

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนด ขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้ คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
3. ธรรมาภิบาลในการจัดการอุดมศึกษา
4. ข้อมูลมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงมานานแล้วในสังคม ตะวันตก แต่นับว่าได้มีการกล่าวถึงกันอย่างจริงจังในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และ ตะวันออกเฉียงใต้เมื่อไม่นานมานี้ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยธรรมาภิบาลเป็นทั้งแนวความคิด หลักการพื้นฐานและวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงาน เช่นที่นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ ทัศนะไว้ว่าธรรมาภิบาลนั้น เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการอันมิใช่ หลักการที่เป็นรูปแบบเชิงทฤษฎีการบริหารงาน หากแต่เป็นหลักการทำงานสำหรับองค์กร ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยองค์กรเหล่านี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็น กรอบกติกาและแนวทางในการบริหารจัดการ ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลท้ายสุดให้ องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความสุจริต โปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน และอื่น ๆ อันเชื่อว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่สภาพแห่งการ พัฒนาขององค์กรและสังคมประเทศชาติอย่างยั่งยืนแม้ว่าหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลจะ ได้รับการกล่าวถึงแตกต่างกันไปบ้าง แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ และหลาย ภาคส่วน โดยเฉพาะนักวิชาการได้นำเสนอให้เห็นอย่างหลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมของ

ประชาชน การมุ่งฉันทามติหรือฉันทานุมัติของประชาชน การมีความรับผิดชอบ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ความเท่าเทียมเสมอภาคกัน โดยคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือที่เรียกกันว่า พหุภาคี ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เป็นต้น แต่ในประเทศไทย ได้มีการยอมรับธรรมนูญสากลในองค์ประกอบสำคัญรวม 6 ประการ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบต่อและ 6. หลักความคุ้มค่า

### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหรือที่คำในภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” ได้รับการยอมรับกันใน หมู่องค์การ โลกบาลเพื่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมากว่า เป็นแนวความคิดและปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในความหมายที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในอีกชื่อหนึ่งเรียกว่า ธรรมรัฐ มีความหมายหลายประการ ดังต่อไปนี้ (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 30-33)

1.1.1 หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภาพมีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

1.1.2 หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบต่อ หรือ

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

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 1) อธิบายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์การของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organizations) องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ปรัชญา เวสารัชช (2542 : 45) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลในชื่อว่าการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะรัฐบาล ระบบราชการหรืออะไรก็ตาม ที่มี รูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีที่มีคุณภาพด้วย ก็จะต้องมีประสิทธิภาพ มีหลายคำสื่อความหมายที่เป็นไปในทำนองเดียวกันได้แก่ ธรรมรัฐ ธรรมราษฎร ประชารัฐทั่วโลก ประชารัฐที่ดี กลไกภาคราชการที่ดีระบบบริหารจัดการที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นต้น ประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

อรพินท์ สพอิชชัย และคณะ (2541 : 2) กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง การกำหนดกลไกและกติกาสังคมเพื่อให้บริการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีสุข มีเสถียรภาพและความมั่นคงในสังคม

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 1) ได้อธิบายถึงความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจการ กิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 1) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่าเป็นลักษณะการปกครองที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใสและรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นหลัก

ประเวศ วะสี (2542 : 1) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความถูกต้องในการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 9)

ลิขิต ธีรเวคิน (2541 : 11) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม โปร่งใส เสมอภาค มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และรับผิดชอบต่อประชาชน

## 2. แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย

แนวคิดธรรมาภิบาลได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบการเมืองไทยในเวลาต่อมา กล่าวคือ การปฏิรูประบบการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งนับเป็นเอกสารสำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่มีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระจายอำนาจ (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2549 : คำนำ) จึงมีการประยุกต์แนวคิดธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาลมาใช้อย่างเป็นทางการ เพื่อให้เกิดทั้งการปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่กันไปในส่วนของหลักการธรรมาภิบาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญที่มุ่งพยายามสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยการสร้างช่องทางใหม่สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคม เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้นรวมทั้งการประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และส่งเสริมภาครัฐให้มีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานที่สอดคล้องกับหลักการของธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 15-16) ได้เสนอไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ได้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเรียกเป็นศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” โดยมีเป้าหมายร่วมกันอยู่สามประการประกอบด้วย ประการแรก การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีคุณภาพได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงาน ให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งการประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล รับผิดชอบต่อผลงานนั้น แทนการเน้นทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการเพียงอย่างเดียวผู้เขียนขออธิบายคุณลักษณะของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เพิ่มเติมกล่าวคือ แนวคิดการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เป็นแนวคิดหนึ่งที่รัฐบาลสมัยที่ผ่านมา ภายใต้กรอบที่ได้กำหนดให้การปฏิรูประบบราชการเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้การบริหารราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งนอกจากแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจยังปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ โดยกำหนดให้มีการทบทวนบทบาท หน้าที่เพื่อให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน อันจะ

นำไปสู่ขนาดขององค์กรที่มีขนาดเล็กถึงกลางและมีความสมดุล โดยต้องมีการจัดกระบวนการทำงานใหม่ภายใต้กรอบของระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจะเป็ระบบบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยที่การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result –based Management-RBM) ประการที่ 2 เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์และผลสำเร็จของงาน (Output and Outcomes) มิใช่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ (Input and Process) และมีการกำหนดตัวชี้วัดในการทำงาน ซึ่งรูปแบบการบริหารและการจัดการรูปแบบต่าง ๆ ที่ภาครัฐได้นำมาปรับใช้ ได้แก่ การบริหารจัดการแบบเน้นภารกิจ (Mission-oriented) การบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพทั่วทั้ง องค์กร (Total Quality Management – TQM) การบริหาร โดยการกำกับดูแล (Regulatory) การบริหารและจัดการ โดยการจัดทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการแทน และการทบทวนการบริหารและการจัดการ (Management Review) ทั้งนี้ องค์ประกอบของการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ที่สำคัญได้แก่

1. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์กร วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร คือผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และเป็นส่วนสำคัญของการจัดทำแผนกลยุทธ์ภายใต้วิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน (Vision and Mission) องค์กรจึงเริ่มต้นที่การกำหนดวิสัยทัศน์และทบทวนพันธกิจภายใต้ภาวะแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรเป้าหมาย และกลยุทธ์หลัก
2. การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน (Performance Indication and Result Area Determination ) การกำหนดปัจจัยหลักและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลงาน เช่น ด้านสมรรถนะภายในองค์กร ได้แก่ บุคลากร โครงสร้าง กระบวนการ ด้านการเงิน ได้แก่ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ประหยัด ซึ่งในแต่ละด้านต้องมากำหนดตัวชี้วัดและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้มีความสมดุลกัน

3. การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้รับรู้ถึงเป้าหมาย (Performance Agreement) การบริหารแบบมุ่งเน้นเรื่องภาระความรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมาย อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรที่ใช้ สิ่งตอบแทนที่จะได้รับ ระยะเวลาของสัญญา

4. การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ในการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อนำมาสนับสนุนการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุมงาน และการประเมินผลที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและตัวเลขต่าง ๆ มากขึ้น ความรู้และเครื่องมือของเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถทำให้การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพขึ้น

5. การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement)

6. การวัดและประเมินผลงาน (Performance Measurement and Evaluation) ซึ่งเป็นการวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพบความแตกต่างก็นำมาวิเคราะห์หาสาเหตุเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาต่อไป และ

7. การจัดวางกลไกการตรวจสอบ (Accountability Mechanism)

การบริหารแนวนี้จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารสำหรับการปรับตัวขององค์กรภายใต้การเปลี่ยนแปลง

ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของภาครัฐ โดยเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกลมีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม และองค์การบริหารอย่างเป็นอิสระ มีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการ

ประการที่สาม การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติงานโดยไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 3-4) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่องธรรมรัฐ และรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมรัฐให้เกิดขึ้นในสังคมไทย มีดังต่อไปนี้ (มนตรี กนกวารี. 2549 : 1)

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติธรรมนี้ หลักการปกครองโดยกฎหมายนี้ มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาสีทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคล และโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ ไม่ว่าจะในเชิงการลิดรอนเพิกถอนอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือด้วยวิธีการอื่นใด. โดยมีจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ อาทิใน

รัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการรับโทษทางกฎหมาย

2. หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม

การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า

(values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรี  
ความเป็นมนุษย์จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และมาตรการ  
ลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานของ  
องค์การให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล  
ข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการ  
ดังกล่าว อาทิ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ และระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วน  
ร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์การ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้  
คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อ  
สาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์การรัฐ  
หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญในการทำงานของเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม  
การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของ  
รัฐ และองค์การในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็น  
หลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและการสร้าง  
ระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพ  
ความคิดเห็นที่แตกต่าง

6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากร  
ที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ  
และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
ด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรใน  
ภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองใน  
เรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม  
เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหาร  
ภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า

กฎหมายระดับรองฉบับสำคัญฉบับหนึ่งที่ถือว่าเป็นปฐมบทของการวางกรอบ  
แนวคิดและข้อกำหนดอันเกี่ยวกับการจัดการบริหารงานที่ดีของหน่วยงานภาครัฐไทย ได้แก่  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้

ปรากฏหลักการของคำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและ ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อ บรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

สรุป แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย ใช้เป็นแนวทางในด้านการบริหาร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกัน เกี่ยวกับการบริหารกิจการที่ดีของหน่วยงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล คือ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบและ 6. หลักความคุ้มค่า

### 3. แนวคิดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

สุจิตรา บุญรัตพันธ์ (2549 : 5-6) อธิบายไว้ว่า แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น โดยต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหา ความยากจน ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลก (World Bank อ้างถึงในอรพินท์ สฟไชคชัย. 2541 : 4) ได้ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งปรากฏในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara African : From Crisis to Sustainable Growth” ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี ธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้ โดยเฉพาะในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่ สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลัก



ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรมรวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป และยังสามารถให้คำนิยาม “Good Governance” ว่าหมายถึง ลักษณะการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program–UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมาแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลในต่างประเทศ ได้รับความสำคัญนามากว่าถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์การที่ให้ความสำคัญกับแนวคิด ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยได้ให้นิยามของ Good Governance ว่าเป็น ลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนา Good Governance ในแง่มุมหนึ่ง จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการและกระบวนการพัฒนา ทั้งในส่วนงานของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ การกล่าวถึง Good Governance ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียเช่นที่ได้กล่าวไปนั้น มีเครื่องบ่งชี้หรือชี้วัดใน 4 มิติ ประกอบด้วยหลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลัก ความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) และหลักความโปร่งใส (Transparency) แนวความคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ได้กลายเป็นขานานหนึ่งที่ได้รับการทดลองใช้เมื่อหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องจากปี ค.ศ. 1997 การแนะนำ Good Governance แก่ประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นไปภายใต้บทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและให้คำแนะนำหลักการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทยด้วย (สุจิตรา บุญรัตพันธ์. 2549 : 6)

อีกหนึ่งองค์การโลกบาลที่ให้ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยและส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) โดยในปี ค.ศ. 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้วยวิธีการให้คำแนะนำและใช้หลักการนี้ เป็นเงื่อนไขใน

การให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) เจื่อนใจเกมบังคับที่ปรากฏผูกพันมาทับทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับหลักการ ธรรมภิบาล (Good Governance) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทย เป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องยอมรับเพื่อขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหา ในปี ค.ศ. 1997 เช่นเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

ในปี ค.ศ. 2000 จากการประชุมระดับสูงของคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการพัฒนา (Development Assistant Committee – DAC) ซึ่งเป็นคณะทำงานชุดหนึ่งขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization Economic Cooperation and Development – OECD) ได้ระบุถึงหลักการ Good Governance ตามคำนิยามของธนาคารโลก และสรุปว่าหลักการนี้นั้นนอกจากจะหมายถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภาแล้ว นั้น ยังครอบคลุมถึงภาคประชาสังคมรวมทั้งภาคประชาชน และยังได้ขยาย Good Governance คู่มิตีด้านความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (predictability) ซึ่งเป็นมิตีย่อยประเด็นหนึ่งของหลักนิติธรรม (rule of law) และเป็นมิติต่าสุดที่เกิดขึ้นในระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจช่วงปลายทศวรรษ 1990 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบบรรษัทภิบาลและระบบการเงินระหว่างประเทศที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 7)

จากวิวัฒนาการ โดยรวมข้างต้นเราจะเห็นได้ว่า แม้แนวคิด ธรรมภิบาล (Good Governance) ในปัจจุบัน จะยัง ไม่มีคำนิยามและหลักการพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างองค์การโลภบาล โดยเฉพาะในกลุ่มองค์การที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น โดยการตีความคำนิยามและหลักการพื้นฐานของ Good Governance คูเหมือนจะผูกอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำแนวคิด ไปใช้ของแต่ละองค์การ แต่อย่างไรก็ตาม เนื้อหาโดยรวมยังคงเป็น ไปในทิศทางที่สอดคล้องและใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุแห่งความหลากหลายในเชิงการตีความและการนำไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในแง่มุมมองของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำกรอบแนวคิดมาใช้เพื่อกำหนดประเด็นของการศึกษาวิจัย จึงพบว่ามักนิยมสร้างตัวชี้วัด พื้นฐาน หรือนำเอาตัวชี้วัดพื้นฐาน ที่มีอยู่ ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของการศึกษาในแต่ละงานวิจัย องค์การสหประชาชาติ (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 7-8) ได้สรุปองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของแนวคิดธรรมภิบาล (Good Governance) ไว้อย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1. ธรรมภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยง รวมทั้งความสัมพันธ์ที่สนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

2. วิธีการให้คำนิยาม ธรรมภิบาล (Good Governance) ว่าประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น จะพบว่า มิติที่ได้รับความนิยมใช้มากที่สุด ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ(Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ด้านความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) ด้านการคอร์ปชั่น และตัวแปรอื่น ๆ (เช่น หลักประสิทธิภาพ) ซึ่งถึงแม้จะมีการแยกออกเป็นมิติที่ชัดเจน แต่กล่าวได้ว่าทุกมิติต่างมีส่วนเกี่ยวข้องและเติมเต็มในด้านเนื้อหาความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งในบางมิติก็มีความสัมพันธ์ที่คาบเกี่ยวกัน เช่น การคอร์ปชั่น เป็นต้น

3. ธรรมภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดเชิงปทัสฐาน และเป็นค่านิยมซึ่งมีกำเนิดจากองค์กร ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารโลกที่พยายามแพร่เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ประเทศผู้กู้และประเทศโลกที่สามจะสามารถนำเม็ดเงินที่ได้รับจากการช่วยเหลือมาใช้จ่ายในกระบวนการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น หรือที่นิยมเรียกในปัจจุบันว่า ธรรมาภิบาลนั้น ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารปกครองของประเทศไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบทางเศรษฐกิจแล้ว หลักการธรรมาภิบาล ยังได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) อย่างยั่งยืน อีกวิธีการหนึ่ง

#### 4. แนวคิดธรรมาภิบาลในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ.2546

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการ โดยปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้นิยามธรรมาภิบาลไว้ว่าเป็น หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้รูปแบบทฤษฎี การบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแล้ว จะเกิดการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ธรรมาภิบาลตามระเบียบฉบับนี้มีองค์

ประกอบสำคัญ 6 องค์ประกอบ อันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ซึ่งเป็นกรอบเดียวกับที่ปรากฏในองค์ประกอบของธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวแล้ว ก็ได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไปโดยองค์ประกอบทั้ง 6 ยังคงอยู่ และจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้มีการพัฒนามาสู่การปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 และได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ดังมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 คือ “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจและทรัพยากรในท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจใน การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน” โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายหลังจากมา ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติและกำหนดคคตึกาในการบริหารราชการให้ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยต้องใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นการนำแนวคิดธรรมนูญมาใช้ในปฏิบัติงานภาครัฐหรือราชการ กล่าวคือ จากการประชุมของคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 22 มิถุนายน 2542 มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้เป็นวาระแห่งชาติโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นรูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ และต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบ ดังกล่าว โดยจะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ตามระเบียบสำนักนายก รัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุความหมายธรรมนูญ หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไข

เสียยากภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน” นอกจากนี้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้ สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

1. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในทางถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์การทุกวงการ ให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

4. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทย มีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร พ.ศ. 2546

ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เมื่อส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ มาปรับใช้ย่อมเป็นพื้นฐานอันดีที่จะช่วยนำมาซึ่งการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการรวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แบ่งเป็น 8 หมวด มีสาระที่สำคัญในหมวดและมาตราต่าง ๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุนิติเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- 1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติโดยก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้าระบุขั้นตอนระยะเวลาและงบฯที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฯ โดยในกรณีที่มีการปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือ โครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) และในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม (มาตรา 23)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวน กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นโดยจำเป็น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) โดยการปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็น (มาตรา 43) และต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงานประมาณรายจ่ายแต่ละปี ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ (มาตรา 47)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะกรรมการจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49) การที่ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็น

ในภาคการเมืองและภาคราชการ จึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่สั่งสมมาเป็นเวลานานและนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้าย คือความกินดีอยู่ดีของประชาชนในที่สุดซึ่งนอกจากธรรมาภิบาลจะเป็นวิธีการในการบรรเทาปัญหาแล้วยังเป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมที่จะต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น เนื่องจากสังคมใดมีธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานย่อมบ่งชี้ว่ามีการพัฒนาในระดับหนึ่ง และแม้ในปัจจุบันแนวคิดธรรมาภิบาลจะได้รับการตอบสนองทั้งจากภาครัฐและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแต่ในส่วนของภาคประชาชนและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่ในส่วนของภาคประชาชนและประชาสังคมก็ควรได้รับการถ่ายทอดและปลูกฝังค่านิยมให้เกิดการมีส่วนร่วมเกื้อหนุนต่อการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่สมดุลในทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคมอย่างสมบูรณ์

#### 5. แนวความคิดธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

หลังจากแนวคิดในการปกครองตามแนวธรรมาภิบาล ได้เผยแพร่เข้ามาสู่ประเทศไทยจนกระทั่งคณะรัฐบาล โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาใช้แล้ว ได้มีหน่วยงานต่างๆ นำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติชัดเจนมากขึ้น ในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ก็ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้เช่นกันโดยยึดหลักสำคัญต่อไปนี้ (สุวกิจ ศรีปีดถา. 2545 : 35)

1. การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและการควบคุมการบริหารที่เข้มแข็ง มีจุดเน้นสำคัญ 2 จุด คือ ความรับผิดชอบกับการควบคุมการบริหารที่เข้มแข็ง การปฏิบัติดังกล่าวเป็นบทบาทของสภามหาวิทยาลัยที่จะเป็นหน่วย ออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือให้นำไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง

2. ความมีประสิทธิผล สถาบันอุดมศึกษาต้องมุ่งถึง เป้าหมายไปที่ความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

3. ความมีประสิทธิภาพ การบริหารต้องพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร โดยพิจารณาความคุ้มค่าและคุ้มค่าทางสังคมประกอบกัน

4. หลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาต้องยึดหลักประชาธิปไตยที่มีการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ บุคลากรควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของสถาบัน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและมั่นคง



5. หลักความยุติธรรม มีความยุติธรรมในการมอบงาน ประเมินผลงาน การจัดสรรงบประมาณ และควรให้ผลตอบแทนตามผลงาน การรับนักศึกษาควรมีความยุติธรรมในโอกาสตามความสามารถ

6. ความสามารถคาดการณ์ได้ การบริหารที่มีคุณภาพดีต้องมีการวางแผนที่ดี จัดงบประมาณเหมาะสม สามารถคาดคะเนผลงานได้ เพราะแผนและงบประมาณจะเป็นสิ่งกำหนดผลงานในอนาคตอย่างถูกต้อง

7. ความยืดหยุ่น การบริหารสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร กล่าวคือมีทางเลือกหลายทางและสามารถปฏิบัติงานได้ อย่างคล่องตัวเหมาะสมกับสถานการณ์เป็นกรณี ๆ ไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 ไว้ว่าควรดำเนินการดังนี้

1. ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดีให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการทำงานของทุกภาคส่วน ในการฟื้นฟูประเทศและการสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการกระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ จัดให้มีระบบการทำงานระบบข้อมูลและระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมโดยจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาดังนี้

1.1 ปรับบทบาทภารกิจและวิธีบริหารของระบบราชการแนวใหม่ โดย

1.1.1 ปรับโครงสร้างลดขนาด และเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ

รวมทั้งปรับระบบบริหารบุคคลและจำนวนบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ

1.1.2 ปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งผลลัพธ์

1.1.3 ปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคม

1.1.4 พัฒนาระบบข้อมูลให้มีเอกภาพ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

1.1.5 รณรงค์การแพร่ค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณการทำงานที่

มุ่งประโยชน์ของประชาชนด้วยความสุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบ มุ่งมั่นทำงานให้สำเร็จและสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้

1.2 ปรับระบบบริหารจัดการของภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของภาครัฐกิจเอกชนและเศรษฐกิจชุมชน โดย

1.2.1 กำหนดแนวทางและมาตรการที่สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนยกระดับขีดความสามารถของเศรษฐกิจชุมชน

1.2.2 ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาดแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรวมทั้งเศรษฐกิจชุมชน

1.2.3 สนับสนุนให้มีโครงการพื้นฐานที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานควบคู่ไปกับการปรับบทบาทให้สามารถแข่งขันได้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

2. เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน ให้เอกชนประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม มีความโปร่งใส ปราศจากการเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวมและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยใช้มาตรการต่อไปนี้

2.1 จูงใจและยับยั้งเพื่อให้ภาคธุรกิจมีระบบการทำงานที่ดี รับผิดชอบต่อสังคมและมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.2 ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง

2.3 เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายองค์กรผู้บริโภค โดยสนับสนุนเครือข่ายที่ค้ำชูเสมอ พัฒนาข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค และข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนที่จะใช้ฟ้องร้องและพิทักษ์สิทธิอันพึงมีพึงได้ รวมทั้งระดมเงินทุนในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

การนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้ในองค์กรต่างๆมีการกระทำกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มองค์กรราชการมักจะใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” ส่วนในกลุ่มองค์กรภาคธุรกิจเอกชนจะนิยมใช้คำว่า “บรรษัทภิบาล” จากหลักปฏิบัติต่างๆหลายองค์กร ดังจะได้นำเสนอต่อไป

### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546 : 74) ได้ทำการศึกษาเรื่องธรรมรัฐภาคเมือง : บทบาทภาคีเมืองได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมรัฐ ไว้ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law)

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency)
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation)
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy)
6. ความเสมอภาค (Equity)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)
9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)

อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทลิตระพันธ์ (2541 : 12-20) อธิบายถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ดังนี้ (1) การมีส่วนร่วม (Participation) (2) มีความโปร่งใส (Transparency) (3) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผลสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และ (4) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก โดยในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงาน ภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กัน ในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่า

เทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ส่วนในระดับ

องค์กร หมายถึงประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณา และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนโดยในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับต่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จแรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการแรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ทั้งนี้ ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชนทำได้และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 1) ได้นำเสนอองค์ประกอบของ  
 ธรรมาภิบาล 6 ประการ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลของสำนักงาน ก.พ.

หลักการ	องค์ประกอบ
หลักนิติธรรม	<p>กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้</p> <p>กฎหมายต่าง ๆ ได้รับการปฏิรู้อย่างสม่ำเสมอเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>กระบวนการยุติธรรม มีการดำเนินการอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน</p> <p>ประชาชนตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ</p>
หลักความโปร่งใส	<p>รัฐทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการมีเกณฑ์ ในการใช้ดุลยพินิจที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ</p> <p>ส่วนราชการมีเกณฑ์ชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ</p> <p>คุณภาพของงานทั้งในด้านปริมาณ ความถูกต้อง ควบถ้วน จำนวน ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียน หรือการกล่าวหาที่ได้รับ</p>
หลักความคุ้มค่า	<p>ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ</p> <p>การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ</p> <p>ความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ และการประหยัดงบประมาณ</p>
หลักคุณธรรม	<p>การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง</p> <p>คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด</p> <p>สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีระเบียบวินัย</p>

หลักการ	องค์ประกอบ
หลักการมีส่วนร่วม	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลกระทบเกิดความพึงพอใจ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือ ข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งคุณภาพ ของการเข้ามีส่วนร่วม

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 1)

### ธรรมาภิบาลในการจัดการอุดมศึกษา

คำว่า Governance เป็นคำที่ใช้ในการบริหารจัดการในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยดังกล่าว เรียกชื่อว่า Board of Governance มีหน้าที่กำหนดนโยบายอนุมัติงบประมาณและควบคุมการจัดการของมหาวิทยาลัย โดยให้อธิการบดีเป็นผู้นำ นโยบายของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทย เรียกชื่อว่า คณะกรรมการบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยเช่นนี้ว่า เป็นอิสระมากขึ้น เพราะมีความเชื่อถือว่าหากมหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดการแล้วจะเป็นสิ่งที่ดีเยี่ยมให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุพันธกิจในสถานะการแข่งขันสูงได้ในต่างประเทศนั้นยังไม่มีเอกสารที่อธิบายถึงธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์ครบทุกองค์ประกอบแต่จะมีการเลือกนำเสนอความคิดเห็นในบางด้าน ตัวอย่าง เช่น ในมหาวิทยาลัย Texas A&M 1998 ได้ให้ทัศนะว่าการมีส่วนร่วมในการบริหาร (Shared governance) เป็นตัวสะท้อนการรับพันธะผูกพันของอาจารย์ เจ้าหน้าที่และผู้บริหารสถานศึกษาที่จะทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาวิทยาลัย จะทำให้เกิดการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย ความรู้สึกรับผิดชอบความร่วมมือและการนำไปสู่ความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัย นโยบาย

และแนวปฏิบัติที่อาจารย์รับผิดชอบในการตัดสินใจมักจะเป็นด้านวิชาการ ได้แก่ หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน การเลือกและการพัฒนาบุคลากร มาตรฐานวิชาการในการรับนักศึกษา เข้าเรียนและการให้ปริญญา ในด้านที่ตัดสินใจร่วมกับผู้บริหาร ได้แก่ การวางแผนระยะยาว การตัดสินใจด้านอาคารสถานที่ การพัฒนาและการใช้ทรัพยากร งบประมาณและการเลือกผู้บริหาร เป็นต้น ในมหาวิทยาลัย California State University ที่ Northridge ก็จัดให้มีการตั้งคณะทำงาน เพื่อสร้างระบบการบริหารที่มีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ในการบริหารมหาวิทยาลัยนั้นหลักการสำคัญอย่างยิ่ง

คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนโปร่งใส เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างแท้จริง แทนที่จะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นสูงเท่านั้น (ริชานา ศานติยานนท์, 2544 : 10)

ในประเทศไทยได้มีการกล่าวถึง ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมาเป็นเวลานานหลายปีเอกสารยืนยันแนวคิดได้แก่ ผลการจัดประชุมวิชาการต่างๆ เช่น การประชุมวิชาการประจำปีของที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยทั่วประเทศเมื่อ พ.ศ. 2531 ที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการพึ่งตนเองได้ของมหาวิทยาลัยและความเป็นเลิศทางวิชาการ ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาได้มีนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 20-21 พฤษภาคม 2542 ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน กล่าวถึงการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยสรุปคือ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในด้านวิชาการและมีอิสระในด้านการบริหารจัดการ การบริหารที่ดีนั้น ต้องนำหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยมาใช้ซึ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1. การรับผิดชอบต่อการปฏิบัติและการควบคุมการบริหารงานที่เข้มแข็ง โดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ
2. ความมีประสิทธิผล กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาต้องมุ่งเน้นไปที่ความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณภาพการศึกษา
3. ความมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงรายรับรายจ่าย ต้องรู้ต้นทุน มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เน้นความคุ้มค่าเป็นหลักสำคัญ
4. หลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ต้องยึดหลักปฏิบัติ 2 แนว คือ

การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory management) และการร่วมใช้อำนาจหรือการกระจายอำนาจ (Shared authority) บุคลากรทุกคนของมหาวิทยาลัยควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยย่อยหรือหน่วยปฏิบัติ

5. ความยุติธรรม โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาเป็นหลักสำคัญ
6. ความสามารถคาดการณ์ได้ นั่นคือ คาดผลลัพธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. ความยืดหยุ่น หมายถึง การจัดการต่างๆต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

จากข้อมูลทั้งหมดที่นำเสนอ เรื่อง องค์ประกอบของธรรมาภิบาล องค์ประกอบที่เด่นชัดอันสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทั้งที่เป็นงานธุรกิจบริการ ทุกชนิดนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญเด่นชัดอยู่ 6 ประการประกอบด้วย

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบและ
6. หลักความคุ้มค่า

ซึ่งผู้วิจัยนำไปสร้างเครื่องมือเพื่อวัดปริมาณการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามต่อไป

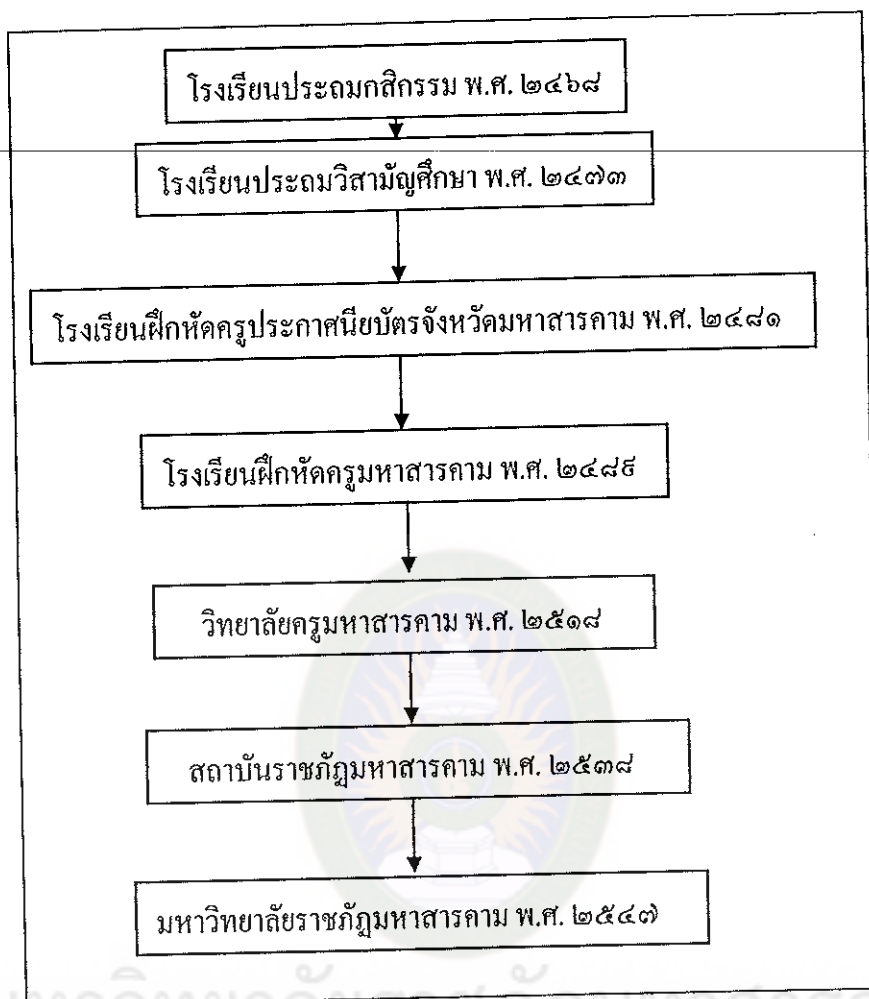
### ข้อมูลมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

#### 1. ประวัติมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ตั้งอยู่เลขที่ 80 ถนนนครสวรรค์ ตำบลตลาดอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีเนื้อที่ 471 ไร่ มีห้วยคະคางไหลผ่าน ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยมีภูมิทัศน์ที่สวยงามและเป็นสัญลักษณ์อีกอย่างหนึ่งของมหาวิทยาลัย โดยขยายพื้นที่จัดตั้งเป็นศูนย์หนองโน ซึ่งตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 1 บ้านหนองโน หมู่ที่ 5 บ้านกุดแคน และหมู่ที่ 6 บ้านหนองโน ตำบลหนองโน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีเนื้อที่ 1,050 ไร่ 3 งาน 32 ตารางวา เพื่อใช้ดำเนินการ โครงการเกษตร ทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ พร้อมทั้งเป็นศูนย์ทดลองการวิจัยทางการเกษตร และเป็นที่จัดการเรียนการสอนที่เน้นการเรียนรู้อบรมร่วมกับชุมชนจากสถานการณ์และประสบการณ์จริงของชุมชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม มีประวัติการก่อตั้งมายาวนานที่นำภาคภูมิใจ โดยพัฒนาจากโรงเรียนประถมกสิกรรม โรงเรียนประถมวิสามัญศึกษา โรงเรียนฝึกหัดครูประกาศนียบัตรจังหวัดมหาสารคาม โรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคาม วิทยาลัยครูมหาสารคาม สถาบันราชภัฏมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามตามลำดับ ดังแผนภูมิที่ 1





แผนภูมิที่ 1 พัฒนาการของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

### โรงเรียนประถมกสิกรรม

พ.ศ. 2468 ก่อตั้งมาจากโรงเรียนประถมกสิกรรมมหาสารคาม ที่บริเวณวิทยาลัย

เทคนิคมหาสารคามในปัจจุบันนี้ โดยมีนายจู สุวรรณบด เป็นครูใหญ่ โรงเรียนรับนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมปีที่ 4 เข้าเรียนต่ออีก 2 ปี ต่อมาในระยะหลังคือ ราว พ.ศ. 2476 รับผู้สำเร็จชั้นประถม ปีที่ 6 เข้าเรียน 2 ปี เมื่อสำเร็จจะได้รับประกาศนียบัตรประถมกสิกรรม

เนื่องจากที่ตั้งโรงเรียนประถมกสิกรรมคับแคบเกินไปยากที่จะขยายให้กว้างขวางขึ้นได้ พระยาสุรสงครามคณาภิบาลผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น จึงปรารถนาที่ตั้งแห่งใหม่ ชุมริตนแสงศึกษากร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอำเภอเมือง จึงได้เสนอให้ย้ายตั้งที่โคกอีด้อย อยู่ห่างจากตัวเมืองไปทางทิศตะวันตกประมาณ 4 กิโลเมตร ซึ่งเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามในปัจจุบัน

ในขณะนั้นการคมนาคมระหว่างโคกอีด้อยกับตัวเมืองมหาสารคาม ใช้เกวียน เป็นพาหนะ โดยมีเส้นทางเกวียนแคบ ๆ และเต็มไปด้วยทรายบริเวณสองข้างทางเป็นป่าละเมาะ ทางสายนี้เริ่มจากประตูมหาวิทยาลัยทางทิศตะวันออก มีความยาวไปถึงหลังที่ว่าการอำเภอ เมืองมหาสารคาม

พ.ศ. 2470 นายจู สุวรรณบล ครูใหญ่พร้อมด้วยคณะ ได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรง หักร้าง รางพง เพื่อสร้างโรงเรียนแห่งใหม่ขึ้นที่โคกอีด้อย การหักร้างรางพงสมัยนั้นใช้แรงคน เป็นหลัก เพราะไม่มีเครื่องจักรกลเข้าช่วยเหลือ เมื่อได้พื้นที่ประมาณ 5 ไร่ จึงได้ปลูกสร้าง อาคารชั่วคราวขึ้น พื้นที่ส่วนอื่นของโรงเรียนยังคงปล่อยให้เป็นป่าดั้งเดิมซึ่งมีจำนวนพื้นที่ ประมาณ 274 ไร่ บริเวณโคกอีด้อยมีลักษณะคล้ายเกาะ เพราะมีน้ำล้อมรอบแก่ถึงงานใน ขณะนั้นแต่อาณาบริเวณมาถึงอ่างเก็บน้ำของมหาวิทยาลัย ชาวบ้านจึงขนานนาม โรงเรียน ประถมกสิกรรมแห่งนี้ว่า “โรงเรียนแก่ง” ส่วนทางทิศตะวันออก ทิศเหนือ และทิศตะวันตก มีลำห้วยคดขวางโอบล้อม บางปีน้ำมากก็ท่วมไหลเชี่ยวควูเว้งวังน่ากลัวมากต้องหยุดเรียน ดังเช่นในปี พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2509 และท่วมสูงสุด ในปี พ.ศ. 2521 วัดระดับน้ำท่วม สูงถึง 1.63 เมตร

#### โรงเรียนประถมวิสามัญศึกษา

พ.ศ. 2473 ในสมัยที่ขุนประสงค์จรรยาเป็นศึกษาธิการจังหวัดมหาสารคาม เปลี่ยนฐานะเป็นโรงเรียนประถมวิสามัญ เปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และประถมศึกษาปีที่ 5 และฝึกหัดครูประถมชั้นต่ำ สอนเฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และประถมศึกษาปีที่ 5 เท่านั้นจนถึง ปี พ.ศ.2478 มีนักเรียนรุ่นแรก 36 คน โดยการคัดเลือก

พ.ศ. 2474 ได้ยุบเลิกแผนกฝึกหัดครูประถมกสิกรรมชั้นต่ำ เหลืออยู่เฉพาะ ประถมวิสามัญ ป.4 และ ป.5

พ.ศ. 2475 นายเรียม แสงเจริญ เป็นผู้รักษาการแทนครูใหญ่

พ.ศ. 2476 นายบัว วิเชียรแสน ได้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่

พ.ศ. 2477 เปิดรับนักเรียนชั้นประถมวิสามัญ แผนกประจำ

พ.ศ. 2479 โรงเรียนได้เปลี่ยนไปใช้หลักสูตร โรงเรียนฝึกหัดครูประกาศนียบัตร (ประเภท ข) ของกระทรวงธรรมการ และได้ดำเนินการสอนต่อมาจนถึง พ.ศ. 2584

พ.ศ. 2481 ได้เปลี่ยนไปใช้หลักสูตรประกาศนียบัตรกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2480 นายเที่ยง บุญทริก ดำรงตำแหน่งเป็นครูใหญ่

### โรงเรียนฝึกหัดครูประกาศนียบัตรจังหวัดมหาสารคาม

พ.ศ. 2481 มีระเบียบกระทรวงธรรมการออกใหม่ ให้ยกฐานะโรงเรียนประถมกสิกรรมขึ้นเป็นโรงเรียนประกาศนียบัตรจังหวัด จึงเปิดชั้นฝึกหัดครูประกาศนียบัตรจังหวัดแผนกประจำ รับนักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เข้าเรียนมีกำหนด 2 ปี จะได้วุฒิประกาศนียบัตรจังหวัด (ครู ว.) นอกจากนั้นยังรับนักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมปีที่ 4 เข้ามาเรียนอีก 2 ปี ได้วุฒิประโยคครูประชาบาล (ครู ป.)

พ.ศ. 2483 นายนาถ เงินทาป ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ ในปีนี้ได้โอนการฝึกหัดครูไปสังกัดกรมสามัญศึกษาและได้ตั้งกองการฝึกหัดครูขึ้น กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้โรงเรียนได้เปิดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 พิเศษขึ้นอีกหนึ่งชั้นเรียนเพื่อให้ออกไปเป็นครูแทนวิชาภาษาอังกฤษและเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนครู

พ.ศ. 2484 นายสมาน ปทุมทิพย์ รักษาการแทนครูใหญ่

พ.ศ. 2484 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร โดยเพิ่มวิชาภาษาอังกฤษเข้าในหลักสูตรโรงเรียนฝึกหัดครูประกาศนียบัตรจังหวัด และตัดวิชาเกษตรกรรมออกไป

พ.ศ. 2485 กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้รับนักเรียนฝึกหัดครูประชาบาลหลักสูตร 3 ปี แทน ม.1 พิเศษที่ยุบเลิกไป ซึ่งหลักสูตรนี้ใช้จนถึง พ.ศ. 2589 จึงครบ นักเรียนที่เรียนหลักสูตรดังกล่าวนี้สำเร็จรุ่นสุดท้าย ในปี พ.ศ. 2491

พ.ศ. 2488 กระทรวงศึกษาธิการได้โอนเงินอุดหนุนนักเรียนฝึกหัดครูมูลจังหวัดเพื่อสนับสนุนให้โรงเรียนเปิดสอนชั้นฝึกหัดครูมูลขึ้นอีก 1 ชั้นเรียนเป็นการชั่วคราว

ในปีนี้ได้รับผู้สำเร็จมัธยมปีที่ 6 เข้าศึกษาต่อเป็นเวลา 1 ปี เพื่อจะได้วุฒิประโยคครูมูล (ป.) ในช่วงกลางปีการศึกษา นายนาถ เงินทาป ครูใหญ่ ได้ลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งปรากฏว่าท่านได้รับเลือกตั้งถึง 3 สมัย นายสมาน ปทุมทิพย์ จึงได้รักษาการแทนครูใหญ่

### โรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคาม

พ.ศ. 2489 เปลี่ยนฐานะเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคาม ใช้หลักสูตรประกาศนียบัตรการศึกษา (ป.กศ.) มีนายไกรศรี สุขสมัย ดำรงตำแหน่งครูใหญ่

พ.ศ. 2497 นายประธาน จันทร์เจริญ ดำรงตำแหน่งครูใหญ่

พ.ศ. 2498 ได้ยุบเลิกประกาศนียบัตรครูมูล (ป.) โดยใช้หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (ป.กศ.) แทน รับนักเรียนชั้นที่จบมัธยมปีที่ 6 เข้าเรียน และมี

หลักสูตร 2 ปี เป็น โรงเรียนประจำและรับเฉพาะนักเรียนชายเท่านั้นนอกจากจะมีนักเรียนของ จังหวัดมหาสารคามแล้ว ยังมีนักเรียนจาก ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และจากจังหวัดใกล้เคียง อื่นๆ อีกด้วย เมื่อเรียนจบหลักสูตรแล้วก็สามารถสอบบรรจุเป็นครูประถมศึกษา หรือครู มัธยมศึกษาได้

พ.ศ. 2500 เริ่มโครงการฝึกหัดครูชนบท เปิดหมู่บ้านและโรงเรียนทดลองขึ้น ที่บ้านบ่อใหญ่ บ้านเปลือย และบ้านหนองแวง ทั้ง 3 หมู่อยู่ในเขตอำเภอบรบือ จังหวัด มหาสารคาม อาจารย์นี้เทศต้องไปอยู่ประจำ เพราะไม่มีพาหนะที่จะเดินทางไปนิเทศเป็น รายวัน

พ.ศ. 2501 โรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคามมีภาระมากขึ้น เพราะต้องรับนักเรียน ทุนโรงเรียนราษฎร์ทั่วประเทศ จากได้สุดคือ จังหวัดยะลา สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ชุมพร เพชรบุรี ฉะเชิงเทรา อ่างทอง นครนายก สระบุรี พิจิตร และเหนือสุดคือ ลำปาง ฯลฯ เป็นนักเรียนชายทั้งหมดและอยู่ประจำ ซึ่งถือว่าโรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคามได้รับใช้สังคม และประเทศชาติมามากพอสมควร

พ.ศ. 2503 นายวิศาล ศิวรัตน์ ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ในปีเดียวกันนี้ กองทัพอากาศได้มอบที่ดิน จำนวน 72 ไร่ คือที่ดินบริเวณที่เป็นมหาวิทยาลัยมหาสารคามฝั่งทิศ ใต้ของถนนนครสวรรค์ ให้แก่โรงเรียนฝึกหัดครู เมื่อรวมกับที่ดินแปลงเดิมรวมเป็น 353 ไร่

พ.ศ. 2505 ขยายการเรียนการสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูง (ป.กศ.ชั้นสูง) มีนายวิศาล ศิวรัตน์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนแรก  
ซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นอีก 40 ไร่ด้วยเงิน 150,000 บาท เพื่อให้ที่ดินเดิมติดต่อกับที่ดิน ของกองทัพอากาศมอบให้ 72 ไร่

พ.ศ. 2510 นายวิศาล ศิวรัตน์ ผู้อำนวยการ ครบเกษียณอายุราชการ นาย สายหยุด จำปาทอง รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการแทน เปิดรับผู้จบ ม.ศ. 5 เข้าเรียน ป.ป.

หลักสูตรเร่งรัด ใช้เวลาเรียน 1 ปี

พ.ศ. 2511 กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้ง นายสายหยุด จำปาทอง เป็น ผู้อำนวยการวิทยาลัยครูมหาสารคาม และในปีนี้กรมการฝึกหัดครูได้เปิดวิทยาลัยวิชาการศึกษา มหาสารคาม (27 มีนาคม 2511) สอนหลักสูตรการศึกษาระดับบัณฑิต ระยะแรกนี้วิทยาลัยวิชา การศึกษาและวิทยาลัยครู มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง วิทยาลัยวิชาการศึกษาใช้สถานที่ พัสตอร์ภักดิ์ วัสดุทางการศึกษาต่าง ๆ รวมถึงอาจารย์จากวิทยาลัยครูเป็นส่วนใหญ่ การบริหาร ก็อยู่ภายใต้ผู้นำคนเดียว คือ นายสายหยุด จำปาทอง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิการวิทยาลัย

วิชาการศึกษามหาสารคามด้วย นักศึกษา รุ่นแรก ๆ ได้คัดเลือกมาจากนักศึกษาเรียนดีของ  
วิทยาลัยครูต่าง ๆ ทั่วประเทศ

พ.ศ. 2512 นายสายหยุด จำปาทอง ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการ  
ฝึกหัดครู นายอรุณ ปริดีลิตก ได้ย้ายจากวิทยาลัยครูหมู่บ้านจอมบึงมารักษาราชการในตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการวิทยาลัยครูมหาสารคาม ส่วนทางด้านวิทยาลัยวิชาการศึกษานั้น สภาวิทยาลัยได้  
แต่งตั้ง นางสาวบุญชม ไชยโกนิ เป็นผู้รักษาราชการรองอธิการ และเมื่อการก่อสร้างระยะแรกเสร็จ  
เรียบร้อยแล้วก็ได้แยกไปดำเนินงานต่างหากที่บริเวณตรงข้ามสนามม้า ไร่ตัด 4 ชั้น (อาคาร๑)  
เป็นที่ทำการและอาคารเรียนในวิทยาลัยครูมหาสารคามมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ

1. เปิดสอน ป.กศ. ภาคค่ำรุ่นแรกในเทอมกลาง ปีการศึกษา 2512 รับนักศึกษา  
624 คน
2. เปิดอบรม อ.ส.ช. เป็นครั้งแรก ในหมวดวิชาภาษาไทย วิทยาศาสตร์ และ  
วิชาครู โดยอบรมในวันเสาร์ มีผู้เข้าอบรม 12 ห้องเรียน
3. เริ่มโครงการบริการการศึกษาขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย โดยความ  
ร่วมมือขององค์การ ยูเนสโกและยูนิเซฟ

พ.ศ. 2513 ได้ขยายพื้นที่ออกไปอีกโดยข้ามห้วยตะคาง ไปยังฝั่งทิศเหนือ สร้าง  
สนามกีฬามาตรฐาน (สนาม 3) ขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ในปีเดียวกันนี้  
กองทัพอากาศได้มอบที่ดินบริเวณสนามม้า (สนามบิน) ให้แก่วิทยาลัย โดยได้แลกกับที่ดิน  
แปลงหนึ่งซึ่งอยู่ที่บ้านท่าสองคอน อาจารย์และนักศึกษาได้ร่วมกัน ไปปรับพื้นที่ ต่อมาบริเวณ  
สนามม้างัดกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทางด้านทิศตะวันตกก็ได้ขยาย  
พื้นที่ออกไปและได้สร้างบ้านพักอาจารย์ขึ้นริมฝั่งด้านตะวันตกของห้วยตะคาง

พ.ศ. 2514 กระทรวงศึกษาธิการโดยกรมพลศึกษาได้ขยายการเปิด ป.กศ. ชั้นสูง  
พลศึกษาในภูมิภาค และได้มาเปิดที่มหาสารคามด้วย ในรุ่นแรกนี้วิทยาลัยพลศึกษาเปิดสอน

โดยอาศัยอาคารของวิทยาลัยครูมหาสารคามเป็นอาคารเรียน (อาคารบานบุรี) โดยมีนาย  
ปรีดา รอดโพธิ์ทอง เป็นผู้อำนวยการ ดำรงตำแหน่งประมาณ 2 ปี จึงได้ย้ายที่ตั้งเป็น  
วิทยาลัยพลศึกษาปัจจุบัน

วิทยาลัยได้ส่งเสริมด้านการกีฬาเป็นอย่างมาก มีการฝึกฝนนักกีฬาและกรีฑาอย่าง  
มีระบบ เชิญนักกรีฑาระดับทีมชาติมาเป็นครูฝึกด้วย ได้ส่งนักกรีฑาไปแข่งขันที่กรุงเทพฯ  
ได้รับชัยชนะด้านกรีฑาจากกรมการฝึกหัดครู และนักกีฬาและนักกรีฑาจากวิทยาลัยครูได้เข้า  
ร่วมแข่งขันกีฬาเขตหลายคน กิจกรรมด้านนี้ ดำเนิน ไปอย่างเข้มข้นเป็นเวลาหลายปี ยังผลให้

เกิดความตื่นตัวทางกีฬาและกรีฑา โดยทั่วไป ทั้งในวิทยาลัย เขตจังหวัด และในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือทำให้มาตรฐานของกีฬาดีขึ้นอย่างรวดเร็ว มีนักกีฬาและนักกรีฑาจาก วิทยาลัยครูหลายคนมีโอกาสเข้าร่วมเล่นในทีมชาติ

พ.ศ. 2515 วิทยาลัยได้เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาเขตฝักหัดครูครั้งที่ 1 ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง

พ.ศ. 2516 วิทยาลัยได้ส่งทีมฟุตบอลเข้าแข่งขันด้วย ก. ได้รับรางวัลชนะเลิศ ในปีเดียวกันนี้ได้มีการก่อตั้งห้องเรียนสาธิตของภาควิชาอนุบาลศึกษา คณะ ครุศาสตร์ วิทยาลัยครูมหาสารคาม ผู้บริหารวิทยาลัยที่เริ่มก่อตั้งคือ นายอรุณ ปรีดีดิถิก ผู้อำนวยการวิทยาลัยครูมหาสารคาม คณะผู้ดำเนินการคือ นายสิทธิ์ วงศ์สวัสดิ์ นางสุปราณี กนิษฐานนท์ และนางรัชณี แก่นวิชัย

ด้านการเรียนการสอน ได้ยกเลิกหลักสูตร ป.ป. ส่วนการเปิดสอนภาคค่ำนั้นได้ เพิ่มจำนวนหลักสูตร และเปิดสอนระดับ ป.กศ. ชั้นสูงขึ้นอีกด้วย

พ.ศ. 2517 เริ่มเปิดสอนหลักสูตรปริญญาตรีครุศาสตรบัณฑิต สาขาชนบทเป็น รุ่นแรก โดยได้มีการอ้างอิงหลักสูตรของวิทยาลัยวิชาการศึกษา จากการติดตามผลในเวลาต่อมา ทราบว่าบัณฑิตรุ่นที่สำเร็จการศึกษานี้ได้งานทำในปีแรกทุกคน และมีนายประกอบ ระกิติ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

## 2. วิทยาลัยครูมหาสารคาม

พ.ศ. 2518 ได้ขยายการเรียนการสอนถึงระดับปริญญาตรี (ครุศาสตรบัณฑิต) เปิดสอนวิชาเอกภาษาไทย วิชาเอกภาษาอังกฤษ และวิชาเอกสังคมศึกษา

พ.ศ. 2519 ได้มีการจัดระบบงานใหม่ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาเปลี่ยนจากผู้อำนวยการเป็นอธิการ โดยมี นายอรุณ มุขสมบัติ

ได้ดำรงตำแหน่งอธิการคนแรก การจัดการเรียนการสอนได้ดำเนินการสอน โดยมี คณะวิชา ครุศาสตร์ คณะวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และคณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ รับผิดชอบการเรียนการสอนในกลุ่มวิชาต่าง ๆ ตามโครงสร้างของหลักสูตร

งานศิลปวัฒนธรรมมีการจัดงานมรดกอีสานขึ้น โดยใช้งบประมาณจากกอง วัฒนธรรม เป็นเงิน 25,000 บาท มีการจัดงานขึ้นในวันที่ 18-20 สิงหาคม 2519 ชื่องาน “มรดกอีสาน” มีคนสนใจเป็นอันมาก ต่อมาในพ.ศ. 2520 กองวัฒนธรรมได้ตั้งงบประมาณ ให้วิทยาลัยครูทุกแห่งทั่วประเทศ แห่งละ 50,000 บาท ให้จัดงานวัฒนธรรมพื้นบ้าน โดย ยึดแนวทางงานมรดกอีสานของวิทยาลัยครูมหาสารคามเป็นหลัก

พ.ศ. 2520 ได้เปิดสอนวิชาเอกการบริหารโรงเรียน และวิชาเอกคณิตศาสตร์

พ.ศ. 2521 อาจารย์ประหยัด ลักษณะงาม มาดำรงตำแหน่งอธิการ เปิดสอนระดับ  
ครุศาสตรบัณฑิต วิชาเอกเกษตรศาสตร์ และวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นอีก และเล็กรับ ป.กศ.ชั้นสูง  
ภาคคำ

พ.ศ. 2522 ได้เปิดสอนระดับ ครุศาสตรบัณฑิต วิชาเอกพลศึกษา และเริ่ม  
ดำเนินการตามโครงการฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษาประจำการ (อ.ค.ป.) เปิดศูนย์ อ.ค.ป.  
2 ศูนย์ คือ ศูนย์กาฬสินธุ์ และในวิทยาลัยครูมหาสารคาม มีผู้เข้ารับการอบรมรุ่นแรก 700  
คน อีกทั้งมีการเปิดสอนนักศึกษาภาคคำ ซึ่งได้ดำเนินการติดต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 ได้  
สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2522 และได้เปิดรับใหม่โดยใช้หลักสูตร ป.กศ. ชั้นสูงเทคนิคการอาชีพ  
ในปี พ.ศ. 2524 เปิดสอนมาจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2526 ต่อมาได้ประกาศจัดตั้งคณะวิชา  
วิทยาการจัดการขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2527 และเริ่มดำเนินการในปีการศึกษา 2528

ส่วนงานด้านศิลปวัฒนธรรมมีการตั้งวงดนตรีแกนอีสานขึ้น โดย อาจารย์พรชัย  
ศรีสารคาม ในปี พ.ศ. 2524 วงดนตรีแกนอีสาน ได้ออกรับใช้สังคมเฉลี่ยปีละประมาณ 40  
ครั้งเป็นอย่างน้อย และปี พ.ศ.2531 ไปแสดงที่ประเทศอิรัก ปี พ.ศ. 2537 ไปแสดงที่ประเทศ  
ไต้หวัน ฟินแลนด์ และสวีเดน ในปี พ.ศ. 2524-2537 ถือได้ว่าเป็นจุดที่เฟื่องฟูที่สุดของวง  
ดนตรีแกนอีสาน

พ.ศ. 2523 ก่อตั้งโรงเรียนสาธิต เปิดสอนระดับประถมศึกษา

พ.ศ. 2528 วิทยาลัยครูมหาสารคามได้เปิดสอนสาขาวิชาการอื่น ซึ่งเป็น  
การขยายฐานทางวิชาการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น คือ เปิดสอน  
สาขาวิชาการศึกษา สาขาวิชาศิลปศาสตร์ และสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ โดยเปิดสอนทั้งใน  
ระดับอนุปริญญา ระดับปริญญาตรี หลักสูตร 4 ปี และหลักสูตรปริญญาตรี 2 ปี (หลัง  
อนุปริญญา) โดยเฉพาะการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีได้เปิดสอนในวิชาเอกต่าง ๆ

มากกว่า 40 วิชา ตามหลักสูตรครุศาสตรบัณฑิตศิลปศาสตรบัณฑิต และวิทยาศาสตร์บัณฑิต

พ.ศ. 2530 ได้มีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการเพื่อให้มีความคล่องตัว และ  
ปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา คือมีคณะวิชา  
ที่รับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอน 4 คณะ ประกอบด้วย คณะวิชาครุศาสตร์ คณะวิชา  
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และคณะวิชาวิทยาการ  
จัดการ รวมถึงหน่วยงาน ศูนย์ สำนัก ซึ่งทำหน้าที่ในการสนับสนุนการเรียนการสอน

อีกหน่วยงานคือ สำนักงานอธิการบดี สำนักงานส่งเสริมวิชาการ สำนักงานกิจการนักศึกษา  
สำนักงานวางแผนและพัฒนา ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม ศูนย์วิจัยและบริการการศึกษา

โรงเรียนสาธิตสถาบันราชภัฏมหาสารคาม เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึง

ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เป็นรุ่นที่ 2 มีนายวิรัตน์ จุมปาแฝด เป็นอาจารย์ใหญ่ นางพิทยา  
ลิ้มมณี เป็นผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวิชาการ นางรุ่งนภา สุขมาก เป็นผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่  
ฝ่ายบริหาร นางรัชนี อมรพันธุ์ เป็นผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวางแผนและพัฒนา นางสุปราณี  
กนิษฐานนท์ เป็นผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายอนุบาล

พ.ศ. 2531 โรงเรียนสาธิตสถาบันราชภัฏมหาสารคาม เปิดสอนระดับมัธยมศึกษา  
ปีที่ 1 เป็นปีแรก จำนวน 1 ห้องเรียน และได้เพิ่มห้องเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เป็น 3 ห้อง  
รวมทั้งหมด 18 ห้องเรียน

### 3. สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

พ.ศ. 2535 วิทยาลัยครูทุกแห่งได้รับพระราชทานนามว่า “สถาบันราชภัฏ” ใช้  
คำภาษาอังกฤษว่า “Rajabhat Institute” แล้วต่อท้ายด้วยชื่อเดิมหรือชื่อจังหวัด นามนี้ได้รับ  
พระราชทานเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535

พ.ศ. 2538 สถาบันราชภัฏมหาสารคามได้ดำเนินงานตาม พ.ร.บ. สถาบัน  
ราชภัฏ ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2535 เป็นต้นมา

ศูนย์วิทยาศาสตร์ได้สร้างแล้วเสร็จตามโครงการพัฒนาการเรียนการสอน  
วิทยาศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ในสถาบันราชภัฏ จำนวน 13 ศูนย์ โดยเริ่มก่อสร้าง  
ตั้งแต่ พ.ศ. 2535

พ.ศ. 2539 มีการก่อตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ เพื่องานช่วยคนพิการที่ครบวงจร  
โดยในเบื้องต้นเปิดเป็นศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพให้แก่นักศึกษาโปรแกรมวิชาการศึกษา  
พิเศษและ โปรแกรมวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการรับเด็กพิเศษและวิชาเอกอื่นที่เกี่ยวข้อง

พ.ศ. 2540 เริ่มเปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาเป็นครั้งแรกจำนวน 1 หลักสูตร  
ในระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขาวิชาชีพครู (ภาคปกติ) ให้กับผู้สำเร็จปริญญาตรีด้าน  
วิทยาศาสตร์ตาม โครงการความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและ ส่งเสริมการสอน  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) และเปิดสอนระดับปริญญาโท (ศษ.ม.) สาขาพลศึกษา  
ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ได้จัดตั้งศูนย์คอมพิวเตอร์ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ  
ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อสนับสนุนและพัฒนาการศึกษา อาจารย์และบุคลากรของสถาบันราชภัฏ



มหาสารคาม เพื่อวางพื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์ให้สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ให้ทั่วถึงโดยให้บริการคือ บริการด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ มีห้องปฏิบัติการ บริการด้านการสืบค้นข้อมูลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เครื่องพิมพ์ เครื่องสแกนภาพ เป็นต้น บริการวิชาการ จัดการฝึกอบรมให้แก่นักศึกษา อาจารย์ บุคลากรภายในและบุคลากรภายนอกสถาบันบริการติดตั้งและซ่อมบำรุง ระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกสถาบัน นอกจากงานบริการแล้ว ยังมีการวางแผนเพื่อพัฒนาระบบงานสารสนเทศระบบคอมพิวเตอร์ และเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกสถาบัน เพื่อให้สถาบันฯ มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยพร้อมที่จะใช้งานบริการด้านต่าง ๆ ได้ และเพิ่มขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีของสถาบันฯ ต่อไป

พ.ศ. 2541 ได้ก่อตั้งศูนย์ภาษา มีสำนักงานอยู่ที่ชั้น 3 อาคาร 4 โดยศูนย์ดำเนินการร่วมกับโปรแกรมวิชาภาษาอังกฤษ มีหน้าที่หลักคือ การจัดอบรมภาษาต่างประเทศแก่บุคลากรแต่การให้บริการยังไม่เต็มรูปแบบเพราะขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการ

เริ่มเปิดสอนระดับปริญญาโท 2 สาขา คือ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา และครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา เป็นภาคสมทบ

พ.ศ. 2542 สถาบันราชภัฏมหาสารคามซึ่งรับผิดชอบดูแลโครงการจัดตั้งสถาบันราชภัฏกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่ที่ตำบลสงเปลือย อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

ได้ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก โดยใช้ข้อบังคับสภาประจำสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ขก.อ.) ซึ่งเป็นภาคจัดการศึกษาเพื่อปวงชนเช่นเดียวกับ ภาค กศ.บป. จัดการศึกษาวันจันทร์ถึงวันศุกร์ นอกเวลาราชการ เปิดรับรุ่นแรก 45 หมู่เรียน จำนวน 2,000 คน

พ.ศ. 2543 เปิดสอน 3 สาขาวิชา ได้แก่ 1. หลักสูตรระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขาวิชาชีพครู สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งสาขาวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์ 2. หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา 3. สาขาพุทธศาสตร์เพื่อพัฒนา

พ.ศ. 2544 เปิดสอนระดับประกาศนียบัตร 2 ระดับ ได้แก่ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตสาขาวิชาชีพครูทั้งภาคปกติและภาคสมทบ 2 สาขา ได้แก่ สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา เปิดสอนเฉพาะที่ศูนย์สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ส่วนสาขาบริหารการศึกษาได้เปิดสอนที่ศูนย์ในสถาบันราชภัฏมหาสารคาม และศูนย์วัดศรีสะเกษ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

ในปีดังกล่าวคณะวิทยาการจัดการเปิดสอน โครงการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับ นักบริหาร โปรแกรมวิชาการจัดการทั่วไป ระดับปริญญาตรี เปิดสอนวันจันทร์ - ศุกร์ เวลา 16.30 – 21.00 น.

พ.ศ. 2545 เปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษา 2 ระดับ ณ ศูนย์ในสถาบันราชภัฏ มหาสารคาม คือระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขาวิชาชีพครูภาคปกติ และภาคสมทบ ระดับ ปริญญาตรีเปิดสอน ภาคปกติสาขาเทคโนโลยีและสื่อสารการศึกษา ภาคสมทบ 7 สาขา ได้แก่ สาขาสังคมศาสตร์การพัฒนา สาขาการบริหารการศึกษา สาขาเทคโนโลยีและสื่อสารการศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์การพัฒนา สาขาหลักสูตรและการสอนคณิตศาสตร์ สาขาหลักสูตรและการสอนวิทยาศาสตร์ และสาขาหลักสูตรและการสอนภาษาอังกฤษ ส่วนศูนย์วัดศรีสะเกษ อำเภอ เมือง จังหวัดหนองคาย เปิดสอนภาคสมทบ สาขาการบริหารการศึกษา

#### มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

พ.ศ. 2547 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งส่งผลให้สถาบันราชภัฏมหาสารคามเปลี่ยนสถานะเป็น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2547 และได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม” ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Rajabhat Maha Sarakham University”

หลักสูตรตามมติการประชุมของสภามหาวิทยาลัยในการประชุมได้รับอนุมัติ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2547 จำนวน 45 หลักสูตร ซึ่งบัณฑิตวิทยาลัยได้จัดทำโครงการเปิดสอน และได้รับอนุมัติ 20 หลักสูตร คงเหลือหลักสูตรกลางของมหาวิทยาลัยที่ได้อนุมัติเป็น หลักสูตรของมหาวิทยาลัย จำนวน 25 หลักสูตร

พ.ศ. 2548 เปิดสอนระดับปริญญาโท สาขาการศึกษาพิเศษ สาขาเทคโนโลยี คอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิจัยและประเมินผลการศึกษา สาขาภาษาอังกฤษ เพื่อการสื่อสารในงานอาชีพ สาขาภาษาไทย สาขาวิทยาศาสตร์ศึกษา

พ.ศ. 2549 เปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษา 1 ระดับ ณ ศูนย์ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาสารคามเปิดสอนระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขาวิชาชีพครูทั้งภาคปกติ และภาคสมทบ ระดับปริญญาโทเปิดสอนภาคปกติ ได้แก่ สาขาวิชาชีพครู สาขาเทคโนโลยีและสื่อสารการ ศึกษา สาขาหลักสูตรและการสอน สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เพื่อการศึกษา สาขาคณิตศาสตร์ศึกษา ภาคสมทบเปิดสอน ได้แก่ สาขาการบริหารการศึกษา สาขาการศึกษาพิเศษ สาขาเทคโนโลยีและสื่อสารการศึกษา สาขาคณิตศาสตร์ศึกษา สาขา

วิจัยและประเมินผลการศึกษา สาขาส่งเสริมสุขภาพ สาขาหลักสูตรและการสอน สาขาการศึกษาพิเศษ สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา สาขาภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารในงานอาชีพ สาขาบรรณารักษศาสตร์และสารานเทศศาสตร์ สาขา

รัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษา สาขาบริหารธุรกิจ

พ.ศ. 2549 ศูนย์การศึกษาพิเศษ เป็นศูนย์แห่งการเรียนรู้ด้านงานฟื้นฟู

สมรรถภาพ แก่ผู้พิการที่ครบวงจรของสังคมจังหวัดมหาสารคาม

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามมีการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วยคณะ 5 คณะ คือ คณะครุศาสตร์ คณะ

เทคโนโลยีการเกษตร คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ และคณะ

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดการเรียนการสอนทั้งภาคปกติและภาคพิเศษ โดยในระดับ

ปริญญาตรี เปิดสอนหลักสูตรครุศาสตร-บัณฑิต วิทยาศาสตร์บัณฑิต วิศวกรรมศาสตร

บัณฑิต ศิลปศาสตรบัณฑิต ศิลปบัณฑิต นิติศาสตรบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต

บัญชีบัณฑิต บริหารธุรกิจบัณฑิต ในระดับบัณฑิตศึกษา เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตร

บัณฑิต 3 สาขาวิชา ระดับปริญญาโท เปิดสอนหลักสูตร ครุศาสตรมหาบัณฑิต ศิลปะศาสตร

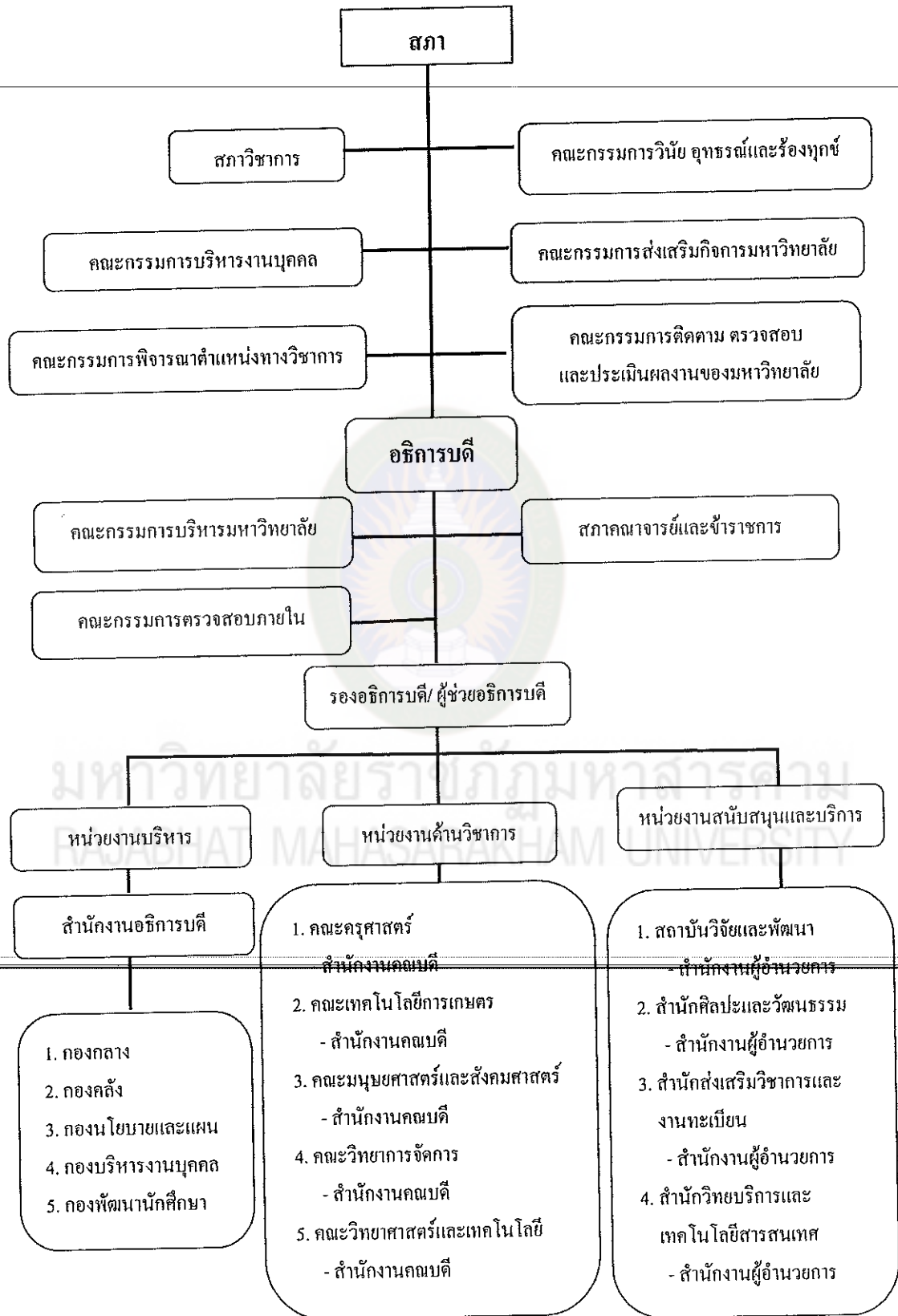
มหาบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต บริหารธุรกิจ

มหาบัณฑิต และระดับปริญญาเอก เปิดสอนหลักสูตรปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต 2 สาขาวิชา คือ

สาขาวิชาการบริหารจัดการการศึกษา และสาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนากุมิภาค

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามในปัจจุบัน



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ตารางที่ 2 รายงานจำนวนบุคลากรทั้งหมดของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

คณะ/หน่วยงานหรือเทียบเท่า	ข้าราชการ		พนักงานมหาวิทยาลัย		พนักงานราชการ		จ้างประจำ		จ้างชั่วคราว		รวมทั้งสิ้น	
	ปฏิบัติกร		ปฏิบัติกร		ปฏิบัติกร		ปฏิบัติกร		ปฏิบัติกร			
	วิชากร	ปฏิบัติกร	วิชากร	ปฏิบัติกร	วิชากร	ปฏิบัติกร	วิชากร	ปฏิบัติกร	วิชากร	ปฏิบัติกร		
กองกลาง	1	1	-	-	-	2	-	12	-	-	31	47
กองการเจ้าหน้าที่	-	-	-	1	-	1	-	1	-	-	3	6
กองคลังและพัสดุ	-	-	-	3	-	-	-	2	-	-	15	20
กองแผนงาน	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	5	7
กองพัฒนานักศึกษา	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	11	13
กองอาคารสถานที่	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	21	29
คณะครุศาสตร์	47	-	2	-	1	1	-	1	4	13	69	69
คณะเทคโนโลยีการเกษตร	7	-	2	-	3	-	-	1	2	10	26	26
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์	53	-	4	-	6	1	-	-	28	15	107	107
คณะวิทยาการจัดการ	3	1	1	-	5	1	-	-	24	8	71	71
คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	67	-	2	-	8	1	-	3	29	27	137	137
บัณฑิตวิทยาลัย	-	-	-	-	-	1	-	-	-	4	5	5
โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยราชภัฏ	-	-	-	-	2	-	-	1	35	16	54	54
ศูนย์การศึกษาพิเศษ	-	-	-	-	-	4	-	-	-	11	15	15
ศูนย์คอมพิวเตอร์	-	-	-	-	-	1	-	-	-	10	11	11
ศูนย์ภาษา	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
สถาบันวิจัยและพัฒนา	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2	2
สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีฯ	-	-	-	1	-	-	-	4	-	16	2	2
สำนักส่งเสริมวิชาการและงานทะเบียน	-	-	-	1	-	2	-	2	-	8	13	13
สำนักศิลปะและวัฒนธรรม	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2	2
รวม	206	3	11	7	25	18	0	36	122	226	655	655

**ปรัชญา ปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจ**

**ปรัชญา** การศึกษาเพื่อการพัฒนา

**ปณิธาน** วิชาการเป็นเลิศ ประเสริฐคุณธรรม นำชุมชนพัฒนา

**วิสัยทัศน์** มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เป็นสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน ผลิตบัณฑิตให้มีความรู้คู่คุณธรรม นำชุมชนพัฒนาให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืนตาม แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**พันธกิจ** มาตรา 7 และมาตรา 8 ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติ ภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏไว้ดังนี้

1. แสวงหาความจริงเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานของภูมิปัญญา ท้องถิ่นภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาสากล
2. ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม สำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพัน ต่อท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทัน การเปลี่ยนแปลง การผลิตดังกล่าวจะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิต บัณฑิตของประเทศไทย
3. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำนึก และความภูมิใจในวัฒนธรรม ของท้องถิ่นและของชาติ
4. เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมือง ท้องถิ่น ให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงาน พัฒนาชุมชน และท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
5. เสริมสร้างความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทาง การศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง
6. ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

7. ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นบ้านและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหา แนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

8. ศึกษาวิจัย ส่งเสริมและสืบสาน โครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริใน การปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยระยะ 5 ปี (2550-2554) การบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่วางไว้ มหาวิทยาลัยโดยได้ กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการไว้ 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ดังนี้

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาระบบจัดการศึกษาเพื่อผลิตบัณฑิตที่พึงประสงค์โดยมีเป้าประสงค์เพื่อผลิตบัณฑิตให้มีความรู้คู่คุณธรรม มีมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ในประเด็นยุทธศาสตร์นี้ มหาวิทยาลัยได้กำหนดกลยุทธ์ไว้ 6 กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

1.1 ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม มีคุณภาพมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ

1.2 แสวงหานักเรียนที่มีคุณภาพดีมาเรียนในมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น

1.3 ส่งเสริมการพัฒนาระบบการเรียนการสอนที่เน้นมาตรฐานเป็นฐาน

1.4 พัฒนาแหล่งเรียนรู้และสื่อนวัตกรรมทางการศึกษา

1.5 ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรให้ได้มาตรฐานและตรงกับความต้องการของสังคม

1.6 ส่งเสริมงานพัฒนานักศึกษาเพื่อบริการนักศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีเป้าประสงค์เพื่อพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีศักยภาพตามมาตรฐาน วิชาชีพ ในประเด็นยุทธศาสตร์นี้มหาวิทยาลัยได้กำหนดกลยุทธ์ไว้ 2 กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

2.1 ส่งเสริมการผลิตครูและวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานวิชาชีพ

2.2 พัฒนาเครือข่ายครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านวิจัยและบริการวิชาการบนพื้นฐานความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น โดยมีเป้าประสงค์เพื่อเป็นแหล่งพัฒนาศักยภาพของชุมชนโดยการให้บริการวิชาการด้วยการถ่ายทอดองค์ความรู้และการวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในประเด็นยุทธศาสตร์นี้มหาวิทยาลัยได้กำหนดกลยุทธ์ไว้ 5 กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

3.1 พัฒนาระบบการบริหารจัดการงานบริการวิชาการและงานวิจัยให้มีประสิทธิภาพ

3.2 เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรเพื่องานวิจัยและบริการวิชาการอย่าง  
ต่อเนื่อง

3.3 สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3.4 นำทุนทางสังคม ทรัพยากรและภูมิปัญญาที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาพัฒนาเพื่อ  
เพิ่มคุณค่าและสร้างภูมิคุ้มกันบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3.5 จัดกิจกรรมบริการวิชาการบนพื้นฐานการวิจัยและความต้องการของ  
ท้องถิ่น

4. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าประสงค์เพื่อทำนุบำรุงและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม ในประเด็นยุทธศาสตร์นี้มหาวิทยาลัยได้กำหนดกลยุทธ์ไว้ 4 กลยุทธ์  
ดังต่อไปนี้

4.1 เป็นผู้นำในการส่งเสริมทำนุบำรุงและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2 บริการองค์ความรู้ทางศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม

4.3 วิจัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

4.4 เชิดชูต้นแบบด้านศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

5. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านพัฒนามหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการที่ดี  
มีเป้าประสงค์ 2 ด้าน คือ เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยที่บริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ และเพื่อเป็น  
มหาวิทยาลัยที่พัฒนา สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ในประเด็นยุทธศาสตร์นี้มหาวิทยาลัยได้  
กำหนดกลยุทธ์ไว้ 8 กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

5.1 พัฒนาระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลให้เกิดความคล่องตัวและ  
มีประสิทธิภาพ

5.2 พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ

5.3 ส่งเสริมบุคลากรให้มีคุณภาพและมีสุขภาวะที่ดี

5.4 พัฒนาระบบประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยทั้งภายในและภายนอกอย่าง  
เป็นระบบและต่อเนื่อง

5.5 ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งในและ  
ต่างประเทศเพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย



5.6 พัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในภูมิภาค

5.7 จัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือปรับปรุงหน่วยงานตามความเหมาะสมภายใต้  
สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

5.8 จัดหารายได้เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยที่พึ่งตนเอง

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีใน  
มหาวิทยาลัย เท่าที่ค้นพบและเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของงานวิจัยนี้ดังต่อไปนี้

สุวกิจ ศรีปีดถา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตาม  
หลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม  
โดยศึกษาเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล และหาข้อเสนอแนะ  
สำหรับการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สํารวจความคิดเห็นจากบุคลากรมหาวิทยาลัย  
ราชภัฏมหาสารคาม จำนวน 244 คน ในปีการศึกษา 2545 จากหน่วยงานต้นสังกัด 11  
หน่วยงานและมีสถานภาพแตกต่างกัน 5 กลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม  
มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ค่าระดับเป็นร้อยละ  
66.182 กลุ่มตัวอย่างมีสถานภาพแตกต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มา  
จากหน่วยงานแตกต่างกันมีความคิดเห็น แตกต่างกัน ส่วนข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของ  
สถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วมมีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจาย  
อำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ชาญเชิง นวลขาว (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานตาม  
หลักธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผลการวิจัยพบว่าสภาพการบริหารงาน  
ตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน  
และทุกข้ออยู่ในระดับปานกลาง

สุวรรณ ทองคำ (2545 : 1 – 5) ได้ทำวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า  
ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็น  
รายด้าน ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกด้านยกเว้นหลัก  
คุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การบริหารตามหลัก  
 ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี  
 ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
 ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรีโดยภาพรวมมีระดับ  
 การปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

ไพศาล ตั้งสมบุรณ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาล  
 ในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทสาคร ใช้หลัก  
 ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติจริงและความ  
 คาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่  
 การศึกษามุทสาคร ไม่มีความแตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังสูงกว่าการปฏิบัติจริง

สามารดี อินตามูล (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การใช้ธรรมาภิบาลใน  
 การบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 5  
 ผลการวิจัยพบว่า การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน  
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 ผู้บริหารสถานศึกษาได้ใช้หลักนิติธรรม หลัก  
 คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า  
 ในการบริหารโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบการใช้ธรรมาภิบาลใน  
 การบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งต่างกัน  
 ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 5 พบว่า การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของ  
 ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

รัชนา ศานติยานนท์ (2544 : คัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการ  
 การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย ผลการวิจัยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่า การบริหาร  
 จัดการที่ดี เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาในปัจจุบัน  
 ซึ่งจะเน้นความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผล  
 การปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม  
 การกระจายอำนาจ ความยุติธรรม และตรวจสอบได้

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องสภาพการบริหาร โดยใช้  
 หลักธรรมาภิบาลผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 ผล  
 การศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาล

ในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคือ หลักคุณธรรม หลักความ  
รับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

พระมหาสมณชา ซาเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร ต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิด  
ธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติ  
ต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูง  
ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความมีส่วนร่วม

ส่วนปัญหาที่พบ ได้แก่ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบต่อ  
การวางแผนเป็นต้น

ปัญหาในอนาคตคือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคเพื่อการเกษตร  
การแข่งขันทางการเมือง ปัญหาธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรมเป็นต้น

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

เทนเนส เฮนริก โจสต์ (Tennekes Hendrik Joost, 2005 : บทคัดย่อ) ได้ทำ  
การวิจัยเรื่องการสังคมนิยมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้วิเคราะห์แนวนโยบายในประเทศ  
เนเธอร์แลนด์และประเทศเยอรมันนี พบว่าหลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสอง  
ได้กำหนดนโยบายในการดูแลประเทศในโลกที่สาม โดยนักสังคมนิยมได้นำเอาหลัก  
ธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของประเทศทั้งสอง แต่ยัง  
ขาดความเข้าใจในการกำหนดรูปแบบการประเมิน เพราะการกำหนดคุณศาสตร์ใน  
กระบวนการจัดทำนโยบายมีการแยกย่อยออกเป็นส่วนๆ มากเกินไปและยังขาดความเข้าใจ  
ในความหมายของธรรมาภิบาล

เวด พี แนนดา (Ved P. Nanda, 2003 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องธรรมาภิบาล  
ผลการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการสร้างธรรมาภิบาลตามความหมายอย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลา  
ค.ศ. 1980 - 1990 บรรดาประเทศหรือสถาบันที่ให้การสนับสนุนมีแนวโน้มว่าจะให้การ  
ช่วยเหลือการปฏิรูปประเทศที่รับการช่วยเหลือเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศ  
ผู้รับการช่วยเหลือยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง  
นโยบายในครั้งนี้ และในอนาคตอันใกล้ การให้ความช่วยเหลือเริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น แต่  
อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วก็ยังไม่ชัดเจน และยังมีการเลือกปฏิบัติอยู่ตามที่เรารู้จักกัน ปัญหา  
เหล่านี้ประเทศที่ให้การช่วยเหลือจะเรียกร้องให้ประเทศที่รับการช่วยเหลือแสดงปัญหาที่ยุ่งยาก  
ในการปฏิรูปเศรษฐกิจ และสังคมให้ที่ประชุมได้รับทราบเพื่อหาสาเหตุแท้จริง และนำไปสู่

การแก้ไข จากการศึกษาวิจัยได้พบว่า ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับประเทศที่รับการช่วยเหลือคือ ไม่มีวิสัยทัศน์ประสงค์ในการดำเนินงาน และพอจะเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลได้ ซึ่งจะรวมถึงการขาดเสถียรภาพทางการเมือง หลักกฎหมาย หลักการควบคุม การทุจริตและหลักความรับผิดชอบที่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ และการศึกษาวิจัยยังพบอีกว่าถึงแม้จะมีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา แต่ระดับความยากจนของประเทศเหล่านั้นก็ยังมีอยู่สูง ตลอดจนการบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาหลักในการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งจะเชื่อมโยงไปหาประชาชน และการเลือกปฏิบัติเป็นเรื่องที่แก้ไขยากพอสมควร เพราะเป็นเรื่องบริบททางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และประเทศที่รับการช่วยเหลือ

ฟารา อาซาเมท (Fara Azamat, 2002 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย Good Governance and market-based : a study of Bangladesh ผลการวิจัยพบว่า ธรรมาภิบาลได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนา ตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมาภิบาลทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายไปทั่วไป โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

การวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า การขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลต่อความสำเร็จและความยั่งยืนในเรื่องของการปฏิบัติตลาดภายในประเทศ ซึ่งการดำเนินงานโดยภาคเกษตรกรรมของบังกลาเทศ การปฏิรูปครั้งนี้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้รวบรวมผลิตภัณฑ์ข้าว และปรับปรุงเงื่อนไขหลายๆ อย่างเกี่ยวกับข้าวเพื่อให้เกษตรกรได้เพิ่มรายได้ผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้ก็คือ การขยายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำและผลิตผลทางการเกษตรต่ำกว่ามาตรฐาน บางครั้งก็มีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายแนวทางการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ก็ยังเป็นการทำลายความมั่นคงอีกด้วย และนอกจากนั้นแล้วก็ยังพบอีกว่า ปัญหาหลายๆ อย่างนี้ก็เกิดมาจากขาดหลักนิติธรรมและการควบคุมตรวจสอบการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่และรวมถึงการนำหลักทั้ง 6 ประการของธรรมาภิบาลมาใช้

คราค (Clarke, 2001 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่าในประเทศที่ค่อยพัฒนา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปท้องถิ่น

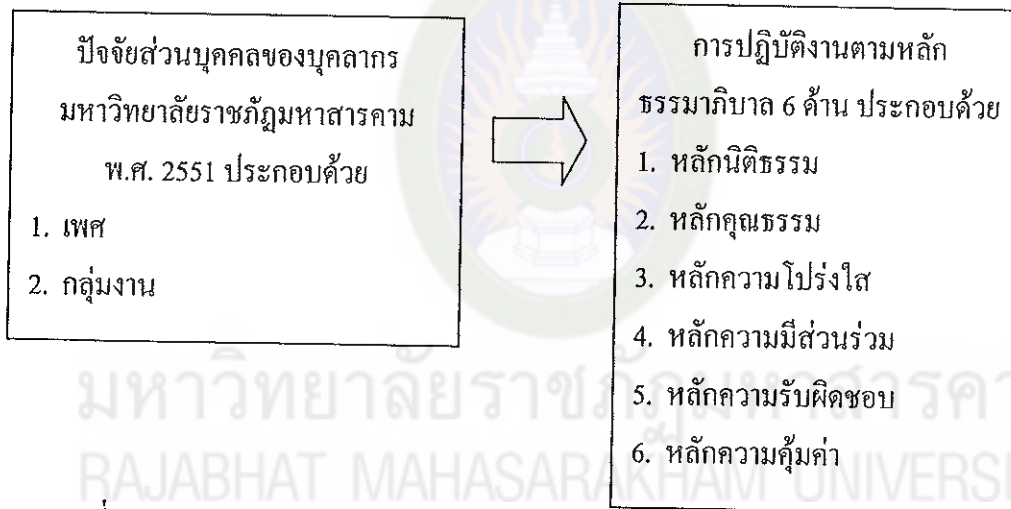
โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญ การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีปัญหาย่อยจากการที่ยังคงมีการถือพรครถถือพวก

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้กล่าวนำมาแล้วข้างต้นได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

แปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย  
ราชภัฏมหาสารคาม