลำดับ

๒.๖.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

คราค (Clarke, Vicki Clinell Burge)^{๑๒} ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานา พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่างๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังคงมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรตถือพวกพ้อง

ฟิลิป คิมเมท (Kimmet, Philip)^{๑๓} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน ๔ ประเทศ

งานวิจัยนี้พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ๔ ประเทศนี้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี ๒๐๐๔ ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน และเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหาร

^{๑๒} Clarke, Vicki Clinell Burge, “In search of good governance : Decentralization and democracy in Ghana” (Ph.D. Dissertation, Northern Illinois University, 2001), p. 35.

^{๑๓} Philip. Kimmet, “The Politics of Good Governance in the Asean 4” (Master Degree, Griffith University, 2005), p. 32.

ใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลัก
ธรรมาภิบาลนั่นเอง

บลูเมล (Blumei)^{๓๔} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความ
ร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) พบว่า
หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต้องการความช่วยเหลือระหว่างประเทศของ
นักสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันของนักสังคมสงเคราะห์
เหล่านี้ในประเทศเคนยาก็คือการปรับตัวเข้าหากันเพื่อสร้างความร่วมมือกลุ่มย่อยๆ เพื่อก่อให้เกิด
ประโยชน์ในการสื่อสารการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล

รอส (Ross)^{๓๕} ได้ศึกษาวิจัยกรณีศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในประเทศบัลแกเรีย
การเปลี่ยนถ่ายจากคอมมิวนิสต์สู่ประชาธิปไตย พบข้อสรุปที่เกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิ
บาล คือในยุคคอมมิวนิสต์ซึ่งการปกครองแบบรวมศูนย์ในลักษณะของราชการ (bureaucracy) ทำ
ให้สถาบันอุดมศึกษาขาดความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) ขาดการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารสู่สาธารณชน รวมทั้งขาดความเป็นอิสระ (autonomy) ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่บกพร่องของ
สถาบันอุดมศึกษา

ทอฟฟ์ (Taff)^{๓๖} ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทพฤติกรรมของผู้บริหารและความสำเร็จ
ของโรงเรียน โดยศึกษาเพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนจากครู
๕๓๖ คนในโรงเรียน ๒๕ โรงเรียน เป็นครูที่สอนเต็มเวลาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของมลรัฐอ
ลาบามา สหรัฐอเมริกา พบว่า บทบาทพฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียน มีผลต่อการประสบ
ความสำเร็จของโรงเรียน

^{๓๔}Christina M.Blumei, “Foreign Aid, Donor Coordination and the Pursuit of Good Governance (Kenya)”, (Ph.D. Dissertation, University of Maryland, 2000), p. 25.

^{๓๕}Ross, อ้างถึงใน ทวีศิลป์ กุณภาดล, “การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็น มหาวิทยาลัยราชภัฏ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีนครินทร - วิโรฒ, ๒๕๔๗), หน้า ๑๐๓.

^{๓๖}Taff, B.C. (1998), “Teacher Perception of Principal role Behavior and School effectiveness”, Dissertation Abstracts Internationnal, 58 (7), 4286-Ai.

มาร์เซลลา (Marcella)^{๓๗} ได้ศึกษาการบริหารปกครองด้านการศึกษา ของเขตพื้นที่การศึกษา ของ โมรอนโก (Morongo) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

การวิจัยนี้ พบว่า การรับรู้ของผู้มีส่วนร่วมซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการปกครองทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโมรอนโก ข้อมูลที่ได้รับมีการเปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่ทำการศึกษาเอกสาร ได้จัดหัวข้อที่สอดคล้องกันเข้าด้วยกัน และเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ไปสู่การเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้ จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาจนบรรลุเป้าหมาย อีกทั้ง การวิจัยครั้งนี้ยังได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าบทบาทของผู้ดำเนินการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา

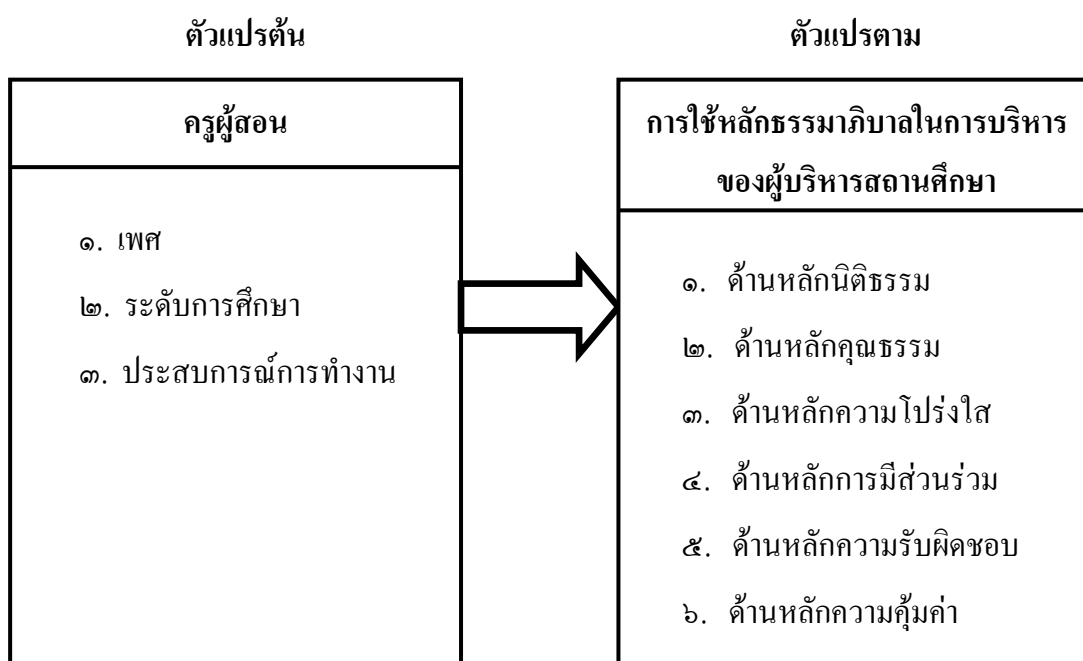
จากทฤษฎีและงานวิจัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากระบวนการทุกกระบวนการมีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารการศึกษาของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาของผู้บริหารทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า

ผู้วิจัยจึงได้นำมาเป็นประเด็นศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ และนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาล กับการบริหาร การศึกษาในโรงเรียน ระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๓ ต่อไป

^{๓๗} Marcella, Casey-Cooper, (2005), “Educational Governance of the Morongo Unified School District (California)”, Retrieved December 12, 2005, from <http://wwwlib.umi.com/dissertations/preview/3166794>.

๒.๒ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตภาษีเจริญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๓ โดยมีกรอบแนวคิดดังนี้



แผนภูมิที่ ๒.๒ กรอบแนวคิดในการวิจัย