

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ขอเสนอตามลำดับดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
2. หลักธรรมาภิบาล
3. หลักการบริหาร
4. หลักการบริหารการศึกษา
5. หลักการบริหารโรงเรียน
6. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร โรงเรียน
7. คุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 8.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 8.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 11-15)

รัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ขอความร่วมมือจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในการดำเนินการค้นคว้าวิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในการแก้ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนถาวร โดยเร็วที่สุด

คณะกรรมการเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมนักคิดในประเทศหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงาน

และคณะทำงานได้จัดเอกสารข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) จัดทำบันทึกเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เสนอต่อรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีในการประชุมวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอ และเห็นสมควรให้เร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนา และส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยให้จัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้ และจะไม่ถูกยกเลิก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งจะทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2542 เห็นชอบ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง วันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนระเบียบนี้ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลค.ที่ 0204/ว 130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญของระเบียบ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมาย

1.1 สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงาน และการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา

1.2 พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง และมีจริยธรรม

1.3 ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

1.4 ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาส่วนรวม

1.5 ขจัดกาทุจริตประทุติมิชอบและการหลีกเลียงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่วนตัว หรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในภาครฐและภาครฐกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

2. หลักยึดในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 6 ประการ ได้แก่

2.1 หลักนิติธรรม

2.2 หลักคุณธรรม

2.3 หลักความโปร่งใส

2.4 หลักความมีส่วนร่วม

2.5 หลักความรับผิดชอบ

2.6 หลักความคุ้มค่า

3. กลยุทธ์ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาวโดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

3.1 ภาครฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลถึงประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับภาครฐกิจเอกชน และภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.2 ภาครฐกิจเอกชน ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดคตกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ สามารถทำงานร่วมกับภาครฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.3 ภาคประชาชนชน ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

4. แนวทางปฏิบัติ

4.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคม เพื่อให้เกิดการสร้างสรรคัลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

4.2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็นรวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ และการปฏิรูปการศึกษาอย่าง
เป็นรูปธรรม

4.4 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤตมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

4.5 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ

5. มาตรการ

5.1 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจ และตระหนักถึงความจำเป็นที่
ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการ 6 ประการ ตามระเบียบ

5.2 เร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

5.3 เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เร่งรัดให้หน่วยงาน
ของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทาง
ราชการ พ.ศ. 2540

5.4 ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการสร้างโปร่งใส
และป้องกันการทุจริตประพฤตมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปี
ต่อคณะรัฐมนตรี

5.5 สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤตมิชอบในวงราชการ

5.6 ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่
ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริมสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี
โดยอาศัยกลไกตลาด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

ทั้งนี้ ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ และผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้
และรายงานผลการดำเนินการ ความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรี
เป็นระยะหรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้

หลักการ 6 ประการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน. 2544 : 15-20)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ
สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักการ
พื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม
หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่ละหลักการสามารถจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี ของระดับ ภาครัฐ และระดับประเทศ ต่อไป ในทางกลับกันการกำหนดบทบาทของภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนในระดับประเทศ จะมีผลต่อบทบาทภารกิจและการบริหารจัดการ ของ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กรด้วย

1. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่าง เกร่งกรืด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของ สังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับ รัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ ของกฎหมาย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการ บริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาปรับปรุงตามแผนปฏิรูประบบ บริหารภาครัฐเพื่อให้เนื้อหามีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบ ต่อผลงาน และประชาชนของแต่ละองค์กร

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมา ทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลง ในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

2. หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มี ระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือ เลือกรับงานที่ สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดี คือ ถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ สังฆะ - การรักษาความสัตย์ ทมะ - การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ - การอดทน อดกลั้น และอดออม และจาคะ - การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่คนไทยทุกคนในโอกาสครบ 200 ปี กรุงรัตนโกสินทร์ (ปี พ.ศ. 2525) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 77

ในระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญ ยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 คือ มีจรรยาบรรณ ต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชน และสังคม

3. หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส

ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสม ของภาคธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวาง ในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มี ความเป็นรัฐบาลโดยประชาชน มากยิ่งขึ้น

ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน

เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

4. หลักความมีส่วนร่วม

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้ส่วน การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

ในระดับประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคน (มาตรา 60) และให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) นอกจากนี้ ยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78) และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย (มาตรา 81)

ในระดับภาครัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการ แสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน อันมีผลกระทบต่อประชาชนและควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

ในระดับองค์กร จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน

ในระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจสิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจ โดยคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการ ที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

ในระดับภาครัฐ มาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดแนวทางสำหรับการตรา กฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลง นโยบาย ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง และฝ่าย ประจําจะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจํา รับผิดชอบในการดำเนินการ ให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคมภาครัฐจะต้อง ชี้แจงต่อประชาชนได้

ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการ กระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชน รับผิดชอบด้วย

6. หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศ ต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

ในระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

ในระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ตามเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นบุคคลที่สำคัญ และเป็นผู้นำภายในโรงเรียน ที่จะพัฒนาและส่งเสริมกิจกรรมการเรียนการสอน ให้ผู้เรียนได้บรรลุจุดประสงค์ของการศึกษาทุกแห่ง ซึ่งมุ่งให้มนุษย์มีความสมบูรณ์ ชีวิตที่ดีและสังคมที่ดี คือ ชีวิตที่ดี เก่ง และมีความสุข สังคมที่ดี คือ สังคมที่มีคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้เป็นสังคมที่สมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544 : 21)

เพื่อจัดระเบียบบทบาทของสังคมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้ทุกภาคของสังคมได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ร่วมกันเป็นพลังในการพัฒนาประเทศและสังคมให้ยั่งยืน และร่วมกันเสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันให้ประเทศ สามารถบรรเทาป้องกัน แก้ไขภาวะวิกฤตที่อาจมีขึ้นในอนาคต

2. เพื่อเร่งสร้างธรรมาภิบาล หรือระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในภาครัฐ โดยเน้นที่หน่วยงานราชการ โดยมีเป้าหมายในการสร้างคุณค่าสองลักษณะ คือ

2.1 เป็นกลไกส่งเสริมความเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนผู้รับบริการ

2.2 เป็นกลไกที่มีระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี และชักนำให้ภาคีอื่นในสังคมได้แก่ ประชาชน และธุรกิจเอกชน ร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองด้วยความเต็มใจ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

หลักธรรมาภิบาล

ความหมายธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้คำนิยามไว้ดังนี้ (ออกัส. (August) 2546 : 15)

ธรรม : คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฏเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย สิ่งของ

อภิบาล : บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “ วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงาม ที่ยั่งยืน อันได้แก่ ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง ”

เมื่อวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “ Governance ” ตามนิยามข้างต้นนี้ ก็ควรมีความหมายรวมถึง “ ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมและพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ”

ธรรมาภิบาล Good Governance (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 52) เป็นศัพท์ใหม่ในวงวิชาการไทยที่ใช้กันมาหลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เป็นแนวคิดหนึ่งในระยะหลังมานี้มีการนำมาใช้และอ้างอิงอยู่เป็นประจำในสาขาวิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาพัฒนาบริหาร โดยปรากฏควบคู่กันไปกับแนวคิดและศัพท์วิชาการจำพวกประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืน

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นศัพท์ที่มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้หลายคำ และให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลาย ดังนี้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น JICA กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการที่มีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์. 2541 : 63-81)

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 7) องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผล ที่สามารถชี้แจงได้ ธรรมาภิบาล จึงมีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของมนุษย์

เพราะเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 7) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asain Development Bank) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

นอกจากองค์การต่าง ๆ แล้วยังมีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาล หลายท่านได้อธิบายความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 5) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่า เป็นลักษณะการปกครองที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐ และรัฐบาลเป็นหลัก

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 2) เป็นผู้ริเริ่มใช้และคำแปลของ Good Governance ว่า “ธรรมรัฐ” ให้ความหมายว่า ความคิดธรรมรัฐ เป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งที่ตายแล้ว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชน และให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดของธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการปกครองและบริหารประเทศ โดยรัฐ ประชาชน เอกชน ซึ่งกระบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการ ล้าหลัง ทุกส่วนมีความต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 76) ธีรยุทธ บุญมี ยังได้อธิบายไว้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชนซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น ธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ปฏิรูปภาคธุรกิจ เอกชน ปฏิรูปภาคเศรษฐกิจและสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

นฤมล ทับจุมพล (2541 : 64) โดยได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจ ทางการเมืองเพื่อจัดการงานของ บ้านเมือง

โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อพัฒนา การมีธรรมาภิบาล จะช่วยให้มีการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มี ประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการ ให้เป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชนที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบได้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 7)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541 : 81) ให้ความหมายของธรรมรัฐ หรือ Good Governance ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดไปในขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากเดิม เป็นการจัดการจากฝ่าย เดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครอง (Governance) มาเป็นการ เปลี่ยนการปกครองมาเป็นลักษณะที่เป็นการสื่อสารกันสองทาง ระหว่างภาครัฐกับสังคม

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541 : 16-17) กล่าวว่า Good Governance หมายถึง การบริหารการปกครอง ที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหา ของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะต้องมีลักษณะ การบริหาร แบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อ ประชาชน (Effectiveness/ Accountability)

เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ (นายโคฟี อันนัน) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็น แนวทางในการบริหารของรัฐ ที่ก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักนิติธรรมสร้าง ประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 8)

ลิขิต ชีรเวทิน (2541 : 7) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครอง บริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

วรภัทร โทษณะเกษม (2541 : 20) กล่าวว่า Good Governance คือ การใช้สิทธิ ของความเป็นเจ้าของ (Owner Rights) ที่จะปกครองดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่าน กลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐ ผู้เป็นเจ้าของก็คือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของ ตนเองผ่านการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อ กำกับดูแลผู้บริหารประเทศ คือ รัฐบาล ให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ (2541 : 14) ให้คำอธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหาร จัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารจัดการที่ดีกล่าวจะเกิดขึ้นได้

ก็คือเมื่อมีหลักคิดว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการ และผู้บริหารประเทศ เป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันที่จะให้เกิดธรรมรัฐ หรือ Good Governance ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์ กติกาที่จะทำให้เกิด ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคม ในการกำหนดนโยบายการบริหาร

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17-19) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” หมายถึง “ คุณงามความดี ความถูกต้อง “ และ “อภิบาล “ หมายถึง “ บำรุงรักษา ปกครอง “ ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึง “การปกครองบำรุงรักษาด้วย ความดี ความถูกต้อง” ตรงกับคำว่า Good Governance ในภาษาอังกฤษ ธรรมาภิบาล ในความหมายสากล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศ ที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ธรรมาภิบาล แนวสาคนี้นั้นที่กฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี ภูมิศาสตร์คาม

ประเวศ วะสี (2542 : 4) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความถูกต้องของการดำเนินงานของภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ธรรมาภิบาล เป็นเสมือนพลังที่จะผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศชาติ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 9)

นฤมล ทับจุมพล (2541 : 63) ได้อ้างบทปาฐกถาของนาย อานันท์ ปันยารชุน ซึ่ง ได้อธิบายถึง ความหมายของ ธรรมาภิบาล ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจการ กิจกรรม ซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และเอกชน มีผลประโยชน์ร่วม ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้ (ปาฐกถา “ธรรมรัฐกับอนาคตของประเทศไทย” 25 มีนาคม 2541)

รัชนา สานติยานนท์ (2544 : 19) อธิบายความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึง การบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ

ศวกิจ ศรีปีดดา (2545 : 5 – 6) ได้ให้ความหมาย ของ ธรรมาภิบาล ไว้หลายนัย ดังนี้ ธรรมาภิบาล หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการบริหาร หรือปกครองที่ดี เหมาะสม

และเป็นธรรมเนียมที่ใช้ในการธำรงรักษาย่านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยที่ผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ คำว่า “ ธรรมาภิบาล ” มีความหมายตรงกับคำว่า “ การบริหารจัดการที่ดี ” และ “ บรรษัทภิบาล ”

อรพินท์ สพโชคชัย (2545 : 2) กล่าวถึงความหมาย ของ ธรรมาภิบาล ว่า หมายถึง การกำหนด กลไก และกติกาในสังคมเพื่อให้บริการจัดการทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน มีสุข มีเสถียรภาพและมั่นคงในสังคม

จากการศึกษาความหมายและคำอธิบายความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลหรือคำว่า Good Governance พอสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล นั้นมีใช้ในภาษาไทย ได้หลายคำ เช่นคำว่า ธรรมรัฐ ประชาธิปไตย คุณาภิบาล การบริการจัดการที่ดี การบริหารจัดการเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ หรือความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรม หรือการรักษาคุ้มครองให้สังคมเข้มแข็งและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ส่วนในทางธุรกิจเอกชน จะใช้คำว่าบรรษัทภิบาล ส่วนความหมายของ ธรรมาภิบาล นั้น หมายถึงกรอบ หรือแนวทางปฏิบัติ ในกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างอำนาจ กิจกรรมภายใต้และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลงานที่ดีมีคุณภาพ และพึงพอใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในงานวิจัยนี้จึงได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ว่า หมายถึง กฎ กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการธำรงรักษาย่านเมืองและสังคม ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยสมาชิกที่อยู่ร่วมในองค์กรทุกระดับ มีความพึงพอใจ

หลักการของธรรมาภิบาล

ออกัส (August) (2546 : 16 -18) ได้อธิบายถึงหลักการของธรรมาภิบาล ว่า หลักการของธรรมาภิบาล จะต้องประกอบด้วย หลัก 9 ประการ คือ

ประการที่ 1 เคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ หมายความว่า มนุษย์ทุกคน ทุกวัย ทุกเพศทุกเชื้อชาติ ทุกภูมิภาค ฯลฯ ต่างก็มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น หากผู้ใดไม่เห็นคนอื่นเป็นคนคน ๆ นั้นก็คงไม่นับเป็นคนได้

ประการที่ 2 นิยมเสรีภาพและความเสมอภาค หมายความว่า การรับรองเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล กลุ่มบุคคล เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่ 3 สร้างความยุติธรรม หมายความว่า การปฏิบัติต่อกันระหว่างกลุ่ม ก็ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ หรือตกลงเห็นพ้องกันตามแนวทางสันติ หรือตามแนวทางการใช้ปัญญาแทนการใช้อำนาจ อาวุธ และเงินตรา

ประการที่ 4 มุ่งมั่นสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายความว่าองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคเอกชน ต่างต้องมุ่งไปสู่ความมุ่งมั่นในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในทุกกระบวนการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในลัทธิทุนนิยม

ประการที่ 5 สร้างความสมดุลเพื่อความยั่งยืน หมายความว่า องค์กรประกอบทุกส่วนในธรรมาภิบาลนั้นต้องเกิดความสมดุล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือเกิดความเชื่อในหลักการหนึ่งมากเป็นพิเศษ จะนำไปสู่ความไม่สมดุลแล้วก็จะทำให้สิ่งนั้นเสื่อมถอยไปอย่างรวดเร็ว ไม่มีทางที่จะเกิดความยั่งยืนได้

ประการที่ 6 ความโปร่งใส หมายความว่า ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลให้เกิดความครบถ้วนตรงตามข้อเท็จจริง ตรงตามหลักการที่ใช้อ้างอิง ทันทการ และสะดวกที่จะนำไปใช้งานได้แค่ความโปร่งใสมิได้ครอบคลุมถึงการเปิดเผยสิทธิส่วนบุคคล แผนงานที่กำลังดำเนินการอยู่ หรือกำลังดำเนินการในอนาคต

ประการที่ 7 ส่งเสริมการค้าเสรี หมายความว่า รัฐต้องดำเนินการให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่เสรี ขจัดการผูกขาดตัดตอนอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือประชาชน รัฐต้องกำหนด นโยบายที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การออกกฎหมายรับรองและสร้างบรรยากาศการแข่งขันที่เสรี และเกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

ประการที่ 8 การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงหมายความว่ารัฐบาลต้องมีมาตรการในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตลอดจนการประพฤติมิชอบจากฝ่ายการเมืองข้าราชการประจำนักธุรกิจ และประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้กระทำการเอง ส่งเสริม หรือสนับสนุนให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ประการที่ 9 ความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ หมายความว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนในธรรมาภิบาลต้องมีความเชื่อความอยากและความมุ่งมั่นที่จะประมวลวิธีปฏิบัติที่ได้ผลดีแล้วนำมาใช้และปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นไป อันเป็นนัยสำคัญของความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ

ดุลยภาพ กับความสมดุล ทำให้เกิดความยั่งยืน คุณลักษณะของ ธรรมาภิบาล มีความสมดุลอยู่ในตัวในหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์ หรือผลที่เกิดจากการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลจะนำไปสู่ความสมดุลระหว่าง “ความรุ่งเรือง” กับ “ความผาสุก” ซึ่งจะต้องมีดุลยภาพมิเช่นนั้นความยั่งยืนจะไม่เกิดขึ้น เพราะสรรพสิ่งในโลกนี้หากเสียดุลยภาพแล้วก็ย่อมจะดำรงสภาพนั้น ๆ อยู่ภายในเวลาที่สั้นกว่าสิ่งที่มีดุลยภาพ หรือหากว่ากระบวนการของการนำเอาธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติได้น่าจนถึงความสมดุลของ “การบังคับ” กับ

“ความสมัครใจ” ในการบังคับใช้ด้วยกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ของสังคม บ่มนำไปสู่คุณภาพของธรรมาภิบาล

คุณภาพแห่งอำนาจ ธรรมาภิบาล ควรต้องเกิดความสมดุล และเกิดคุณภาพขึ้นในระหว่างอำนาจทั้ง 4 กลุ่ม คือ

1. อำนาจการบริหาร ผู้มีหน้าที่บริหาร ก็ต้องจัดให้มีกระบวนการบริหารจัดการที่สามารถนำไปสู่เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการสร้างสภาวะการนำ ให้ปรากฏแก่ผู้มีผลประโยชน์ร่วมทุกกลุ่ม ดังนั้น อำนาจบริหารจึงควรเป็นอิสระจากอำนาจอื่น ๆ อีก 3 อำนาจ

2. อำนาจนิติบัญญัติ ผู้ที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ ต้องรับผิดชอบในการปฏิรูปกระบวนการของนิติบัญญัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการสร้างความสุขและเกื้อหนุนอำนาจอื่น ๆ อีก 3 อำนาจ ให้เกิดความเข้มแข็งพื้นฐานที่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจ

3. อำนาจตุลาการ ผู้ที่มีอำนาจทางตุลาการต้องสร้าง ปรับปรุง แก้ไขกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และมีความเป็นอิสระ แต่เกื้อหนุนอำนาจอื่น ๆ อีก 3 อำนาจ

4. อำนาจควบคุมและการทดสอบ การสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้ใช้อำนาจ การควบคุมและตรวจสอบเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างคุณภาพให้เกิดขึ้นในสังคม

หลักการของธรรมาภิบาล จึงเป็นหลักของฝ่ายบริหาร ทั้งในภาครัฐ ธุรกิจเอกชน หรือองค์กรต่าง ๆ จะต้องปฏิรูปและพัฒนาเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของความสุขอย่างเอื้ออาทรต่อกันของคนในสังคม

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบหรือโครงสร้างของธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดหรือแนวทางในการปฏิบัติที่องค์กรต่าง ๆ ได้เสนอแนะไว้ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งในหน่วยงานขององค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา เป็นต้น องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลนั้น มีนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ กำหนดไว้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 33-34) กล่าวถึงองค์ประกอบและกระบวนการของธรรมาภิบาล ว่าประกอบด้วยส่วนสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation)
 2. ความสุจริต ความโปร่งใส (Honesty and transparency)
 3. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)
 4. กฎเกณฑ์ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability)
- อมรา พงศาพิชญ์. (2544 : 94) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ Good Governance คือ

1. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability)
2. การมีส่วนร่วม (Participation)
3. สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)
4. มีความโปร่งใส (Transparency)
5. มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น

สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ
สำหรับการสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยได้กำหนดระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น
ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงาน
ผลต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา หลักยึดในการสร้างระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี
(หลักธรรมาภิบาล) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 :13) คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

มีสาระสำคัญขององค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาล แต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม และสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจ และถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุปคือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่กระทำกันตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. **หลักความโปร่งใส** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลค่าข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบ และกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบ หรือกระบวนการตรวจสอบ และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาด ทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างความสามัคคีและความร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. **หลักความรับผิดชอบ** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน และการใส่ใจในปัญหาสาธารณะรวมทั้ง มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ ถ้ารับผลจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** คือ การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าของทรัพยากรของชาติและบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

ออกัส (August. 2546 : 16) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ ธรรมภิบาล มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

1. โครงสร้าง (Structure) ในที่นี้หมายถึง การจัดโครงสร้างแห่งการใช้อำนาจทั้ง 4 กลุ่ม

1.1 อำนาจบริหาร คือ รัฐบาล

1.2 อำนาจตุลาการ คือ ศาลตามกระบวนการยุติธรรม

1.3 อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา

1.4 อำนาจตรวจสอบ คือ องค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง ซึ่งรวมทั้ง องค์กรเอกชนและสื่อต่าง ๆ

2. กระบวนการ (Process) ตามคตินิยมของมคิรัฐ หมายถึง กระบวนการให้ได้มาซึ่งบุคคลโครงสร้าง และวิธีการ ต่างต้องมิกฎหมายรองรับทั้งสิ้น แต่บางครั้งการเปลี่ยนแปลงบางครั้งในประเทศไทย ก็เกิดจากกระบวนการทางธรรมชาติ และกระบวนการทางสังคม เศรษฐกิจ

3. วิธีการ (Methodology) หมายถึง วิธีทางและวิธีปฏิบัติต่อกัน หรือวิธีการสื่อสาร หรือตระหนักในความรับผิดชอบที่มีต่อกันระหว่างบุคคลที่ใช้อำนาจทั้ง 4 กลุ่ม เพื่อให้เกิดพลังปฏิสัมพันธ์ (Synergy) หรือการบูรณาการในการไปสู่เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ ความรุ่งเรือง (Prosperity) และความผาสุก (Happiness) ของปวงชนทั้งปวงให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี (Quality of Life)

4. กลไก (Mechanism) ได้แก่ การนำเอากลไกที่องค์กรนานาชาติ อาทิ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สหประชาชาติ องค์กรค้าโลก ฯลฯ มาประยุกต์กับกลไกที่มีอยู่แล้วหรือสร้างขึ้นมาใหม่ เพื่อให้ธรรมาภิบาลมีการขับเคลื่อนที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อันเป็นผลมาจากการสร้างคุณภาพ ของ ธรรมาภิบาล

5. ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) หมายถึง ทรัพยากรใน 3 ความหมาย คือ

5.1 ความสามารถ คือ การผสมผสานความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์การเรียนรู้ และความทุ่มเท เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดศักยภาพในการปฏิบัติงาน ให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และได้คุณภาพตามที่กำหนดไว้

5.2 ระดับคุณธรรม คือ จริยธรรม และคุณธรรมที่บุคคลนั้นเชื่อถือ เกิดการปฏิบัติจริงเพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้นจะใช้ความสามารถไปในวิถีของ ธรรมาภิบาล หรือวิถีที่พึงงามเป็นประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น

5.3 ความกล้า คือ การกล้าตัดสินใจ ที่นำไปสู่การกระทำ ที่เกิดผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพของตน และสภาพแวดล้อม การกล้าตัดสินใจในการธำรงคุณธรรม และความชอบธรรมให้ปรากฏเป็นนิจสิน ซึ่งเกิดจากองค์ความรู้ที่มั่นคง

โครงสร้างของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลัก 6 ประการ คือ หลักคุณธรรม หลักความยุติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า ซึ่งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และสังคมจะต้องร่วมกันสร้างและพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็ง เพื่อสันติสุขและสร้างความเสมอภาคให้สังคมอย่างยั่งยืน

กลยุทธ์การสร้างสรรคธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับเป็นเรื่องใหม่ ที่มีความจำเป็นต้องปลูกฝัง และสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับทุกภาคในสังคมไทย โดยการปรับเปลี่ยนความคิด และคุณค่าใหม่ หรือปฏิรูปจากกระบวนทัศน์เก่า ระบบสถาบันเก่า และวิธีการทำงานแบบเก่า ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถปรับตัวให้เผชิญกับกระแสของโลกในยุค โลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมในยุคใหม่ ที่มีลักษณะสลับซับซ้อนเชื่อมโยงต่อกัน และมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้น ในการปรับเพื่อสร้างสรรค์ ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้องร่วมดำเนินการจากทุกภาคส่วนในสังคมอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้าที่ต้องให้ความสำคัญกับการรณรงค์ สร้างความตระหนักและเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคม และผลักดันเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกธรรมาภิบาลขึ้นในช่วงต่อไป คือ ระยะกลาง และระยะยาว ก็จะเป็นการลงหลักปักฐานด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องออกมาสนับสนุนให้ ธรรมาภิบาลมีความยั่งยืนต่อไป หนึ่งใน การสร้างสรรค์ ต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วนหลัก (กมล ทองธรรมชาติ. 2543 : 23) ได้แก่

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน กลไกการบริหารให้สามารถเป็นกลไกซึ่งบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจุดสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตร

2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาให้หน่วยงานของเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วน ฯลฯ ให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนัก หรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้น และทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

กมล ทองธรรมชาติ (2543 : 19 – 24) กล่าวไว้ว่า นับตั้งแต่สังคมไทยประสบกับ วิกฤตทางเศรษฐกิจตกต่ำ อันเป็นผลจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตกในปี พ.ศ. 2540 และรัฐบาล ไทยต้องขอความร่วมมือช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศเป็นจำนวน 1.7 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ค่าเงินบาทที่ถูก ปลดปล่อยให้ลอยตัว ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ลอยตัวมากเกินไปจนไม่มีใครเชื่อถือและ อาจทำให้ประเทศไทยต้องล้มละลายในที่สุด ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลปัจจุบันที่รับเอาแนวความคิด เกี่ยวกับ Good Public and Private Governance รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาสังคมเข้มแข็ง ซึ่งนักวิชาการและนักปฏิบัติในวงการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้เสนอ แนะนำไว้มาใช้เป็นแนวทาง หรืออัญญาในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยได้ออก ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยอ้างถึงเหตุที่ทำให้ต้องออกระเบียบนี้ไว้ว่า ภาวะวิกฤตอย่างรุนแรง มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจาก ความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การ บริหารราชการกำหนดนโยบายสาธารณะและการทุจริตประพฤติมิชอบใน วงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขณะเดียวกัน ในภาคประชาชน อันเป็นพลังสำคัญ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัว และรับผิดชอบ ต่อสังคม ตลอดจนความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริง และ รีบด่วน โอกาส ที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤตข่มเป็นไปได้อย่าง ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย นักวิชาการบางท่านเรียกร้องให้ ใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) และประชาสังคม (Civil Society) เป็นแนวทางในการ แก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่าย ปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และ

ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคมต่างยึดหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ในการจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันก็จะได้รับการแก้ไขได้ในเวลาไม่ช้า และประเทศไทยของเราก็จะมีศักยภาพสูงขึ้นอย่างมากในการแข่งขันกับนานาชาติได้อย่างสมศักดิ์ศรีและมีความเจริญก้าวหน้า รวมทั้งไม่ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคต

ปัจจุบันนี้ทั้งในการศึกษา และในวิชาชีพทางด้านบริหารรัฐกิจนั้น ถือได้ว่าธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคล และองค์กรเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงาน และให้ผลตอบแทน การตระหนักเห็นความสำคัญของทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย การเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่า จุดมุ่งหมายของงานภาครัฐในแบบใดที่ยังควรกระทำโดยส่วนราชการ และส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

กระบวนทัศน์ใหม่ ก่อให้เกิดประเด็นต่างๆ ที่สำคัญจำนวนมาก ซึ่งได้กลายมาเป็นหัวข้อใหญ่ของการอภิปรายทั้งในเวทีการเมืองและในสถาบันการศึกษาทั้งหลายประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการปกครองและการบริหาร (Governance) ซึ่งเกิดขึ้นจากกระบวนทัศน์ใหม่ มีดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน หรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง (ข้าราชการ)
5. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองปกครองระดับท้องถิ่น กับผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและชนบท
6. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร
7. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติ กับสถาบันระหว่างประเทศ

กมล ทองธรรมชาติ (2543 : 19-- 24) องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล แม้ว่าการจัดวิธีการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลอาจจะไม่มีวิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้ต้องถือว่าเป็นองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล องค์ประกอบเหล่านี้ได้แก่

1. ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาวะความรับผิดชอบต่อสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ

ในความหมายแคบ ภาวะรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่อง ความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้ และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี

ในความหมายกว้าง ภาวะรับผิดชอบยังหมายรวมถึงการจัดตั้ง และการใช้ บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่าง ๆ ของบรรษัทภิบาลด้วย

2. ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลและมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจงและถ้อยแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมือง ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไปในการหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคลและองค์กร หรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการต่อราษฎรบังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐ หรือเอกชน

ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยงานราชการหรือของข้าราชการที่มิชอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ จึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

ในการบริหารงานภาครัฐ ความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดิน จะส่งผลให้จริยธรรม และการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่เพียงพอ นอกจากนั้นการทุจริตยังกัดกร่อนอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพขององค์กรหรือหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของนโยบายเศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการ จึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ต่อสู้กับการทุจริต และการเสริมสร้าง ธรรมาภิบาล

4. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครองและการบริหาร การมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้ ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงอยู่ด้วยมีอำนาจมากขึ้นและเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาลไปจนถึงระดับภูมิภาคและระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยึดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5. ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้นหมายถึง การมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและความเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมี

บทลงโทษที่มีความเหมาะสม เพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกรับคืบเป็นไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (Rent – Seeking Activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

ภาวะความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่างเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของทางราชการทั้งยังเป็นการช่วยส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน และยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาล ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อันจะทำให้ระดับของความชอบธรรมของระบบการเมืองโดยรวม

ส่วนกรอบของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้น จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ และกระตุ้นพัฒนาภาคเอกชน

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความสำคัญ เพราะจะเป็นการช่วยระดมพลังงาน และความมุ่งมั่นของประชาชน มาทุ่มเทให้กับการพัฒนา และก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ในสังคมซึ่งยังคงมีการแบ่งแยกและขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือยังคงมีความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพระหว่างหญิงและชายในสังคมเช่นนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และการเคารพในสิทธิมนุษยชน เป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างสรรค์ความรู้รักสามัคคีระหว่างคนในสังคม ซึ่งจะกลายเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสร้างความรู้สึกไว้นับถือเชื่อใจ และการมีถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันและกันระหว่างประชาชนพลเมืองและรัฐบาล ภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมและการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ของประเทศ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา หรือกลุ่มภูมิภาค เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น การเคารพในสิทธิมนุษยชน เป็นการส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพในการแสดงออก ในการชุมนุม และในการรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่ม หรือองค์กรขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ราษฎรมีอำนาจมากขึ้นในการแสวงหาหนทางที่จะปรับปรุงพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนนอกจากนี้ เมื่อสิทธิมนุษยชนได้รับความคุ้มครอง ประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันทั้งหลายย่อมสามารถวิพากษ์ และเรียกร้องให้รัฐต้องแก้ไขความคืบหน้าประสิทธิภาพของนโยบายทั้งหลายของตนได้

อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ ธรรมนูญธรรมนูญจึงครอบคลุมองค์ประกอบเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตยที่สำคัญหลายประการ เช่น การมีส่วนร่วม การเปิดกว้างให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามา มีบทบาทในสังคมการเมือง การเคารพในสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตลอดจนการจัดการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี และเช่นเดียวกันกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ธรรมนูญจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การดำเนินนโยบายและการติดตามตรวจสอบจากศูนย์กลาง โดยส่งเสริมให้ประชาสังคมภาคธุรกิจเอกชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ มีอำนาจมากขึ้น

หลักการบริหาร

การบริหารมีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration ซึ่งนักบริหารและนักวิชาการ ได้ให้ความหมายหลายทัศนะ มีดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2539 : 6) กล่าวว่า วัธีว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมยศ นาวิการ (2539 : 17) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2540 : 3) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบ และใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543 : 33) ได้บันทึกไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมการทำงาน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป
2. กลุ่มบุคคลร่วมมือกันทำกิจกรรม
3. ทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
4. ทำกิจกรรมโดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

หลักการบริหารการศึกษา

นักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้หลายทัศนะดังนี้
เมธี ปิณฑานานนท์ (2525 : 2) ให้ความเห็นว่า การบริหารการศึกษา เป็นการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการให้การบริหาร หรือให้บริการด้านการปกครอง การเรียนการสอน และการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการศึกษาร่วมกับผู้อื่น เพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพตามจุดหมายของการศึกษา

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2540 : 8) นิยามไว้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้ค่านิยมตรงกับความต้องการของสังคม

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การร่วมมือกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ดำเนินการจัดกิจกรรมทางการศึกษา เพื่อพัฒนาเยาวชน ประชาชน และสมาชิกของสังคมให้เจริญก้าวหน้า และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

หลักการบริหารโรงเรียน

Rajabhat Mahasarakham University

มีผู้ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียน ไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

นิพนธ์ กิณวงศ์ (2543 : 12) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน คือ กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ซึ่งเรียกว่า ผู้บริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียน เป็นกระบวนการบริหารงานในสถานศึกษา ซึ่งดำเนินงานโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีจุดหมายเพื่อบริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคม เพื่อพัฒนาให้สมาชิกของสังคม มีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของหลักสูตร

บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นผู้บริหารโรงเรียน เป็นงานที่ยากลำบาก เป็นงานที่สำคัญและท้าทายความสามารถของบุคคล ผู้ที่เป็นผู้บริหารโรงเรียน จึงจำเป็นต้องรู้ ต้องตระหนัก และมีความรู้อย่างดีในบทบาทภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของงานในตำแหน่งนี้ ยิ่งไปกว่านั้นยังต้องเข้าใจพลังทางสังคม

ต่าง ๆ ที่จะมืบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของคนอีกด้วยความพยายามที่จะรวบรวมเอา
ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และมโนทัศน์ในเรื่องบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหาร
โรงเรียน สรุปได้เป็นบทบาทหลัก 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ. 2541 : 151) คือ

1. เป็นผู้จัดการของโรงเรียน
2. เป็นผู้นำทางการสอน
3. เป็นผู้วิญญูที่ผู้ได้บังคับบัญชาและนักเรียนจะถือเอาเป็นแบบอย่างได้
4. เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดมนุษยสัมพันธ์อันพึงประสงค์ในโรงเรียน
5. เป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
6. เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่าง ๆ

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2540 : 1-35) ได้กำหนดมาตรฐานผู้บริหารการศึกษา
ของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้บริหารโรงเรียนไว้
12 ประการคือ

1. ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพการบริหารการศึกษา
2. ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการพัฒนาของ
บุคลากร ผู้เรียน และชุมชน
3. มุ่งมั่นพัฒนาผู้ร่วมงานให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มศักยภาพ
4. พัฒนาแผนงานขององค์กรให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง
5. พัฒนาและใช้วัตรกรรมการบริหารจนเกิดผลงานที่มีคุณภาพสูงขึ้นไปเป็น ลำดับ
6. ปฏิบัติงานขององค์กรโดยเน้นผลถาวร
7. รายงานผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ
8. ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี
9. ร่วมมือกับชุมชน และหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์
10. แสวงหา และใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา
11. เป็นผู้นำ และสร้างผู้นำ
12. สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์

จากบทบาท ภาระหน้าที่ของผู้บริหาร โรงเรียนดังกล่าว ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องให้
ความพยายามที่จะทำให้คนมีสมรรถนะในแต่ละบทบาทอย่างแท้จริง เพื่อจะได้ปฏิบัติงานใน
หน้าที่ตามบทบาทได้อย่างมีผลดีในสถานการณ์ต่าง ๆ

คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียน

คุณลักษณะ หมายถึง บุคลิกภาพที่ดีที่ครูควรปลูกฝังให้มีอยู่ในตัว (กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. 2527 : 33)

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียน หรือผู้นำ ประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญ คือคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ และคุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหารงาน ดังนี้

คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ

ผู้บริหารที่พึงประสงค์ ควรมีคุณลักษณะของความเป็นผู้นำสูง ซึ่งลักษณะความเป็นผู้นำมีความแตกต่างจากลักษณะของผู้บริหาร นักการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ให้ความหมาย และความแตกต่างระหว่างผู้นำและผู้บริหาร ดังนี้

ภิญโญ สาธร (2536 : 254) ได้ให้ความหมายของผู้นำ โดยอาศัยลักษณะ 2 ประการของผู้นำ คือ

1. สามารถจูงใจให้คนปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพล หรือการปฏิบัติตน หรือพฤติกรรมอยู่เหนือคนอื่น
2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการสองทาง (Two - Way Process) คือ ผู้มีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ จึงเป็นผลรวมของทัศนคติของสมาชิกภายในกลุ่มนั่นเอง ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คนสองคนนี้อาจจะเป็นคนคนเดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป หัวหน้า หรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจจะไม่ใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจจะเป็นผู้อื่นที่ไม่ใช่หัวหน้า หรือผู้บริหาร แต่เขามีอำนาจ มีอิทธิพล และมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็นหรือคำสั่งของเขาทั้ง ๆ ที่เขาไม่มีอำนาจโดยตำแหน่งใด ๆ

สมบูรณ์ พรธรรมาภพ (2538 : 149) อธิบายไว้ว่า ความรอบรู้ในวิชาชีพที่จำเป็นต่อการบริหาร โรงเรียน โดยเฉพาะความรู้ทางวิชาการ มี ดังนี้

1. การศึกษาวิชาการทั่วไป
2. การศึกษาด้านวิชาชีพ
3. การศึกษาให้เกิดความรอบรู้ เชี่ยวชาญในแขนงวิชาที่คนสนใจ สำหรับใช้จัดระดับความรู้ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลที่จะมาทำงานในการเป็นผู้บริหาร

สมยศ นาวิการ (2539 : 400-401) ให้ความหมายของการเป็นผู้นำว่า เป็นกระบวนการของการสั่งการ และการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกกลุ่ม คำนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า

ประการแรก ความเป็นผู้นำต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ผู้ตามหรือผู้ได้บังคับบัญชา ถ้าหากปราศจากผู้ตาม หรือผู้ได้บังคับบัญชาแล้ว คุณสมบัติของความเป็นผู้นำของบุคคลจะไม่มี ความหมาย

ประการที่สอง กระบวนการของความเป็นผู้นำเกี่ยวข้องกับการจัดสรรอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้นำและสมาชิกของกลุ่ม ผู้นำสามารถสั่งการกิจกรรมบางอย่างของสมาชิกของกลุ่ม นั่นคือ สมาชิกของกลุ่มจะถูกบังคับ หรือเต็มใจเชื่อฟังการสั่งการของผู้นำ สมาชิกของกลุ่มไม่สามารถสั่งการกิจกรรมของผู้นำได้

ประการที่สาม คำนิยามได้ชี้ให้เห็นชัดว่า ผู้นำสามารถใช้อิทธิพลกับผู้ตาม หรือผู้ได้บังคับบัญชาของพวกเขา นอกเหนือจากการสั่งการที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีต่อกฎหมาย หรือผู้ได้บังคับบัญชา

สมพงศ์ เกษมสิน (2539 : 235) กล่าวว่า ผู้นำหรือผู้บริหารอาจเป็นคนคนเดียวด้วยกัน หรือคนละคนก็ได้ ลักษณะที่แตกต่างกันอยู่เล็กน้อยระหว่างผู้นำกับผู้บริหารก็คือ ผู้นำมักเป็น ตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในหน่วยงานได้ง่าย เพราะ เป็นผู้มีอิทธิพลเหนือจิตใจบุคลากรอื่นเป็นจำนวนมากและไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบตำแหน่งสูง ๆ แต่ผู้บริหารนั้นในฐานะดำรงตำแหน่งบริหาร ทำให้ต้องคิดมากก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรลงไป ผู้บริหาร มุ่งรักษาความมั่นคงของหน่วยงาน มีหน้าที่วางโครงการ กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ และรวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของงานทุกคนในหน่วยงาน กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผู้นำเป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change Agents) แต่ผู้บริหาร เป็นผู้รักษาความมั่นคงของหน่วยงาน (Maintaining Organization Security) จึงยากที่จะเปลี่ยนแปลงองค์กรหรือหน่วยงานทุกประเภท ควรมีทั้งผู้บริหาร ซึ่งอาจจะเป็นคนคนเดียวกัน หรือต่างคนก็ได้ กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร หรือหน่วยงานจึงจะเจริญก้าวหน้า

คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ

คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ เป็นคุณลักษณะที่สำคัญอย่างมาก มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะเป็นคุณลักษณะที่แสดงถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะกระบวนการ เทคนิค ความเชี่ยวชาญด้านหลักสูตร และกระบวนการเรียน การสอน นักบริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องทางการศึกษาได้ให้แนวคิด ให้ความรู้ทางวิชาการไว้ดังนี้

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2540 : 17 – 20) ได้แบ่งความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพ 3 ประการ

1. ความรู้ที่นำไปสู่ความคล่องตัวและความมีเสน่ห์ของนักบริหาร (Technical Skill) ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ ความรอบคอบในการตรวจตราหนังสือการจัดสำนักงานให้สวยงาม เป็นต้น

2. ความรู้ที่นำไปสู่การเป็นนักบริหารโดยวิชาชีพ ได้แก่ การศึกษาหาความรู้ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม พัฒนาการของมนุษย์ จิตวิทยา โดยการอ่านหรือการร่วมอภิปรายสนทนา

3. ความรู้เมื่ออยู่กับคน ได้แก่ การศึกษาพื้นเพภูมิหลังของคน ถิ่นกำเนิด นิสัย ใจคอ บุคลิกภาพ ท่าทางที่แสดงออก อุดมการณ์ สภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนกลุ่มที่เข้าร่วมอยู่

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2540 : 4) ได้สรุปแบบสอบถามของผู้บริหาร จากการศึกษาสัมมนาของผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 42 คน มีความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษา ที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน ดังนี้

1. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2. มีความก้าวหน้าทันเหตุการณ์

3. มีประสบการณ์ ความสามารถ ความรอบคอบ ความรู้กว้างขวาง

4. มีความเฉลียวฉลาด และปฏิภาณไหวพริบ

5. มีความสามารถในการใช้เหตุผลแก้ปัญหา

6. มีความรู้ในสถานการณ์ต่างๆ ได้เป็นอย่างดีมีความรู้และทักษะเหนือชาวบ้าน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 6) ได้กำหนดมาตรฐานเฉพาะสำหรับตำแหน่งเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน ไว้ดังนี้

1. มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะงานที่ปฏิบัติ

2. มีความเข้าใจกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

3. มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และมีความรู้

ความเข้าใจในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

4. มีความเข้าใจนโยบายและแผนงานของกรม กระทรวงเจ้าสังกัด

5. มีความรู้ความเข้าใจนโยบายของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ

และสังคมของประเทศ

จากแนวคิดดังกล่าว พอสรุปคุณลักษณะของผู้บริหารด้านความรู้ คือ มีความรู้ด้านงานธุรการ งานสารบรรณ สามารถจัดสำนักงานของตนให้สะอาด เป็นสัดส่วนและมีความเป็นระเบียบ รวมทั้งสามารถเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายทั้งของกรมและกระทรวงเจ้าสังกัด และนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดย สรุปง่าย ๆ ผู้บริหาร ต้อง รู้คน รู้ตน และรู้งาน

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงประสงค์ ซึ่งเกี่ยวกับภาพลักษณ์สมรรถภาพทางร่างกาย อารมณ์ พฤติกรรมที่เป็นลักษณะนิสัยประจำตัวที่น่าเลื่อมใส น่าเคารพ ศรัทธา และคูดี (Good Personality) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของผู้บริหาร นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

อรุณ รักรธรรม (2537 : 198 – 202) ได้กล่าวถึง บุคลิกภาพของผู้นำหรือผู้บริหารที่ดีไว้ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

1. เป็นผู้มีความรู้
2. เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม
3. เป็นผู้มี ความกล้าหาญ
4. เป็นผู้มี ความเด็ดขาด
5. เป็นผู้มี ความแนบเนียน มีกิริยา วาจา ที่ถูกต้อง และเหมาะสม
6. เป็นผู้มี ความยุติธรรม
7. เป็นผู้มี ลักษณะท่าทางการแสดงออกที่ดี
8. เป็นผู้มี ความอดทน
9. เป็นผู้มี ความกระตือรือร้น
10. เป็นผู้ ไม่เห็นแก่ตัว
11. เป็นผู้มี ความตื่นตัว หรือระมัดระวัง อยู่เสมอ
12. เป็นผู้มี ความพินิจพิจารณา สิ่งต่าง ๆ อย่าง มีเหตุผล
13. เป็นผู้มี ความสงบเสงี่ยม
14. เป็นผู้มี ความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
15. เป็นผู้มี ความจงรักภักดี

16. เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

17. เป็นผู้ที่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี

ฉลอง มาปริศา (2537 : 79 – 83) ได้กล่าวถึงบุคลิกภาพของผู้ที่หวังจะเป็นผู้บริหารที่สมบูรณ์ ควรคำนึง หนึ่ง สำนวณตนเองอยู่เสมอ และควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับความจริง
2. กล้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน
3. ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับตนเองและยอมรับผู้อื่น
4. ต้องเป็นผู้ที่มีความจริงใจ
5. ต้องเป็นผู้กล้าเผชิญกับปัญหา
6. ต้องมีอารมณ์ขัน หัวเราะ หรือมีใบหน้าที่ยิ้มแย้มแจ่มใสอยู่เสมอ
7. ต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
8. ผู้บริหารต้องประกอบด้วยเมตตา มีความสนใจในความเป็นอยู่ของมนุษยชาติและมีความเห็นอกเห็นใจในความทุกข์ยากของคนอื่น
9. ต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย
10. ต้องเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับผู้ใกล้ชิด
11. ต้องป้องกันโดยไม่ใฝ่หาภัยมาใส่ตัวเอง
12. ต้องพัฒนาตนเองตั้งอยู่ในความไม่ประมาททุกช่วงตอนของชีวิต ทั้งชีวิตราชการและชีวิตส่วนตัว

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2540 : 41) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

1. หน้ายิ้ม
2. มือไหว
3. ใจพัฒนา
4. แสวงหาแนวคิดใหม่
5. ตั้งใจและทำจริง
6. ไม่ชิงหาแต่อำภิส
7. ฟังความคิดของผู้อื่น
8. เร่งรีบกับงานที่ทำ
9. เป็นผู้นำองค์กร

10. อาจหาญต่อกรกับอุปสรรค

11. ไม่ถูกชักด้วยสอพลอ

จากคุณลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหาร ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาควรมีบุคลิกภาพที่ดีทั้งทางร่างกาย ทางวาจา เช่น สมรรถภาพร่างกาย ลักษณะท่าทางท่วงที วาจาการแต่งกาย กิริยามารยาท การรู้จักวางตนให้เหมาะสมกับกาลเทศะ มีความกระตือรือร้นในการทำกิจกรรมต่างๆ มีความเป็นประชาธิปไตย มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น และสามารถควบคุมอารมณ์ได้ เพื่อที่จะได้เป็นผู้นำบุคลากรในหน่วยงานร่วมงานกันไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

คุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหารงาน

คุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนเป็นคุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะนำพาให้สถานศึกษาเจริญก้าวหน้า ผู้บริหาร จำเป็นต้องมีความสามารถในการใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะกระบวนการ และเทคนิควิธีการที่เหมาะสมในการบริหารงานให้บรรลุผล

ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (2531 : 28 – 30) กล่าวว่า คุณลักษณะด้านทักษะพิสัยของผู้บริหาร เป็นทักษะในการบริหารงาน ให้ประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีอย่างน้อย 3 ทักษะ คือ

1. ทักษะด้านเทคนิค หมายถึง กระบวนการ วิธีการ หรือเทคนิคเฉพาะอย่าง อาศัยความรู้ การวิเคราะห์ การให้วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือในการปฏิบัติงานทักษะนี้เรียนโดย การปฏิบัติจนเกิดความชำนาญ เช่น ทักษะด้านการพูด การเขียน การอ่าน การร่างหนังสือ การเขียนคำสั่ง การสั่งการที่ชัดเจน

2. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ การบริหารทุกด้าน รวมทั้ง การจัดการศึกษา การนิเทศการศึกษา ผู้นำหรือผู้บริหารจำเป็นต้องมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์เป็นอย่างดีจึงจะก่อให้เกิดความร่วมมือเกิดการประสานงานที่ดีเพราะผู้บริหารต้องทำงานร่วมกับบุคคลหลายประเภท ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ครูอาจารย์ คนงาน นักการภารโรง และคนภายนอกที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน

3. ทักษะด้านมโนทัศน์ เป็นทักษะที่ผู้บริหาร หรือผู้นำจะต้องมีมากที่สุด เป็นทักษะที่จะต้องเข้าใจหน่วยงานของตนในทุกลักษณะ มองเห็นความสัมพันธ์ของหน่วยงาน หรือองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทั้งระบบรวมและระบบย่อย ทั้งยังจะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางในด้านพฤติกรรมศาสตร์ อันประกอบด้วย สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ การเมือง

และจิตวิทยา นั่นก็คือผู้นำหรือผู้บริหาร จำเป็นต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางในวิชาสามัญทั่วไป จึงจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 17 – 19) ได้กำหนด มาตรฐานการบริหารโรงเรียนไว้ 5 มาตรฐาน ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนจัดกิจกรรมหลากหลาย เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาโรงเรียน

มาตรฐานที่ 5 โรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

การที่จะให้บรรลุตามมาตรฐานดังกล่าวผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องนำแนวความคิด ทฤษฎีการบริหารหลายอย่างมาใช้ในลักษณะผสมผสานกัน ขณะเดียวกันผู้บริหารโรงเรียน ก็ยังคงดำเนิน งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังนั้น ผู้บริหารโรงเรียน จึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหารโรงเรียน ดังนี้

1. ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหาร โรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ เรื่อง การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้ถูกต้อง การใช้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการมอบหมาย งานให้บุคลากรทำตามความรู้ความสามารถ การควบคุมกำกับติดตามและนิเทศงาน

2. สนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา ได้แก่ เรื่องการส่งเสริม ให้บุคลากรพัฒนาตนเอง และพัฒนางาน การจัดสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกและ ประโยชน์ตอบแทน

3. จัดกิจกรรมหลากหลาย เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน ได้แก่ เรื่องการจัด กิจกรรมทางวิชาการ การจัดบริการแนะแนว บริการสุขภาพ การจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ศิลปวัฒนธรรม การจัดสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียนให้มีบรรยากาศส่งเสริมการเรียนรู้

4. ประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนางาน ได้แก่ เรื่องการประสาน ความร่วมมือกับกรรมการโรงเรียน ชุมชนและหน่วยงานอื่น การประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน ของโรงเรียน

5. ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ได้แก่ เรื่องการประเมินผลการ ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ใช้วิธีการหลากหลายให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม นำผลการประเมินไป นิเทศ และพัฒนางานการบริหารเพื่อให้นักเรียนมีคุณภาพ คือ เป้าหมายสำคัญของการบริหาร

โรงเรียน แต่การบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง หลากหลายไปตามคุณลักษณะของผู้บริหาร สถานที่ ช่วงเวลา และสถานการณ์ กล่าวคือ แนวทางการบริหาร ไม่ได้เป็นสูตรสำเร็จที่ใครนำไปปฏิบัติแล้วจะประสบผลสำเร็จในลักษณะเดียวกัน เพราะการบริหารจำเป็นต้องปรับหรือหลอมให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของตัวเอง ประสบการณ์บริหารที่ผ่านมา ตลอดจนเงื่อนไขข้อจำกัดของโรงเรียน ให้กลายเป็นแนวทางการบริหารโรงเรียนของตัวเองที่มั่นใจว่าสามารถดำเนินการสู่เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพนักเรียนได้

จากการกำหนดมาตรฐานในการบริหารงานของผู้บริหาร สรุปได้ว่า ผู้บริหารควรมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน โดยใช้แผนงานเป็นเครื่องมือในการบริหาร สนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนางาน มีการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาสถานศึกษา และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

งานวิจัยในประเทศ

สาคร จันทร์ทองอ่อน (2536 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นจริงและที่พึงประสงค์ ตามทัศนะของครูอาจารย์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นจริงและที่พึงประสงค์ ตามทัศนะของครูอาจารย์ ที่มีเพศต่างกัน โดยส่วนรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนครูอาจารย์ที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน พบว่า คุณลักษณะที่เป็นจริงโดยส่วนรวม ด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ คุณธรรม มนุษยสัมพันธ์ ความเป็นผู้นำ ไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านเทคนิคการประชุม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยครูอาจารย์ที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่ำกว่า 10 ปี มีทรรชนะต่อคุณลักษณะที่เป็นจริงของผู้บริหารโรงเรียนน้อยกว่าครูอาจารย์ที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ส่วนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งโดยส่วนรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน สำหรับครูอาจารย์ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดต่างกัน พบว่า ที่เป็นจริงโดยส่วนรวม บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ และเทคนิคการประชุม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และด้านความเป็นผู้นำ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยครูอาจารย์ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดต่ำกว่า 12 ห้องเรียน มีทรรชนะต่อคุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียนน้อยกว่าครูอาจารย์ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน

ตั้งแต่ 12 ห้องเรียนขึ้นไป ส่วนด้านคุณธรรม มนุษยสัมพันธ์ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งโดยส่วนรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

สมศักดิ์ หงษ์สาคร (2537 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะที่เป็นจริงและที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะของหัวหน้าหมวดวิชาและครูผู้สอนในโรงเรียน ร่วมพัฒนาการใช้หลักสูตรมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา 7 รวม 4 ด้าน คือ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านความสามารถในการบริหารงาน พบว่า

1. คุณลักษณะที่เป็นจริงของผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะของหัวหน้าหมวดวิชา อยู่ในระดับปานกลางและมาก ส่วนคุณลักษณะที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะของหัวหน้าหมวดวิชา ทั้ง 4 คุณลักษณะ อยู่ในระดับมาก และมากที่สุด
2. คุณลักษณะที่เป็นจริงของผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะของครูผู้สอน ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนคุณลักษณะที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะของครูผู้สอน ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก
3. เปรียบเทียบคุณลักษณะที่เป็นจริงและที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะครูผู้สอน พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้ง 4 ด้าน

พิสุทธิ แก้งคำ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามทรศนะของครูอาจารย์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดเลยพบว่า คุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่ครูอาจารย์สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดเลยต้องการ โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทาง สถิติซึ่งแสดงว่า คุณลักษณะของผู้บริหาร และพฤติกรรมในการบริหาร เป็นที่ยอมรับของครู อาจารย์คล้ายคลึงกัน

โพนรัตน์ บุญเรืองศรี (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาตามทรศนะของข้าราชการครูสายผู้สอน สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ ผู้บริหาร โรงเรียนตามทรศนะของข้าราชการครูสายผู้สอนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน ปรากฏว่า ข้าราชการครูสายผู้สอน ที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี กับข้าราชการครูสายผู้สอนที่มีวุฒิการศึกษาปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี มีทรศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียน ไม่แตกต่างกัน

บุญร่วม ทิศการ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติตนตามคุณธรรมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามทฤษฎีของครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม พบว่า

1. ระดับการปฏิบัติตนตามคุณธรรมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม โดยส่วนรวมและเป็นรายด้าน มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก โดยเรียงตามลำดับดังนี้ คุณธรรมในการครองตน คุณธรรมในการครองงาน และคุณธรรมในการครองคน

2. ระดับการปฏิบัติตนตามคุณธรรมโดยส่วนรวมและเป็นรายด้านของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก มีระดับการปฏิบัติมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดใหญ่ และผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลาง มีระดับการปฏิบัติมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่

ชัยนาท พรหมมาลุน (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า

Rajab คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดอุดรธานี ที่ครูผู้สอนและลูกจ้างประจำต้องการ โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความสามารถในการปฏิบัติงานและด้านวิชาการ ตามลำดับ

2. ครูผู้สอนมีความต้องการคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โดยรวมเป็นรายด้านทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความสามารถในการปฏิบัติงาน และด้านวิชาการ และเป็นรายชื่อทุกข้อมากกว่า ลูกจ้างประจำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ไพโรจน์ สิงห์คำ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเขียงคาน จังหวัดเลย ตามความเห็นของครูอาจารย์โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาตามรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกด้านเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ด้านคุณธรรมและจริยธรรม, ด้านภาวะผู้นำ, ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหาร และด้านมนุษยสัมพันธ์ เมื่อพิจารณาเป็นรายชื่อที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์มากพบดังนี้ ด้านคุณธรรมและจริยธรรม คือข้อเป็นแบบอย่างที่ดีในการครองงาน ด้านภาวะผู้นำ คือ ขักรักเกียรติรักศักดิ์ศรี

ศรัทธาในอาชีพ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหาร คือ ข้อทักษะการบริหาร การครองตน ครองคน ครองงาน ด้านมนุษยสัมพันธ์ คือ ข้อมีสัจจะพูดจริงทำจริง ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ระหว่างครูผู้สอนที่เป็นเพศชายและเพศหญิง โดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

อภิวัฒน์ ภูไชยแสง (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่พึงประสงค์ ตามทฤษฎีของครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า ครูผู้สอนโดยส่วนรวม และจำแนกตามขนาดของโรงเรียน มีทฤษฎีต่อคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่พึงประสงค์ โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก ซึ่งมีค่าเฉลี่ยจากสูงไปหาต่ำดังนี้ คือ คุณลักษณะด้านวิชาการ ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน และด้านบุคลิกภาพ ตามลำดับ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับทฤษฎีของครูผู้สอน พบว่า ครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่พึงประสงค์ โดยรวมและด้านวิชาการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลาง มีทฤษฎีมากกว่าครูผู้สอนในโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ครูผู้สอนในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และขนาดกลาง มีทฤษฎีไม่แตกต่างกัน และครูผู้สอนในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีทฤษฎีต่อคุณลักษณะ ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่พึงประสงค์ ในอีก 3 ด้านที่เหลือ ไม่แตกต่างกัน

มนรัตน์ กมลพัฒนะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมทางด้านคุณธรรม ผู้บริหารในทฤษฎีของอาจารย์วิทยาลัยอาชีวศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา กลุ่มภาคเหนือ ผลการวิจัยพบว่า

1. ทฤษฎีของอาจารย์วิทยาลัยอาชีวศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษากลุ่มภาคเหนือ เกี่ยวกับพฤติกรรมทางด้านคุณธรรมของผู้บริหาร 3 ด้าน คือ ด้านการครองตน ด้านการ ครองงาน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการครองคน อยู่ในระดับปานกลาง

2. ทฤษฎีของอาจารย์วิทยาลัยอาชีวศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา กลุ่มภาคเหนือเกี่ยวกับพฤติกรรมทางด้านคุณธรรมของผู้บริหาร 3 ด้าน โดยจำแนกตามเพศ อายุ วุฒิการศึกษาคณะวิชา และประสบการณ์ทางการสอนแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญ

ศราวุฒิ สิทธิราช (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคูณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามทรรศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอน้ำอูน จังหวัดสกลนคร ผลการศึกษาพบว่า กรรมการสถานศึกษา โดยส่วนรวม และจำแนกตามสถานภาพของกรรมการสถานศึกษา ได้แก่ ครูผู้สอนและตัวแทนชุมชน เห็นว่า คูณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยภาพรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปหาน้อย ดังนี้ ด้านภาวะผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารและด้านคุณธรรมจริยธรรม

สงวน เรือนไธสง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคูณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอบ้านใหม่ไชยพจน์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและจำแนกตามสถานภาพ มีความคิดเห็นต่อคูณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับที่พึงประสงค์มาก ยกเว้น ผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นโดยรวมด้านบุคลิกภาพและด้านความเป็นผู้นำ อยู่ในระดับที่พึงประสงค์มากที่สุด และผู้แทนครู และผู้แทนชุมชน มีความคิดเห็นด้านบุคลิกภาพ อยู่ในระดับที่พึงประสงค์มากที่สุด

2. ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชนและผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นต่อคูณลักษณะโดยภาพรวม และด้านบุคลิกภาพ อยู่ในระดับที่พึงประสงค์มากกว่าผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู และผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นด้านความเป็นผู้นำ อยู่ในระดับที่พึงประสงค์มากกว่าผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชนและผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นด้านความรู้ทางวิชาการ อยู่ในระดับที่พึงประสงค์มากกว่า ผู้แทน ผู้ปกครอง และผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนครู และผู้แทนองค์กรชุมชน มีความคิดเห็นด้านความสามารถในการบริหาร อยู่ในระดับที่ พึงประสงค์มากกว่าผู้แทนผู้ปกครอง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุรัตน์ มุ่งอิงกลาง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคูณธรรมตามแนวพุทธธรรมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า

1. คูณธรรมตามแนวพุทธธรรมในการครองตน ครองคน และครองงาน ของ

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาตามทัศนะของครูฝ่ายกิจการนักเรียน ครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ คุณธรรมในการครองตน รองลงมา คือคุณธรรมในการครองคน และคุณธรรมในการครองงานและเมื่อพิจารณาจำแนกตามสถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าได้ผลสอดคล้องกับภาพรวม เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า รายการที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ทั้งในภาพรวม และเมื่อจำแนกตามสถานภาพของกลุ่มตัวอย่างคือ สนับสนุนให้ครูเจริญก้าวหน้า เช่นส่งไปอบรมทำผลงาน ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดตามทรรศนะของครูผู้สอนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ จัดสวัสดิการภายในโรงเรียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ครู สำหรับครูฝ่ายกิจการนักเรียนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ วางแผนการใช้เวลาได้อย่างเหมาะสม

2. การเปรียบเทียบคุณธรรมตามแนวพุทธธรรมในการครองตน ครองคน และครองงาน ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครราชสีมา ตามทรรศนะของครูฝ่ายกิจการนักเรียน ครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อเปรียบเทียบคุณธรรมตามแนวพุทธธรรมในการครองตน พบว่า แตกต่างกัน 14 ประเด็น คุณธรรมตามแนวพุทธธรรมในด้านการครองงาน พบว่า แตกต่างกัน 11 ประเด็น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างคุณธรรมตามแนวพุทธธรรม ในการครองตน ครองคน และครองงาน ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับคุณธรรมตามแนวพุทธธรรมในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์เป็นรายคู่ของคุณธรรมตามแนวพุทธธรรมทั้งสามด้าน พบว่า มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกคู่

สุวกิจ ศรีปีดดา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม โดยศึกษาเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม และหาข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กลุ่มตัวอย่างคือ บุคลากรสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ในปีการศึกษา 2545 จำนวน 244 คน จากหน่วยงานต้นสังกัด 11 หน่วยงาน และมีสถานภาพแตกต่างกัน 5 กลุ่ม ข้อมูลในการวิจัยได้มาจากให้กลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น จำนวนฉบับละ 55 ข้อ ผลการวิจัยพบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่า

ระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจ อย่างเสมอภาค พัฒนานุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความมีอิสระ การมีส่วนร่วม ความมีประสิทธิผล และความคล่องตัว

งานวิจัยต่างประเทศ

สต็อกคิลล์ (Stogdill, 1974 : 62- 63) ได้รวบรวมผลการวิจัยเกี่ยวกับบุคลิกลักษณะ และพฤติกรรมของผู้นำโดยจำแนกเป็นกลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า ผู้นำควรมีบุคลิกลักษณะ ดังนี้

1. บุคลิกลักษณะและพฤติกรรม ผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารควรมีบุคลิกภาพ และพฤติกรรมเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ ในเรื่องมีเชาวน์ปัญญาดี มีความเป็นนักวิชาการ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีมารยาทสังคมดี มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ชอบกิจกรรมและงานสังคม

2. บุคลิกลักษณะของผู้บริหาร ผู้บริหารควรมีบุคลิกลักษณะดังนี้ มีความสามารถในการเข้าสังคม รู้จิตวิทยาในการเจรจา มีมารยาทดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำสิ่งใหม่ๆ เพื่อนำไปประยุกต์ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม มีความอดทนต่อความยากลำบาก อดทนต่อปัญหาอุปสรรคโดยไม่เสียดายใจ รู้หลักและวิธีทำงาน มีความเชื่อมั่นในตนเอง หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม เสริมคุณค่าของตนให้เป็นผู้มีความสามารถ มีความเชื่อมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ มีความสามารถในการคาดการณ์ข้างหน้าได้ ให้ความร่วมมือกับหมู่คณะในการทำงาน เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป เป็นผู้ที่มีความสามารถในการพูดและความสามารถในการเขียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการปรับตัว สามารถใช้ถ้อยคำได้เป็นอย่างดี

3. คุณสมบัติที่มีความสัมพันธ์สูงกับการเป็นผู้บริหาร เป็นที่นิยมของคนทั้งปวง มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความปรารถนาที่จะทำดีที่สุด มีอารมณ์ขัน มีความร่วมมือกับผู้อื่น และมีความสามารถในทางกีฬา

4. องค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กับการเป็นผู้บริหาร แยกเป็น 5 ประการ คือ

- 4.1 ความสามารถด้านสติปัญญา
- 4.2 ความสำเร็จทางการศึกษา ทางการทำงาน
- 4.3 ความรับผิดชอบ ความเชื่อมั่นในตนเอง
- 4.4 มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม
- 4.5 มุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ

ทรูอิทท์ (Truitt, 1975 : 3685 – A) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของครูใหญ่กับผลงานโรงเรียน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ที่ North Carolina จำนวน 21 โรงเรียน ระหว่างปี ค.ศ.1972 – 1973 โดยใช้แบบสอบถาม LBDQ วัดพฤติกรรมผู้นำทั้งสองด้าน และใช้แบบสอบถาม The School Outcome Questionnaire วัดผลงานของโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า

1. ครูใหญ่โรงเรียนดังกล่าว มีพฤติกรรมด้านกิจสัมพันธ์ค่อนข้างมากกว่าด้านมิตรสัมพันธ์
2. พฤติกรรมผู้นำกับผลงานของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กัน
3. ผลงานของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับคะแนนด้านมิตรสัมพันธ์มากกว่าคะแนนด้านกิจสัมพันธ์

บาร์นาร์ด (Barnard, 1979 : 153) ได้ศึกษาเปรียบเทียบคุณลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผล และผู้นำที่ไม่มีประสิทธิผลจากตัวแปรด้านความก้าวร้าว ความกระตือรือร้น การตัดสินใจ การมีอำนาจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สติปัญญา ลักษณะทางร่างกาย ความมั่นใจในตนเอง และลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของผู้นำ ขึ้นอยู่กับความกระตือรือร้น การตัดสินใจ การมีอำนาจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สติปัญญาและความมั่นใจในตนเอง ส่วนลักษณะทางร่างกายและความก้าวร้าว ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ถึงความแตกต่างระหว่างผู้นำที่มีประสิทธิผลกับผู้นำที่ไม่มีประสิทธิผล และได้ให้ความเห็นว่าคนที่จะเป็นผู้นำ มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์พิเศษ ซึ่งจะขาดเสียมิได้อีก 5 ประการ เป็นการเพิ่มเติมไปจากลักษณะอย่างอื่น คือ

1. ความมีชีวิตชีวาและทนทาน (Vitality and Endurance)
2. ความสามารถในการตัดสินใจ (Decisiveness)
3. ความสามารถในการจูงใจคน (Persuasiveness)
4. ความรับผิดชอบ (Responsibility)
5. ความฉลาดไหวพริบ (Intellectual Capacity)

อัล ฮาดฮอด (Al - Hadhod. 1986 : 2135 - A) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมผู้นำของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษารัฐบาลในคูเวต ตามทฤษฎีของครู และครูใหญ่ โดยศึกษาจากครูใหญ่ 36 คน และครูโรงเรียนละ 10 คน จาก 36 โรงเรียน โดยใช้แบบสอบถาม LBDQ วัดพฤติกรรมผู้นำ ผลการศึกษา พบว่า

1. คณะครูดำเนินครูใหญ่มากกว่าครูใหญ่ดำเนินตัวเอง ในขณะที่ครูใหญ่มองตนเองว่าเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ แต่คณะครูกลับมองเห็นว่าครูใหญ่เพศหญิงกลับเน้นไปทางมุ่งงานขององค์กร
2. เพศของครูใหญ่ มีผลต่อพฤติกรรมผู้นำที่จะมุ่งเน้นด้านกิจสัมพันธ์ หรือมิตรสัมพันธ์ ครูใหญ่เพศชาย จะเน้นไปที่บุคคล และปัญหาของบุคคล ครูใหญ่เพศหญิงกลับเน้นไปทางมุ่งงานขององค์กร
3. เพศของครู มีผลทำให้ทฤษฎีที่มีต่อพฤติกรรมผู้นำของครูใหญ่เพศชายและครูใหญ่เพศหญิง แตกต่างกัน

นิวบี (Newby. 1998 : 4492 - A) ได้ศึกษาการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) ในโรงเรียนประถมศึกษา จุดมุ่งหมายของการศึกษา เพื่อที่จะรวบรวมข้อมูล จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบคุณภาพ ของโรงเรียนประถมศึกษาที่ใช้ระบบการบริหารคุณภาพ ทั้งองค์กร และโรงเรียนที่ไม่ใช่ โดยสำรวจจากโรงเรียนที่ใช้ และไม่ได้ใช้ระบบการบริหารคุณภาพประเภทละ 4 โรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรในโรงเรียนทั้ง 2 ประเภท มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่แตกต่างกัน โรงเรียนที่ใช้ระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) จะบริหารงานตามความต้องการ ความพอใจของผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน บุคลากรทุกฝ่ายมีความร่วมมือกัน จึงทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพ

ทอฟฟี (Taff. 1998 : 4286 - A) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทพฤติกรรมของผู้บริหารและความสำเร็จของโรงเรียน โดยศึกษาเพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนจากครู 536 คน ในโรงเรียน 25 โรงเรียน เป็นครูที่สอนเต็มเวลาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของมลรัฐโอลาบามา สหรัฐอเมริกา พบว่า บทบาทพฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียน มีผลต่อการประสบความสำเร็จของโรงเรียน

จากผลการวิจัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า

1. พฤติกรรมที่เป็นคุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ ได้แก่ ความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการ ทักษะการบริหาร บุคลิกภาพ ความสามารถในการบริหารจัดการ

ซึ่งมีระดับการปฏิบัติและขีดความสามารถแตกต่างกันไปตามพื้นฐานความรู้ วุฒิการศึกษา ขนาดและสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา

2. คุณลักษณะความเป็นผู้นำ เป็นหัวหน้าของหน่วยงานหรือองค์กร มีพฤติกรรม ด้านสังคม บุคลิกภาพ มนุษยสัมพันธ์ การแสดงออกซึ่งความรักใคร่ผูกพัน การมีส่วนร่วม ขององค์กรเน้นถึงลักษณะส่วนตัว เช่น พฤติกรรมเกี่ยวกับการมีน้ำใจ การเสียสละ เมตตาอารี ยุติธรรมซื่อสัตย์ความเป็นมิตรไมตรี สามัคคี พึ่งพาซึ่งกันและกัน

3. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านอื่น ๆ เช่น คุณธรรม จริยธรรม ฯลฯ อันประกอบ เข้าเป็นคุณลักษณะผู้บริหารสถานศึกษาที่พึงประสงค์ เพื่อให้ได้ผู้บริหารที่ดี เป็นผู้นำในการ พัฒนาสถานศึกษา พัฒนาการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

4. พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน เป็นแนวทางการ พัฒนาคุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียนที่ดีทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความเป็น ผู้นำด้านความสามารถทางวิชาการและความสามารถในการบริหาร อันจะส่งผลต่อความเข้าใจ อันดีของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้าราชการครู ให้มีความร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพการ จัดการศึกษาให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อไป