

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารจัดการในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎี หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน
2. แนวทางส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
 - 2.1 การบริหารวิชาการ
 - 2.2 การบริหารงบประมาณ
 - 2.3 การบริหารงานบุคคล
 - 2.4 การบริหารทั่วไป
3. มาตรฐานและตัวบ่งชี้ การบริหารฐานโรงเรียน
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี)
5. ธรรมาภิบาลในการบริหารการศึกษา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน

1.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียน

รัชชัช เปรมปรีดิ์ (2543 : 88) ให้ความหมายการบริหารโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลาย ๆ คนร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่เยาวชนและผู้สนใจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านความรู้ ความสามารถ เจตคติ ค่านิยม พฤติกรรม และคุณธรรมต่าง ๆ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและประเทศชาติ

กระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 22-28) ให้ความหมาย การบริหารจัดการในระบบโรงเรียน คือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ทั้งในด้านการวางแผน การบริหาร งานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ งานบริการต่าง ๆ และงานอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา โดยบทบาท

หน้าที่ของผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานจัดการศึกษาได้ครบถ้วนตามบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน

สรุปความหมายของการบริหารโรงเรียนได้ว่าเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ในการจัดการศึกษาได้ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การบริหารสถานศึกษา (โรงเรียน) มีองค์ประกอบสำคัญที่มีความเกี่ยวเนื่องที่สัมพันธ์กันส่งผลกระทบต่อถึงกันและกัน และเป็นผลให้มีการพัฒนาสู่แนวทางที่ดีกว่า 5 ประการ ดังนี้

1. บริบทที่เป็นแรงผลักดันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ปริมาณและคุณภาพของประชากร สภาพรวมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและมลภาวะ ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพความรุนแรงของปัญหาสังคม สภาพความรุนแรงของปัญหาคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมของประชาชน การดูแลและการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ คุณภาพและบริการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ความเป็นประชาธิปไตย และทุจริตคอร์รัปชัน คุณภาพและความทั่วถึงของการบริหารทางการศึกษา

2. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการบริหารสถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

3. ฝ่ายบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา

4. รูปแบบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

5. บุคลากรภายในสถานศึกษา ได้แก่ ครู อาจารย์ ผู้สอน บุคลากรสนับสนุนการสอน ผู้เรียน นักการภารโรง ยาม และผู้ประกอบการค้าภายในโรงเรียน

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องศึกษาองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ของการบริหารสถานศึกษาให้เข้าใจรายละเอียดอย่างชัดเจน ด้วยความเอาใจใส่ ระมัดระวัง ตั้งใจ ใคร่ครวญด้วยเหตุและผล เพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหาร และการพัฒนาสถานศึกษายามปกติ และตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาได้ยามวิกฤต

จุดเน้นของการบริหารสถานศึกษา อยู่ที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เป็นผู้สมบูรณ์พร้อมทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา พร้อมทั้งความสามารถในการ

สร้างสรรค์สังคมคุณภาพ สังคมแห่งการเรียนรู้ สังคมอันก่อปรด้วยความสมานฉันท์ และความเอื้ออาทรต่อกัน

สถานศึกษาจึงต้องมีความสามารถในการระดมสรรพกำลัง จากทุกส่วนในสังคมทั้งภายนอกสถานศึกษา และภายในสถานศึกษา ให้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ใช้กลไกในการบริหาร กำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้งานเป้าหมายและความมุ่งหวังร่วมกัน

1.2 หลักการบริหารสถานศึกษา

หน้าที่หลักของการบริหารสถานศึกษา ตามแนวคิดของ โรเบิร์ต เอส ฟิสก์ (Robert S. Fisk) ซึ่ง ภิญ โย สาทรร และ นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2546 : 114) ได้สรุปไว้มี 5 ประการดังนี้

1. การให้โอกาสทางการศึกษาและปรับปรุงการศึกษาในสถานศึกษา หรืองานบริหารวิชาการ
2. การบริหารงานเกี่ยวกับชุมชน และการประชาสัมพันธ์ในสถานศึกษา
3. การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา
4. การบริหารงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ ธุรการ การเงินและการให้บริการ
5. การบริหารกิจการนักเรียน

นอกจากนี้ในบทบัญญัติในมาตรา 9(2) และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องไว้ 4 เรื่อง ซึ่งถือเป็นภารกิจของสถานศึกษา ประกอบด้วย 1) งานที่เป็นภารกิจด้านวิชาการ 2) งานที่เป็นภารกิจด้านงบประมาณ 3) งานที่เป็นภารกิจด้านการบริหารงานบุคคล 4) งานที่เป็นภารกิจด้านบริหารทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยงานธุรการและงานสารบรรณ งานพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน งานอาคารสถานที่ งานข้อมูลสารสนเทศ งานประชาสัมพันธ์ และงานความสัมพันธ์ชุมชน

สรุปได้ว่า หลักการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนคือกลไกสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนทั้ง 4 งานมีประสิทธิภาพ ภายใต้งานบริบทและรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะต้องบริหารด้วยความเอาใจใส่ ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจ และการตรวจสอบ

2. แนวทางส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

นอกจากการบริหารและการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริการภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 30-31) การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่

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

หลักธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษา คือ ทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข ดังแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์นี้



ภาพประกอบ 2 ภาพรวมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 43

ขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา			
การบริหารวิชาการ	การบริหารงบประมาณ	การบริหารงานบุคคล	การบริหารทั่วไป
<ol style="list-style-type: none"> 1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 3. การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน 4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา 5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา 6. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ 7. การนิเทศการศึกษา 8. การแนะแนวการศึกษา 9. การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา 10. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน 11. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น 12. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดทำและเสนอขอ งบประมาณ 2. การจัดสรรงบประมาณ 3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผล การดำเนินงาน 4. การระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษา 5. การบริหารการเงิน 6. การบริหารบัญชี 7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การวางแผนอัตรากำลังและ กำหนดตำแหน่ง 2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง 3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพใน การปฏิบัติราชการ 4. วินัยและการรักษาวินัย 5. การออกจากราชการ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การดำเนินงานธุรการ 2. งานเลขานุการคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 3. งานพัฒนาระบบและเครือข่าย ข้อมูลสารสนเทศ 4. การประสานและพัฒนา เครือข่ายการศึกษา 5. การจัดระบบการบริหารและ พัฒนางองค์กร 6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ 7. การส่งเสริมสนับสนุนด้าน วิชาการ งบประมาณ 8. การดูแลอาคารสถานที่และ สภาพแวดล้อม 9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน 10. การรับนักเรียน 11. การส่งเสริมและประสานงาน การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย 12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 13. งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน 14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา 15. การส่งเสริมสนับสนุนและ ประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและ สถาบัน สังคมที่อื่น จัดการศึกษา 16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่ การศึกษาและหน่วยงานอื่น 17. การจัดระบบการควบคุมใน หน่วยงาน 18. งานการบริการสาธารณะ 19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในหน่วยงาน อื่น

ภาพประกอบ 3 ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน

2.1 การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายรายได้ในการ บริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดย อิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการ มี ส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะ เป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง ในการบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมี คุณภาพ และประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านวิชาการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว และ สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น
2. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาตนเองและ การประเมินจากหน่วยงานภายนอก
3. เพื่อให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่น โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญได้ อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ
4. เพื่อให้สถานศึกษาได้ประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของ สถานศึกษา และของบุคคล ครอบครั ว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง

ขอบข่าย/ภารกิจ

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
3. การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้
7. การนิเทศการศึกษา
8. การแนะแนวการศึกษา
9. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

10. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
11. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น
12. การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2.2 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์ของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้
2. เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ
3. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

ขอบข่ายภารกิจ

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
 - 1.1 การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
 - 1.2 การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
 - 1.3 การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
 - 2.1 การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
 - 2.2 การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
 - 2.3 การโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.1 การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.2 การประเมินผลการใช้และผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
 - 4.1 การจัดการทรัพยากร

- 4.2 การระดมทรัพยากร
- 4.3 การจัดการรายได้และผลประโยชน์
- 4.4 กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
- 4.5 กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
- 5. การบริหารการเงิน
 - 5.1 การเบิกเงินจากคลัง
 - 5.2 การรับเงิน
 - 5.3 การเก็บรักษาเงิน
 - 5.4 การจ่ายเงิน
 - 5.5 การนำส่งเงิน
 - 5.6 การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี
- 6. การบริหารบัญชี
 - 6.1 การจัดทำบัญชีการเงิน
 - 6.2 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
 - 6.3 การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
 - 7.1 การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
 - 7.2 การจัดหาพัสดุ
 - 7.3 การกำหนดแบบรูปรายการหรือลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
 - 7.4 การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

2.3 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

2. เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

3. เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานวิชาชีพ

4. เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่าย/ภารกิจ

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. วินัยและการรักษาวินัย
5. การออกจากราชการ

2.4 การบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริหารบริหารงานอื่น ๆ บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจน การมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานและอำนวยความสะดวก ให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. เพื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ของมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิด ความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี เลื่อมใส ศรัทธา และให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา

ขอบข่าย/ภารกิจ

1. การดำเนินงานธุรการ
2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
4. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
10. การรับนักเรียน
11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย
12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
13. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
15. การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร
หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ
17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
18. งานบริการสาธารณะ
19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

สรุปได้ว่าแนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล สถานศึกษามีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการปกครองดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นราชพัสดุ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ถือปฏิบัติแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารงานทั้งงานวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไปให้มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน (School based management) และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) ที่ยึดทั้งหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการนำวิสัยทัศน์ และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีการรวบรวม และจัดระบบข้อมูลวางแผน ดำเนินการตามแผน ศึกษากฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ใช้การบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม มีการจัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ในการบริหารงาน ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลจึงควรระมัดระวัง ในการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ต้องมีระบบการตรวจสอบและ

รายงานที่ถูกต้องเป็นปัจจุบันมีการควบคุม รักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้เสมอ รวมทั้งระมัดระวังการใช้ประโยชน์จากเงินรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้น

3. มาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียน

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (ธีระ รุญเจริญ. 2550 : 171- 174) ได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการบริหารฐานโรงเรียนไว้ 3 ด้าน คือ

1. ด้านการกระจายอำนาจ
 2. ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม
 3. ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี
- ดังมีรายละเอียดมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ดังนี้

3.1 มาตรฐานด้านการกระจายอำนาจ

มาตรฐานที่ 1 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านวิชาการ เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาที่มีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และสังคม
2. สถานศึกษามีการบริหารหลักสูตรอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และต่อเนื่อง
3. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ยืดหยุ่น เหมาะสมกับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน
4. สถานศึกษามีระบบอำนวยการ กำกับ ติดตาม และนิเทศงานวิชาการเพื่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
5. สถานศึกษามีการจัดหาและใช้สื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ
6. สถานศึกษามีฐานข้อมูลและใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาเพื่อการเรียนการสอน
7. สถานศึกษามีวิธีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลาย สอดคล้องและเหมาะสมกับสาระการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน

มาตรฐานที่ 2 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาสามารถเสนอขออัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครูและบุคลากรที่ตรงกับความต้องการได้
2. สถานศึกษามีส่วนร่วมในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรตามความต้องการ
3. สถานศึกษามีการพัฒนาครูและบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
4. สถานศึกษามีการพิจารณาให้ประโยชน์ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรอย่างเป็นธรรม
5. สถานศึกษามีการระดมและสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรในชุมชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ

มาตรฐานที่ 3 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร จัดการงบประมาณ เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้
2. สถานศึกษามีการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ และมีการออกระเบียบการใช้จ่ายเงินรายได้ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
3. สถานศึกษาสามารถบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเหมาะสม รวดเร็ว ทันเวลา และเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน
4. สถานศึกษามีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ สิทธิทรัพย์ และรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. สถานศึกษามีการรายงานการใช้จ่ายเงินต่อต้นสังกัดอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้อง และทันเวลา

มาตรฐานที่ 4 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารทั่วไป เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารงานธุรการ การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นคล่องตัว และสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้
2. สถานศึกษามีมาตรการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการบริหารจัดการงานธุรการ การเงิน และบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

3. สถานศึกษามีแผนพัฒนาสถานศึกษาที่สมบูรณ์ และมีการปฏิบัติตามแผนอย่างครบวงจรภายในเวลาที่กำหนด

3.2 มาตรฐานด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม

มาตรฐานที่ 5 สถานศึกษามีระบบบริหารและจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลและเครือข่าย

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาจัดให้มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างโปร่งใส
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเข้าใจในเป้าหมายการดำเนินงานชัดเจน ตรงกันและมีความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน
3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและวางแผนกับสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
4. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีการจัดวาระการประชุมที่มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเน้นประโยชน์ผู้เรียนเป็นสำคัญ
5. สถานศึกษามีการนำมติและความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเครือข่ายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง
6. สถานศึกษามีระบบการบริหารแบบเครือข่าย ทั้งบุคคลและองค์กรที่หลากหลาย

มาตรฐานที่ 6 สถานศึกษาเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและจัดการสถานศึกษา

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
2. ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจกรรมที่ทางโรงเรียนจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

3.3 มาตรฐานด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

มาตรฐานที่ 7 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปที่มุ่งเน้นสิทธิและประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนเป็นสำคัญ

2. สถานศึกษามีระบบการบริหารภายในที่เน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประสิทธิภาพในการบริหาร

3. สถานศึกษามีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 8 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อมุ่งผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. ผู้บริหารและกรรมการสถานศึกษาปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณ เป็นแบบอย่างที่ดี เป็นที่ยอมรับของผู้เรียน ครู ผู้ปกครองและชุมชน

2. สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาภายในที่ยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3. สถานศึกษามีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

มาตรฐานที่ 9 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่พร้อมรับการตรวจสอบ คุณภาพและประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการประกันคุณภาพภายในที่พร้อมรับการประเมินจากภายนอก และการตรวจสอบจากชุมชน

2. สถานศึกษามีระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารที่มีฐานข้อมูลในการบริหารทั้งด้าน วิชาการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไปที่มีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่าการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพนั้น โรงเรียนจำเป็นต้องบริหารให้ครอบคลุมทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และด้านการบริหารจัดการที่ดี สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานทั้งงานวิชาการ บริหารบุคคล บริหารงบประมาณและบริหารทั่วไป ใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา มีการบริหารจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สอดคล้องกับเป้าหมาย มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี)

ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงมานานแล้วในสังคมตะวันตก แต่นับว่าได้มีการกล่าวถึงกันอย่างจริงจังในประเทศแถบเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อไม่นานมานี้ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยธรรมาภิบาลเป็นทั้งแนวความคิด หลักการพื้นฐานและวิธีการ

ปฏิบัติงานหรือการบริหารงาน เช่น ที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ว่า ธรรมนูญปีนั้น เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการอันมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบเชิงทฤษฎีการบริหารงาน หากแต่เป็นหลักการทำงานสำหรับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยองค์การเหล่านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกรอบคิดและแนวทางในการบริหารจัดการภายใต้ความหวังว่าจะก่อให้เกิดผลท้ายสุดให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน และอื่น ๆ เชื่อว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญนำไปสู่สภาพแห่งการพัฒนาขององค์กร สังคม และประชาชาติยิ่งขึ้น

แม้ว่าหลักการพื้นฐานของธรรมนูญปีนั้นจะได้รับการกล่าวถึงต่างกันไปบ้าง แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ และหลายภาคส่วน โดยเฉพาะนักวิชาการได้นำเสนอให้เห็นอย่างหลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทมติหรือฉันทานุมัติของประชาชน การมีความรับผิดชอบ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ความเท่าเทียมเสมอภาคกัน โดยคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือที่เรียกว่า พหุภาคี ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เป็นต้น แต่ในประเทศไทย ได้มีการยอมรับธรรมนูญปีนั้นในองค์ประกอบสำคัญรวม 6 ประการ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

4.1 ความหมายของ ธรรมนูญปี

ธรรมนูญปี หรือคำในภาษาอังกฤษว่า Good governance และมีผู้แปลความหมายโดยใช้คำที่หลากหลาย เช่น การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสนการ ธรรมรัฐ การปกครองที่ดี การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือธรรมนูญปี มีมาแต่สมัยโบราณ ตั้งแต่สมัยเพลโต นักปราชญ์ชาวกรีก ซึ่งได้สร้างผลงาน ที่มีชื่อเสียงในหนังสือ Republic หรือรัฐในอุดมคติ หรืออุดมรัฐ (Ideal state) ซึ่งให้เห็นว่า ความยุติธรรมเป็นสิ่งที่เหนือกว่าความไม่ยุติธรรม และเชื่อว่า ถ้าชีวิตที่ดีที่ยุติธรรม ประกอบกันเป็นชีวิตสังคมที่ดี ที่ยุติธรรมแล้ว ย่อมนำไปสู่ สภาพการณ์ ของรัฐในอุดมคติหรืออุดมรัฐ นั้นได้ (ชัชภูมิ สีสหมก. 2548 : 30) ธรรมนูญปี เป็นหลักการที่นำมาใช้ในการบริหารงานภายในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลการประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้นุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่

โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น

เกษม วัฒนชัย (2546 : 23) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า เป็นหลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มีกรณีร้ายกึ่งบังหลวง ไม่ค่อยประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาลของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ เพราะที่ผ่านมากการศึกษาของเรามีการโกงกินเหลือเกินในทุกระดับ และไม่มีประสิทธิภาพด้วย

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 36-37) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า เป็นสภาวะของการพัฒนาและการบริหารกิจกรรมและนโยบายสาธารณะของชาติขั้นสูงสุดมีส่วนเสริมสร้างให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความเป็นธรรมทางสังคม ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการ จะใช้ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการ หรือเครื่องมือในการพิจารณาจัดการประเด็นปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การพัฒนาโครงสร้างสถาบันการสร้างขีดความสามารถกระจายอำนาจหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ การประสานงานและบทบาทการส่งเสริมธรรมาภิบาล

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้โดยสาธารณะธรรมาภิบาล หรือ Good governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

ประเวศ วะสี (2542 : 15) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้อง ของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2541 : 19 - 20) กล่าวถึงความหมายธรรมาภิบาลหรือธรรมาภิบาล ไว้หลายประการ ดังนี้

1. หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
2. หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส รับผิดชอบ

3. หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือ การบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ยังได้เสนอว่ารัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากล รัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเองขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบ สิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบรัฐธรรมนูญแห่งชาติก็คือการยกระดับกระบวนการ ความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ภาครัฐภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญ ๆ ของประเทศคือชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 2) อธิบายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์กร และกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรการของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private sector organization) องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาลว่า เป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมีไว้เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คนทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เดือดร้อนด้วยเรื่องอุปโภค บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรมและมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้โดยธรรมมุ่งสิ่งที่เป็นธรรมเป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บูชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

อรพินท์ สพโชคชัย (2541 : 4) ใช้คำว่า “กลไกประชารัฐ” หมายถึง การกระทำกระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐแล้วก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) อาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลักๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย ก็จะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

บุษบง เจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี (2544 : 7) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะ และวิถีทาง ของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

ในทัศนะของ อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : 1-2) ธรรมาภิบาลที่ใช้คำว่า ธรรมราชูร์นั้น มีบริบทที่เกี่ยวข้องไปถึงกลไกที่สมาชิกของสังคมในระดับต่าง ๆ ช่วยกันดูแลผลประโยชน์ของกันและกัน อันเป็นความหมายในเชิงนามธรรมที่สรุปรวบยอดได้ว่าเป็นการ (กำกับ) ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีกฎ กติกาที่ตกลงร่วมกัน ส่วนในความหมายรูปธรรมนั้น ธรรมราชูร์คือ กฎ กติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม กฎกติกาขั้นต่ำมักประกอบด้วย

1. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล ตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรมและรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability)
2. การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (Transparency and predictability)
3. การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (Participation)
4. การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

รูปแบบการปกครองในความหมายของ Governance เป็นการลดบทบาทของอำนาจรัฐในการจัดบริการสาธารณะ และเปิดโอกาสให้กลุ่มอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐมีบทบาทมากขึ้น โดยใช้กลไกตลาดนำการเปลี่ยนแปลง ทำให้เส้นแบ่งระหว่างความเป็นรัฐ เอกชน และองค์กรประชาชน

ไม่ชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในองค์กรใด ทั้งภายในรัฐและต่างรัฐ จะมีลักษณะแบบเครือข่าย โดยที่รัฐทำหน้าที่ กำกับดูแลแทนการจัดทำบริการสาธารณะเอง แนวคิดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจในประเทศต่างๆ (Shunglu. 1998 : 1-2) ดังที่ อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : 147) ซึ่งให้เห็นว่าอิทธิพลของยุคโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการปรับ กระบวนทัศน์ในการมองบทบาทของรัฐจากการปกครอง เป็นการประสานประโยชน์ให้เกิดการ แข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากการเรียกร้องสิทธิและต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น

จะเห็นได้ว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ซึ่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้ นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่างๆ เหล่านั้น มีแนวคิดพื้นฐานหลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนา และส่งเสริม ระบอบประชาธิปไตย มีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบัน ของประเทศ จึงอาจสรุปได้ว่า “ธรรมาภิบาล” ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทาง การดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ การเมือง สังคม โดยเน้นความจำเป็นของการสร้าง ความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศ มีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้าง และกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการ สนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในความคิดและการปฏิบัติ มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีความเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใส ดำเนินถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักอันดี จะเป็น พลังขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างมั่นคงและมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

4.2 ธรรมาภิบาลในกฎหมายไทย

จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นและขยายอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกและเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ในปี ค.ศ.1997 หรือ พ.ศ.2540 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบ จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง” (Tom Yum Kung Crisis) อันมี สาเหตุหลักมาจากความอ่อนแอ รวมทั้งขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐและเอกชน และภาค ประชาสังคม และเป็นผลส่งให้รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือเจตจำนง (Letter of intent) เพื่อขอกู้เงิน จากกองทุนการระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในหนังสือเจตจำนง ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 นั้น ปรากฏเงื่อนไขที่สำคัญ คือรัฐบาล ไทยต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) หลักธรรมาภิบาล จึง

แทรกผ่านเข้ามาในประเทศไทยผ่านการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้บรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ในขณะที่นั้น นักวิชาการไทยหลายท่านชี้ให้เห็นว่า จุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย เกิดจากเหตุผลของความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับแนวคิดจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียโดยตรง

ในช่วงเริ่มแรก การแปลความหมายของ Good governance เพื่อเป็นคำภาษาไทย และการให้คำจำกัดความ (Definition) เป็นไปอย่างหลากหลายแตกต่างกันบ้างตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละท่าน ได้แก่ การแปลเป็นคำว่า ธรรมรัฐ ซึ่งเป็นคำที่เกิดจากการประชุมคณาจารย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ผลจากการประชุมคือ จดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็น “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เพื่อเรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (2549 : 9-10) ได้อธิบายว่า “ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้นคนพลเมืองอย่างเสมอภาค มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้นคนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างี่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้นคนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการ เอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบ หากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ”

ต่อมาเมื่อรัฐบาลชวน หลีกภัย ได้เข้าบริหารประเทศในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และภายหลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2541 ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” อีกครั้ง ผู้นำทางความคิดนี้นับได้ว่าเป็น ชีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ซึ่งได้อธิบายความหมายของ “ธรรมรัฐ” ว่าเป็น “กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared policy making) และการจัดการตนเอง (Self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น”

นอกจากนี้ ในการปาฐกถาว่าด้วย “ธรรมรัฐกับอนาคตของประเทศไทย” เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2541 อานันท์ ปันยารชุน ยังได้อธิบายว่า “ธรรมรัฐ หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่

หลากหลายและขัดแย้งกันได้” โดยองค์ประกอบจำเป็นต้องมี 4 มิติ และจะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างทั้ง 4 องค์ประกอบนี้ โดยได้แก่

1. ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (Accountability)
2. ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)
3. จะต้องมีการคาดการณ์ได้ (Predictability)
4. จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency)

ธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งเรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ได้นิยามว่าเป็นหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้รูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแล้ว จะเกิดการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญ 6 กรอบ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value for money) อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

4.3 แนวคิดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

สุจิตรา บุญขริตพันธ์ (2549 : 5-6) อธิบายไว้ว่า แนวคิดหลักธรรมาภิบาล มีกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น โดยต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน ซึ่งก่อนหน้านั้น ในปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลก ได้ริเริ่มการใช้ธรรมาภิบาล ซึ่งปรากฏในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan African : from Crisis to Sustainable Growth” ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้โดยเฉพาะในแถบละติน-อเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาล เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรมรวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป และยังสามารถให้คำนิยาม “Good governance” ว่าหมายถึง ลักษณะการ

ใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program - UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Government for Sustainable Human Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้น และกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลในต่างประเทศ ได้รับความสำคัญมากกล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์การที่ให้ความสำคัญกับแนวคิด Good governance โดยได้ให้นิยามว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนา (สุจิตรา บุญรัตพันธ์. 2549 : 6) Good governance ในแง่มุมหนึ่ง จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการและกระบวนการพัฒนาทั้งในส่วนงานของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ การกล่าวถึง Good governance ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียเช่นที่ได้กล่าวไปนั้น มีเครื่องบ่งชี้หรือชี้วัดใน 4 มิติ ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) และหลักความโปร่งใส (Transparency) แนวความคิดเรื่อง Good governance โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ได้กลายเป็นยาขานานหนึ่งที่ได้รับการทดลองใช้เมื่อหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่องจากปี ค.ศ. 1997 การแนะนำ Good governance แก่ประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นไปภายใต้บทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและให้คำแนะนำหลักการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทยด้วยแล้ว (สุจิตรา บุญรัตพันธ์. 2549 : 6)

อีกหนึ่งองค์การโลกบาลที่ให้ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล หรือ Good governance ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยและส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) โดยในปี ค.ศ.1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักการ Good governance ด้วยวิธีการให้คำแนะนำและใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of intent) เงื่อนไขเกมบังคับที่ปรากฏผูกพันมากับบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับหลักการ Good governance ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องยอมรับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

ในปี ค.ศ. 2000 จากการประชุมระดับสูงของคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการพัฒนา (Development Assistant Committee – DAC) ซึ่งเป็นคณะทำงานชุดหนึ่งขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization Economic Cooperation and Development – OECD) ได้ระบุถึงหลักการ Good governance ตามคำนิยามของธนาคารโลกและสรุปว่าหลักการนี้นอกจากจะหมายถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภาแล้วนั้น ยังครอบคลุมถึงภาคประชาสังคม รวมทั้งภาคประชาชน และยังได้ขยาย Good governance สู่มิติด้านความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) ซึ่งเป็นมิติย่อยประเด็นหนึ่งของหลักนิติธรรม (Rule of law) และเป็นมิติล่าสุดที่เกิดขึ้นในระหว่างวิกฤตเศรษฐกิจช่วงปลายทศวรรษ 1990 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบบรรษัทภิบาลและระบบการเงินระหว่างประเทศที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549 : 7)

จากวิวัฒนาการโดยรวมข้างต้นเราจะเห็นได้ว่า แม้แนวคิด Good governance ในปัจจุบันจะยังไม่มีคำนิยามและหลักการพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างองค์การโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะในกลุ่มองค์การที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น โดยการตีความคำนิยามและหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลดูเหมือนจะผูกอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำแนวคิดไปใช้ของแต่ละองค์การ แต่อย่างไรก็ตาม เนื้อหาโดยรวมของธรรมาภิบาลยังคงเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุแห่งความหลากหลายในเชิงการตีความและการนำไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในแง่มุมมองของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลการนำกรอบแนวคิดมาใช้เพื่อกำหนดประเด็นของการศึกษาวิจัย จึงพบว่ามักนิยมสร้างตัวชี้วัดพื้นฐาน หรือนำเอาตัวชี้วัดพื้นฐาน (Common indicators) ที่มีอยู่ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของการศึกษาในแต่ละงานวิจัย องค์การสหประชาชาติ (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549 : 7-8) ได้สรุปองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาลไว้อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยงรวมทั้งความสัมพันธ์ที่สนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

2. วิธีการให้คำนิยามธรรมาภิบาลว่าประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น จะพบว่า มิติที่ได้รับความนิยมใช้มากที่สุด ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of law) ด้านความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) ด้านการคอร์รัปชัน และตัวแปรอื่น ๆ (เช่น หลักประสิทธิภาพ) ซึ่งถึงแม้จะมีการแยกออกเป็นมิติที่ชัดเจน แต่กล่าวได้ว่าทุกมิติต่างมีส่วนเกี่ยวข้อง

และเติมเต็มในด้านเนื้อหาความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งในบางมิติก็มีความสัมพันธ์ที่คาบเกี่ยวกัน เช่น การคอร์รัปชัน เป็นต้น

3. ธรรมชาติเป็นแนวคิดเชิงปทัสถาน และเป็นค่านิยมซึ่งมีกำเนิดจากองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารโลกที่พยายามแพร่เพื่อสร้างความมั่นใจว่าประเทศผู้กู้และประเทศโลกที่สามจะสามารถนำเม็ดเงินที่ได้รับจากการช่วยเหลือมาใช้จ่ายในกระบวนการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นธรรมชาติหรือที่นิยมเรียกในปัจจุบันว่าธรรมชาติถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารปกครองของประเทศ ไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบทางเศรษฐกิจแล้วหลักการธรรมชาติยังได้รับการกล่าวถึงว่า เป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil society) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human capital) อย่างยั่งยืนอีกวิธีการหนึ่ง

4.4 แนวความคิดธรรมชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

แนวคิดธรรมชาติได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการเมืองไทยในเวลาต่อมา กล่าวคือ การปฏิรูประบบการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งนับเป็นเอกสารสำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่มีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระจายอำนาจ (สถาบันพระปกเกล้า. 2549 ข : คำนำ) จึงมีการประยุกต์แนวคิดธรรมชาติหรือธรรมชาติมาใช้อย่างเป็นทางการ ปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่กันไป ในส่วนของหลักการธรรมชาติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีสาระสำคัญที่มุ่งพยายามสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยการสร้างช่องทางใหม่สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคม เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น รวมทั้งการประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และส่งเสริมภาครัฐให้มีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานที่สอดคล้องกับหลักการของธรรมชาติหรือธรรมชาติ

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 15-16) ได้เสนอไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ได้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเรียกเป็นศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Good governance” โดยมีเป้าหมายร่วมกันอยู่สามประการประกอบด้วย

ประการแรก การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในการบวนการทำงาน ให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้ง การประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล รับผิดชอบต่อผลงานนั้น แทนการเน้นทำให้ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการเพียงอย่างเดียวแนวคิดการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เป็นแนวคิดหนึ่งที่รัฐบาลสมัยที่ผ่านมา ภายใต้กรอบที่ได้กำหนดให้การปฏิรูประบบราชการเป็น วาระแห่งชาติเพื่อให้การบริหารราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่ง นอกจากแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจยังปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ โดย กำหนดให้มีการทบทวนบทบาท หน้าที่ เพื่อให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน อันจะนำไปสู่ขนาดของ องค์กรที่มีขนาดเล็กลง และมีความสมดุลโดยต้องมีการจัดกระบวนการทำงานใหม่ ภายใต้กรอบ ของระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจะเป็นระบบบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยที่การ บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result based management – RBM) เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นที่ วัตถุประสงค์และผลสำเร็จของงาน (Output and outcomes) มิใช่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและ กระบวนการ (Input and process) และมีการกำหนดตัวชี้วัดในการทำงาน ซึ่งรูปแบบการบริหารและ การจัดการรูปแบบต่าง ๆ ที่ภาครัฐได้นำมาปรับใช้ ได้แก่ การบริหารจัดการแบบเน้นภารกิจ (Mission-oriented) การบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total quality management - TQM) การบริหารโดยการกำกับดูแล (Regulatory) การบริหารและจัดการโดยการจัดทำสัญญา ว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการแทน (Management by contract) และการทบทวนการบริหารและการ จัดการ (Management review) ทั้งนี้ องค์ประกอบของการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ที่สำคัญ ได้แก่ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์กร วัตถุประสงค์และเป้าหมายของ องค์กร คือ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และเป็นส่วนสำคัญของการจัดทำแผนกลยุทธ์ภายใต้วิสัยทัศน์และ พันธกิจของหน่วยงาน (Vision and mission) องค์กรจึงเริ่มต้นที่การกำหนดวิสัยทัศน์และทบทวน พันธกิจภายใต้ภาวะแวดล้อมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เป้าหมาย และกลยุทธ์หลัก 2) การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน (Performance indication and result area determination) การกำหนดปัจจัยหลักและตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลงาน เช่น ด้านสมรรถนะภายในองค์กร ได้แก่

บุคลากร โครงสร้าง กระบวนการ ด้านการเงิน ได้แก่ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ประหยัด ซึ่งในแต่ละด้านต้องมากำหนดตัวชี้วัดและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้มีความสมดุลกัน 3) การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้รับรู้ถึงเป้าหมาย (Performance agreement) การบริหารแบบมุ่งเน้นภาระความรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมาย อำนาจหน้าที่ทรัพยากรที่ใช้ สิ่งตอบแทนที่จะได้รับ ระยะเวลาของสัญญา 4) การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technology system) ในการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อนำมาสนับสนุนการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุมงาน และการประเมินผล ที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและตัวเลขต่าง ๆ มากขึ้น ความรู้และเครื่องมือของเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถทำให้การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพขึ้น 5) การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement) 6) การวัดและประเมินผลงาน (Performance measurement and evaluation) ซึ่งเป็นการวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพบความแตกต่างก็นำมาวิเคราะห์หาสาเหตุเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาต่อไป และ 7) การจัดวางกลไกการตรวจสอบ (Accountability mechanism) การบริหารแนวนี้จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารสำหรับการปรับตัวขององค์กรภายใต้การเปลี่ยนแปลง

ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของภาครัฐ โดยเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล การมีบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม และองค์การบริหารอย่างเป็นอิสระ มีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการ

ประการที่สาม การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติงานโดยไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 3-4)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่องรัฐธรรมนูญ และรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมรัฐให้เกิดขึ้นในสังคมไทย มีดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักนิติธรรมนี้ หลักการปกครองโดยกฎหมายนี้ มีขึ้นเพื่อความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นเรื่องหนึ่งในบรรดาสหัตถ์ขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคล และโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ ไม่ว่าในเชิงการลิดรอนเพิกถอนอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือด้วยวิธีการอื่นใด โดยมักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ อาทิในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้มันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่ง

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการรับโทษทางกฎหมาย

2. หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และตรวจสอบความถูกต้องได้ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ และระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์การ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์การรัฐหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์การในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง

6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐโดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่กลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้ที่กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า

กฎหมายระดับรองฉบับสำคัญฉบับหนึ่งก็คือว่าเป็นปฐมบทของการวางกรอบแนวความคิดและข้อกำหนดอันเกี่ยวกับการจัดการบริหารงานที่ดีของหน่วยงานภาครัฐไทย ได้แก่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ปรากฏหลักการของคำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต ภัยอันตราย ที่อาจจะมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน

4.5 แนวความคิดธรรมาภิบาลในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 1-15)

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการโดยปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้นิยามธรรมาภิบาลไว้ว่าเป็นหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้รูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแล้ว จะเกิดการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ธรรมาภิบาลตามระเบียบฉบับนี้ มีองค์ประกอบสำคัญ 6 กรอบ อันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ซึ่งเป็นกรอบเดียวกับที่ปรากฏในองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวแล้ว ก็ได้ยกเลิกระบบสำนักนายกรัฐมนตรีไป โดยองค์ประกอบทั้ง 6 ยังคงอยู่ และจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้มีการพัฒนาสู่การปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 และได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ดังมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 คือ “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจและทรัพยากรในท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน” โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วน

ราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายหลังจากต่อมาได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติและกำหนดคตติกาในการบริหารราชการให้เป็นที่ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยต้องใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในปฏิบัติงานภาครัฐหรือราชการ กล่าวคือ จากการประชุมของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2542 มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เป็นวาระแห่งชาติโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นรูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ และต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบ ดังกล่าว โดยจะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุความหมาย ธรรมาภิบาล หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีที่มาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย วัฒนธรรมบุญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน” นอกจากนี้ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542,” 2542 : 11-12)

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในทางถูกต้องดีงาม โดยบรรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน

พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการโต้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทย มีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เมื่อส่วนราชการได้นำแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ มาปรับใช้ย่อมเป็นเป็นพื้นฐานอันดีที่จะช่วยนำมาซึ่งการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการรวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 แบ่งเป็น 8 หมวด มีสาระที่สำคัญในหมวดและมาตราต่าง ๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

1. เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติโดยก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ระบุขั้นตอนระยะเวลาและงบฯ ที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฯ โดยในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

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

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการ และในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวน กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิกปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกัน เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวัน หรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) โดยการปฏิบัติราชการใน

เรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็น (มาตรา 43) และต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงานประมาณรายจ่ายแต่ละปี ให้ประชาชนสามารถขอคู่มือหรือตรวจสอบได้ (มาตรา 47)

หมวด 8 ประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรี จัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

การที่ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในภาคการเมือง และภาคราชการ จึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน และปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน และนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้าย คือความกินดีอยู่ดีของประชาชนในที่สุด ซึ่งนอกจากธรรมาภิบาลจะเป็นวิธีการในการบรรเทาปัญหาแล้วยังเป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมที่จะต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น เนื่องจากสังคมใดมีธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานย่อมบ่งชี้ว่า มีการพัฒนาในระดับหนึ่ง และแม้ในปัจจุบันแนวคิดธรรมาภิบาลจะได้รับการตอบสนองทั้งจากภาครัฐและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม แต่ในส่วนของภาคประชาชนและประชาสังคมก็ควรได้รับการถ่ายทอดและปลูกฝังค่านิยมให้เกิดการมีส่วนร่วมเกื้อหนุนต่อการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่สมดุลในทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคมอย่างสมบูรณ์

4.6 องค์ประกอบของการมีธรรมาภิบาล

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 1-13) ได้ทำการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลเมือง : บทบาทภาคเมืองได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. กฎหมายที่ยุติธรรม
3. ความเปิดเผยโปร่งใส
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม
6. ความเสมอภาค
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์

ในปีเดียวกัน อมรา พงศาพิชญ์ และนิศยา ภัทรธีระพันธ์ (2541 : 18) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย ได้ปรากฏเนื้อหาของบทความที่กล่าวถึงการส่งเสริมศักยภาพขององค์การส่งเสริมงานพัฒนา เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและมีความโปร่งใส ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการจัดการที่ดี ซึ่งเรียกว่า Good governance ที่ประกอบไปด้วย 1) การมีส่วนร่วม 2) มีความโปร่งใส 3) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผลสามารถตรวจสอบได้ และ 4) สามารถคาดการณ์ได้

หลักธรรมาภิบาลหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงทั้งในแวดวงวิชาการและถูกนำมาใช้เป็นกรอบการปฏิบัติของส่วนราชการไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แก่ หลักที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผลมาจากจากประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งภายหลังจากต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานตามไปด้วย ได้แก่ (กัลยา เนติประวัตติ. 2544 : 11-13)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในกลุ่ม

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรือ อื่นๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบต่อทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จตรงกันให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

วิศรา รัตนสมัย (2543 : 26) กล่าวถึงลักษณะเงื่อนไขของธรรมาภิบาล มีหลักสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) คือกระบวนการที่ประชาชน มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะ เป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะ

สำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วม คือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and transparency) คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบคณา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชา หรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. หลักกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการ

ให้สาธารณชนที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 11) ได้สรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเชิง หลักการบริหาร ดังนี้

1. หลักนิติธรรม
2. หลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรต่าง ๆ
3. หลักความชอบธรรมของการเลือกตั้ง
4. หลักความสามารถในการตรวจสอบได้และความโปร่งใส
5. หลักภาวะผู้นำที่มุ่งที่จะทำการพัฒนา

ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นตัวเชื่อมหลักและเป็นสะพานที่จะเชื่อมระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัย

1. การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการสู่การปฏิบัติ
2. การมีทักษะในการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็นต้องฝึกปรือ แก้ไขพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
3. จริยธรรมและค่านิยมมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติ เพราะเป็นหลักของพฤติกรรม สามารถเลือกใช้พฤติกรรมที่เหมาะสม
4. การตัดสินใจดำเนินการอะไรที่จำเป็นต้องอาศัยการประนีประนอมกับค่านิยมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
5. ภาวะความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการลดการทุจริต และประพฤตินิยมขบเป็นเงื่อนไขสำคัญในการมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในการบริหาร
6. กรอบของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม
7. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสำคัญ เพราะเป็นการระดมพลังงานและความมุ่งมั่นในการพัฒนาองค์กร
8. การเคารพสิทธิมนุษยชนจะเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงออก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 15) ได้เสนอเป้าหมาย โครงสร้าง และกระบวนการของธรรมาภิบาล และการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. เป้าหมายของธรรมาภิบาลคือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาในสังคม
2. โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้าง แบ่งเป็น โครงสร้างหลัก และโครงสร้างย่อย โครงสร้างหลักเกี่ยวกับการออกกฎหมายระเบียบแบบแผนการกำหนดนโยบาย

การกระจายอำนาจ ฯลฯ โครงสร้างย่อยอาจเป็นองค์การอิสระ เช่น เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค

ธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการ ประกอบด้วย

1. การร่วมรับรู้ในกระบวนการจัดการ เช่น สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิรับข้อมูล และคำชี้แจง และเหตุผลในสิ่งที่มีผลกระทบต่อองค์กรสิทธิข้อมูลเกี่ยวกับตนเองและสิทธิที่จะขอคำชี้แจง เป็นต้น

2. สิทธิในการร่วมให้ข้อมูลหรือความเห็น เช่น การทำประชาพิจารณ์

3. สิทธิในการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมรับผล

4. สิทธิในการร่วมตรวจสอบ

นอกจากนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 22) ยังได้เสนอแนะ การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนี้

1. ดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) โลกทัศน์ ซึ่งเป็นรากฐานของวัฒนธรรม เพื่อปรับธรรมาภิบาลไทยให้เข้ากับธรรมาภิบาลสากล

2. แยก “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” โดยเด็ดขาด

3. ปรับกระบวนการพัฒนาใหม่ ให้ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

4. ปฏิรูปแนวคิดทางการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

5. ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน ให้องค์กรรัฐมีลักษณะเป็นเอกชนมากขึ้น

6. สร้างความเข้มแข็งให้ประชาคมและเพิ่มการมีส่วนร่วม

7. สร้างระบบส่งเสริม “ธรรมาภิบาล” ในลักษณะองค์กรนอกภาครัฐ

4.7 ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

สำหรับธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้น เกษม วัฒนชัย (2546 : 21) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบธรรมาภิบาลในสถานศึกษา มีดังนี้

1. การบริหารสถานศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบาย และความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งอยากให้เรื่องความสอดคล้อง (Relevance) อยู่ในหลักสูตรการบริหารการศึกษา เรื่อง การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับระบบ เพราะฉะนั้นการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งในหลักธรรมาภิบาล ถ้าเอาไปใช้ในสิ่งที่ไม่มีความเหมาะสมเฉพาะตนเอง หรือพวกพ้อง ตรงนี้ต้องรับผิดชอบในเชิงธรรมาภิบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณทุกบาทที่โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการได้มา ต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จะคอร์รัปชันไม่ได้ ตรงนี้เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ

2. กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และได้ประสิทธิผล (Effectiveness)

3. ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reasonableness) เรื่อง “ความมีเหตุผล” มาจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมี 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ 1) ทางสายกลาง (Moderation) หรือมัชฌิมาปฏิปทา 2) ทำอะไรต้องมีเหตุผล (Reasonableness) และ 3) มีภูมิคุ้มกัน (Self Immunity)

4. ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อผลการบริหารการศึกษา (Accountability) ต้องสร้างระบบให้มีคนรับผิดชอบ ครูใหญ่ หัวหน้าหมวด ผู้อำนวยการของแห่งต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบ ถ้าสร้างตรงนี้ เชื่อว่าระบบจะมีธรรมาภิบาล และสามารถเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็ว

หวน พันธุ์พันธ์ (2548 : 57-59) ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา เรามักได้ยินกันอยู่เสมอว่า มีการทุจริตกันพอสมควร ทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย ดังนั้น นักบริหารมืออาชีพจะบริหารอย่างเป็นธรรมได้ จะต้องมีการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร พร้อมกับการจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี

การสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร ประมวลได้มี 4 เรื่องด้วยกันคือ

1. สำนึกที่จะบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สิ้นเปลือง คือผลงานที่มีคุณภาพสนองความต้องการ ต้นทุน และค่าใช้จ่าย คุ่มค่า

2. สำนึกที่จะดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร เช่น มีการติดตามดูแลความเสียหายจากการทุจริต มีการป้องกันความเสี่ยงในการปฏิบัติการทุกประเภท และมีการพิจารณาความเสี่ยงของนโยบายอย่างถี่ถ้วนเป็นต้น

3. สำนึกที่จะบริหารงานอย่างโปร่งใสชี้แจงได้ คือมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา

4. สำนึกที่จะบริหารงานด้วยความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่พนักงาน ครูอาจารย์ นักเรียน สังคม สิ่งแวดล้อม สถานศึกษา และ ประเทศชาติ

ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 30-31) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารจัดการสถานศึกษา ด้วยหลักการดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่า โดยนำหลักธรรมาภิบาล มาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของ

สถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ในการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนเป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข

จากที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่า การใช้ธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้น จะทำให้สถานศึกษา มีประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งเกิดจากการบูรณาการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า มาปรับใช้กับการบริหารสถานศึกษา ซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาสามารถบริหารสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบาย โปร่งใสทุกขั้นตอน สามารถตรวจสอบได้

4.8 บทบาทผู้บริหารในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้บริหารนั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์กร การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น เจอจันท์ จงสถิตอยู่ (2543 : 6) ได้กล่าวว่า ในการนำธรรมรัฐมาปฏิบัติ ผู้บริหารควรบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม ให้ความยุติธรรมกับทีมงาน การตัดสินใจก็ควรให้ทีมงานมีส่วนร่วมชี้แจงให้ทุกคนเข้าใจถึงบทบาทและปัญหาที่แท้จริงในการปฏิบัติเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

ซึ่งในแวดวงการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 1) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารในสถานะนิติบุคคล ซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลคือ

1. รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน การบริหารแนวใหม่จำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารและตัดสินใจ โดยอาศัยข้อมูลมากกว่าสามัญสำนึก ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรวบรวม จัดระบบและใช้ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการบริหารและตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. วางแผนและดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ การวางแผนมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมีทิศทางในการบริหาร ดังนั้น ผู้บริหารต้องมีความรอบรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน สามารถดำเนินการบริหารตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

3. ศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจบริหารอย่างอิสระ ขณะเดียวกันก็รับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนอย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อป้องกันความผิดพลาดเชิงกฎหมายและตัดสินใจของตน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกฎหมายอย่างแท้จริง

4. การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล การศึกษาเป็นการบริการสาธารณะ เพื่อให้การบริหารและตัดสินใจมีความถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารควรดำเนิน โดยใช้ องค์คณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ผู้บริหารจำเป็นจะต้องจัดทำระบบบัญชีให้ ครบถ้วน ความถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการ เพื่อการบริหารของคนเป็นไป ด้วย ความโปร่งใสและสุจริต

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในการบริหารแบบธรรมาภิบาล พอที่จะสรุป ได้ว่าการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาล ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการบริหารให้มี ประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้ คือ ผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่มีการเรียนรู้ตลอดเวลา ทั้งข้อกฎหมาย กฎข้อบังคับ องค์ความรู้ทางการบริหารในด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ ในการบริหาร เนื่องจากการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถและ ประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ การวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้บริหารจะต้องยึดหลักพุทธศาสนาในการบริหาร โดยนำหลักธรรมมาบูรณาการกับการบริหาร แบบธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนในองค์กร ซึ่ง หลักธรรมที่สำคัญ ที่ควรนำมาใช้ในการบริหารควบคู่กับหลักธรรมาภิบาล คือ หลักทศพิธราชธรรม เพราะจะทำให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีความรอบคอบ มีคุณธรรมและมีความยุติธรรมใน การบริหาร

หลักแห่งธรรมาภิบาล มีหลักสำคัญอยู่ 3 ข้อ ดังนี้

1. เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม
2. กระบวนการโปร่งใส
3. ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ

หลักแห่งธรรมาภิบาลทั้ง 3 ข้อ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. เป้าหมายต้องสอดคล้องต่อความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน หลักแห่งธรรมาภิบาลต้องทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม เช่น ในชุมชนมีปัญหา เกี่ยวกับอบายมุข ยาเสพติด ก็ควรช่วยกันแก้ปัญหา ยาเสพติด ชักชวนให้คนในชุมชนเลิกดื่มสุรา เลิก สูบบุหรี่ เป็นต้น

2. กระบวนการโปร่งใส ต้องโปร่งใสทั้งการบริหารทั่วไป การเรียนการสอน และการ ใช้เงิน กระบวนการโปร่งใสก็คือ ให้คนเข้าไปตรวจสอบได้ และอธิบายถึงที่มาที่ไปได้ หรือมี ความโปร่งใสเปิดเผยตามความเป็นจริง มีความโปร่งใสในข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

3. ทุกชั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ คือ มีความรับผิดชอบ หลักการและเหตุผล ตรวจสอบได้ เช่น การใช้จ่ายเงินของโรงเรียนต้องมีผู้รับผิดชอบ ใช้จ่ายได้ประโยชน์ตามเป้าหมายที่วางไว้ ใช้จ่ายแล้วได้คุณภาพของงานเหมาะกับเงินที่จ่ายไป ถ้างานไม่มีคุณภาพผู้บริหารต้องรับผิดชอบ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านยังมีความคิดเพิ่มเติมอีกว่า หลักแห่งธรรมาภิบาลควรใช้หลักนิติธรรม คือมีความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม คือการมีส่วนร่วมในการคิดวางแผนและกระทำ รวมทั้ง หลักคุณธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของธรรมาภิบาล เราต้องลงมือทำทำทลายเปลี่ยนระบบ เลิกความคิดบริหารการปฏิบัติแบบเดิมๆ ที่ไร้ประสิทธิภาพ เรียนรู้สิ่งใหม่ เชื่อว่าดีกว่าเรียนรู้ซ้ำเพื่อบำรุงค่านิยมที่เราเป็นของดีให้ใช้ได้ทุกกาลและสถานะไว้ไม่เสื่อมคลาย เพื่อส่งต่อให้อนุชนรุ่นหน้า ดังนี้ การบริหารจัดการที่ดีกับการเรียนรู้/การศึกษาของบุคลากรให้ทุกคนมีทักษะในการคิดเรียนรู้วิธีการเรียนรู้ร่วมกัน คิดเป็นกลยุทธ์ คิดก่อนทำ ทำแล้วคิดใคร่ครวญ เพื่อแก้ไขพัฒนาตามแนวทางการเรียนรู้จากการปฏิบัติ

5. ธรรมาภิบาลในการบริหารการศึกษา

5.1 ความสำคัญและความจำเป็น

การจัดการศึกษาจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน 3 ระดับ คือระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา

ในแต่ละระดับต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ กล่าวคือระดับกระทรวงจะกำหนดแผน นโยบาย มาตรฐาน การประเมินผลการจัดและการสนับสนุนทรัพยากรให้แก่หน่วยปฏิบัติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการประสานทุกระดับ ส่งเสริม สนับสนุนด้านต่าง ๆ แก่สถานศึกษาและระดับสถานศึกษาเป็นหน่วยจัดการศึกษาอย่างแท้จริง เพราะคุณภาพการศึกษาจะเป็นอย่างไรอยู่ที่การบริหารจัดการในระดับนี้

การบริหารจัดการในทุกระดับตามแนวโน้มนปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นระบบแนวทางการบริหารจัดการที่ได้รับการกล่าวถึงมากในปัจจุบัน

การบริหารจัดการสถานศึกษา จำต้องดำเนินการตามหลักการหรือแนวทางธรรมาภิบาล จึงจะเป็นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับแนวโน้มน สภาพปัญหา และความต้องการในยุคโลกาภิวัตน์ นำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรหรือหน่วยงาน และเป็นหลักประกันความสำเร็จในการบริหารจัดการ

“ธรรมาภิบาล” เป็นแนวทางในการบริหารที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบแบบแผน ในหลายระดับ เริ่มต้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ. 2542) ติดตามด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และหน่วยงานระดับรอง ได้ประกาศหลักการการนำธรรมาภิบาลมาใช้ ในการบริหารจัดการใน แนวทางการศึกษาที่กำหนดไว้ในการบริหารฐานโรงเรียน (School-based management : SBM) และ แนวทางการบริหาร โรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 6) ได้ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างมากที่สุด ตั้งแต่ที่เคยมีมาเป็น รัฐธรรมนูญที่วางรากฐานให้แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” สากล สามารถพัฒนาขยายผลได้ ทั้งใน ด้านเป้าหมาย การบริหารจัดการสังคม โครงสร้างและกระบวนการบริหารสังคม และสาระของการ บริหารจัดการ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาลสากล และรัฐธรรมนูญก็ เป็นที่ต้องการและยอมรับของประชาชน ประชาชนเห็นชอบและยอมรับแนวคิด “ธรรมาภิบาล” และประสงค์ที่จะทำให้เกิดขึ้นในสังคมไทยโดยรวดเร็ว ดังนั้น การสร้างและจัดการบ้านเมืองที่ดีให้ มีลักษณะ ธรรมาภิบาล จึงมีความสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทย

นอกจากนี้ กิลลิแบรนด์ (Gillibrand) (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. 2545 : 12) ได้ให้ความเห็น เชิงหลักการว่า ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับคุณค่าที่มี ลักษณะในเชิงสถาบัน เช่น ความเป็นประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ภาวะรับผิดชอบที่ สามารถตรวจสอบได้ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการ

5.2 ธรรมาภิบาลของการบริหารและการจัดการศึกษา

นับเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการนำ “ธรรมาภิบาล” มาใช้เป็นแนวทางในการบริหาร จัดการเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรธุรกิจ องค์กรทางการศึกษา หรือองค์กรทางสังคมต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะ “ธรรมาภิบาล” เป็นการ บริหารจัดการที่ดี เป็นการบริหารจัดการที่สร้างประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองทั้งมวล

การบริหารจัดการจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้อีก ต่อไป เพราะการบริหารจัดการในความเป็นจริงมิใช่เป็นการบริหารจัดการที่ดี แต่ยังเป็นการบริหาร จัดการค่อนข้างจะเป็นธรรมาภิบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรได้

ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมากมายและรวดเร็ว วัฒนธรรม ประชาธิปไตยอุปถัมภ์ ทุนนิยม และอภิสิทธิ์ จึงยังคงอยู่และรุนแรงขึ้น ทั้งนี้เพราะ ขาดมาตรการทางจริยธรรม ความจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์/กลยุทธ์ที่เหมาะสมหลายประการ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น หน่วยงานการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่สำคัญยิ่งในสังคม จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปที่ดีขึ้นกว่าเดิม การนำ “ธรรมาภิบาล” มาใช้ในการดำเนินการเป็นเรื่องที่ หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้บริหารทุกระดับจำเป็นต้องตระหนักเรื่องนี้

สืบเนื่องมาจากการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหาร ได้มีความพยายามนำรูปแบบการ บริหารจัดการที่ยึดแนวทางธรรมาภิบาลมาใช้ในทุกระดับองค์กร ไม่ว่าจะระดับกระทรวง ระดับเขต พื้นที่ และระดับโรงเรียนในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความจำเป็นต่อนำ “ธรรมาภิบาล” มาใช้ ในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนไหวหลายประการ คือ

ประการที่ 1 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้กับหน่วยราชการทั่วไป ภาครัฐและหน่วยงานในกำกับรัฐ โดยมี เป้าหมายหลัก 3 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 43) คือ

1. จัดส่วนราชการใหม่ โดยบูรณาการภารกิจ เพื่อกำหนดแผนบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. พัฒนาการจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป
3. กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดี ให้นำไป ปฏิบัติ ในแนวทางเดียวกัน และเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ สอดคล้องกับมาตรา 3(1) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ประการที่ 2 การนำการบริหารจัดการฐาน โรงเรียน (School-based management : SBM) มาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้นำรูปแบบการบริหารฐาน โรงเรียนมาเผยแพร่ และฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งหลักการบริหารจัดการฐาน โรงเรียนสอดคล้องกับหลักการของ “ธรรมาภิบาล” เกือบทั้งหมด จึงเป็นการสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546

ประการที่ 3 ตามที่มีพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” และใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียนของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวาระหนึ่ง ให้เป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง” ในความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน การบริหารจัดการจะเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยหลักการของ ธรรมชาติ

ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องใช้หลักธรรมชาติในการบริหารจัดการ การศึกษา จึงจะบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และเป้าหมายตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา

5.3 การใช้ธรรมชาติในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 กำหนดให้ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียนของรัฐมีฐานะเป็นนิติ บุคคล ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเอกชน และ กฎหมายมหาชนหลายอย่าง ทำให้ความรับผิดชอบสูงขึ้นกว่าเดิม การนำ “หลักธรรมชาติ” มาใช้ ในการบริหารจัดการยังมีความจำเป็นมากขึ้น

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการโรงเรียนนิติบุคคล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

1. ให้สถานศึกษามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ
2. ในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา
3. ให้สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ตามวาระหนึ่ง แล้วให้ สถานศึกษารายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว ใน กรณี ที่ มี ความ จำเป็น ประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เลขธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน อาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคตามวาระหนึ่งก็ได้
4. ในกรณีที่ต้องมีการจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการทางทะเบียน ดังกล่าวได้ในนามนิติบุคคลสถานศึกษา
5. ในกรณีนิติบุคคลสามารถถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษารายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาเพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ เพื่อดำเนินการแต่งตั้ง

ผู้รับผิดชอบคดีโดยเร็วในกรณีที่ดินบุคคลสถานศึกษาจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของตน ให้กระทำได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิสให้สถานศึกษา โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัด

6. สถานศึกษาจะมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณในฐานของที่ตั้งไว้ สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน

7. สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับพัสดุในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบหรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบตามหลักเกณฑ์ที่ระบุในข้อ 6 ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด

8. การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิสให้แก่สถานศึกษาให้สถานศึกษาได้รับบริจาคตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการและตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

9. การบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินและบัญชีของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด

10. ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิสให้ตามข้อ 6 ไว้เป็นหลักฐาน และให้สรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว รายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัดทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวแล้วรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบโดยเร็ว

11. การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

12. เมื่อมีการประกาศยุบ รวม เลิก สถานศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้ง ดำเนินการ โอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

13. ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ อนึ่งในการบริหารงานของโรงเรียน ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ใน 4 ด้าน คือ ทางด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารทั่วไป ทำให้มีความจำเป็นต้องยึด “หลักธรรมาภิบาล” เป็นหลักในการบริหารจัดการจึงจะนำไปสู่ความสำเร็จ และมีคุณสมบัติในเรื่องนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 84) ให้กำหนดหลักการ 6 ประการ ในการบริหารจัดการ โรงเรียนนิติบุคคลดังนี้

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

5.4 ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ

ในการใช้ “ธรรมภิบาล” ในการบริหาร โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องอาศัย ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเหมาะสม และมีแนวทางในการบริหารสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการ โรงเรียน

การบริหารงานจะต้องเป็นรูปแบบใหม่ เพราะประสิทธิภาพของการดำเนินงานของ โรงเรียนขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการ โรงเรียน ซึ่งเป็นผู้นำในการบริหารจัดการศึกษา โดยจำเป็นต้อง จัดหาทรัพยากร วิชาการ และข้อมูลสารสนเทศ จัดการกำกับติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน ของสถานศึกษาประสานและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว และองค์กรต่าง ๆ เพื่อทุกฝ่ายจะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ดี ผู้บริหาร โรงเรียนควรมีคุณสมบัติที่เหมาะสมหลายอย่าง เช่น

1. มีคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการศึกษา
2. มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
3. ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรที่องค์กรวิชาชีพรับรอง
4. มีมาตรฐานวิชาชีพ
5. มีคุณธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

ในเรื่องนี้ ชีระ รุญเจริญ (2550 : 184) ได้เสนอยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จของ โรงเรียน ดังนี้

1. สถานศึกษาพัฒนาวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ เป้าหมายและวิธีการดำเนินการ อย่างชัดเจน
2. สถานศึกษามีทีมงานที่มีคุณภาพ หลากหลาย โดยผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสูง กำกับดูแลให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3. พัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาเป็นมืออาชีพ ทั้งด้านมาตรฐานวิชาชีพ คุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถและทักษะทั้งด้านหน้าที่และกระบวนการ พัฒนาตนเองให้ทันสมัย
4. พัฒนาข่าวสารข้อมูลในสถานศึกษา มีกลไกในการจัดระบบข้อมูลข่าวสารมีระบบสารสนเทศที่ทันสมัย สื่อสารได้หลายทาง รวมทั้งประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร
5. ให้เกียรติและยกย่องครูเพื่อสร้างแรงจูงใจ
6. มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี

5.5 เงื่อนไขความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา

การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษา จะประสบความสำเร็จดีโดยมีเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ให้ชุมชนมีส่วนร่วม
2. โปร่งใสในการดำเนินการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ
3. มุ่งคุณภาพ / ประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้ง
4. ฟังตนเองเป็นหลัก
5. ทำงานด้วยความรับผิดชอบ
6. หน่วยงาน / องค์กรที่เกี่ยวข้องให้อิสระในการดำเนินการ
7. เน้นการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล / คณะกรรมการ
8. จัดให้มีสารสนเทศครบถ้วน
9. ประกันคุณภาพการศึกษา
10. ประเมิน ตรวจสอบ เป็นระยะ ๆ

จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาล มาปฏิบัติ โดยประยุกต์ใช้เท่าที่จำเป็น จึงคาดว่าจะทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเป็นไปด้วยดี ประสิทธิภาพสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างแน่นอน

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยในประเทศ

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี จากผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

2. ผู้บริหารโรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะและสถานภาพส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

3. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน 50 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิมากกว่า 50 ปี ผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11 – 20 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็กตามลำดับ

4. วัยวุฒิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน ดังนี้

4.1 ด้านวัยวุฒิ มีความสัมพันธ์กัน 6 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 จำนวน 2 รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 4 รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ

4.2 ด้านคุณวุฒิทางการศึกษา มีความสัมพันธ์กัน 9 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 จำนวน 2 รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 7 รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ

4.3 ด้านประสบการณ์การบริหาร มีความสัมพันธ์กัน 10 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทุกรายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ

4.4 ด้านขนาดของโรงเรียน มีความสัมพันธ์กัน 6 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 จำนวน 2 รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 4 รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ

เกียรติยศ เอี่ยมคงเอก (2546 : 58) ศึกษาการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในทรรชนะของบุคลากร โรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคม จังหวัดนนทบุรี พบว่าบุคลากรโรงเรียนมีทรรชนะต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุดที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้มีคุณธรรม มีวิสัยทัศน์ในการบริหารงานกว้างไกล สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นาชุมชน บริหารโรงเรียนในทุกด้าน เปิดโอกาสให้บุคลากรแสดงความ

คิดเห็นมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการ ปรับปรุง และพัฒนาโรงเรียน ส่งเสริมให้บุคลากร มีความรับผิดชอบ ใช้การบริหารโรงเรียนตามหลักกรรมทางศาสนา มีมนุษยสัมพันธ์กับคณะครู อาจารย์ ลูกจ้างประจำ นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน มีการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาช่วยพัฒนา โรงเรียน และใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า ก่อให้เกิดการลงทุนพัฒนาโรงเรียนในทุกด้าน เสริมสร้างให้ขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร ส่งเสริมระเบียบวินัยแก่บุคลากร นักเรียน โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เน้นการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ส่งเสริมการกีฬาให้ นักเรียนได้มีสุขภาพพลานามัยที่ดีและป้องกันภัยจากสิ่งเสพติด

สถาบันพระปกเกล้า (2545 ก : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” โดยมีขอบเขตการศึกษา คือ การมีกรอบแนวคิดที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดีและแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการที่ดีของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 และสะท้อนหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 กล่าวคือ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม สำนึกรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ผลการศึกษาพบว่า หลักการบริหารจัดการที่ดี ทั้ง 6 หลัก มีความเหมาะสม ผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยภาพรวมของทั้ง 10 หน่วยงาน พบว่าในภาพรวมมีระดับความโปร่งใสต่ำสุด ในขณะที่หลักนิติ ธรรมและหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนหลักความคุ้มค่า หลักสำนึกรับผิดชอบและ หลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ที่น่าสนใจ คือ หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีคะแนน ที่สวนทางกัน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีคะแนนอยู่ในระดับน้อย

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของ ผู้บริหารสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลย เขต 1 พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

ศรินทร์ นันทวัฒน์ภิรมย์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการ บริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการ มีความตระหนักถึงความสำคัญ จนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนการบริหารงานด้าน งบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญ ระดับคุณภาพ การมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละ

ละด้าน พบว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับการมีความตระหนักถึงความสำคัญ และระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์

ัชชภูมิ สีชมภู (2548 : บทคัดย่อ) วิจัยการนำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่ การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล จากผลการวิจัยพบว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีความต้องการการบริหาร จัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย องค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้า และด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้า จำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และภาวะผู้นำของ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านกระบวนการบริหารจัดการ จำแนกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผน งบประมาณ การบริหารตามแผนการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาการวางระบบวางแผน ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล และการรายงานผลการจัดการศึกษา ความ เป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ตาม ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานบริหารในเขตพื้นที่การศึกษา พบว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติใน ระดับมากทุกรูปแบบ

พิรพงษ์ พงศ์ศาสตร์ (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของ สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 3 พบว่า

1. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 3 โดยภาพรวม อยู่ในระดับ “มาก” เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้าน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับ “มาก” เช่นกัน เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยได้ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากร กับกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 3 ปีการศึกษา 2548 โดยภาพรวม และจำแนกเป็นรายคู่ พบว่า

2.1 ความคิดเห็นของบุคลากร และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการ ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมพบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .01

2.2 ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นรายคู่ ในด้านหลัก ความรับผิดชอบ ผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างไปจากครูปฏิบัติการสอน และ กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .01 โดยคะแนนเฉลี่ยของ ความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา มากกว่าครูปฏิบัติการสอน และกรรมการสถานศึกษา

ขั้นพื้นฐานในด้านหลักความโปร่งใส ผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างไปจากครู ปฏิบัติการสอน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในด้านหลักคุณธรรมผู้บริหารสถานศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างไปจาก ครูปฏิบัติการสอน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยคะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา มากกว่าครูปฏิบัติการสอน และในด้านหลักความโปร่งใส หัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ มีความคิดเห็นแตกต่างไปจาก ครูปฏิบัติการสอน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยคะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นของหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้มากกว่าครูปฏิบัติการสอน

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุททศวรรค์ พบว่า

1. ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุททศวรรค์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานสถานศึกษาในภาพรวม อยู่ในระดับมาก
2. ความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุททศวรรค์ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก
3. การปฏิบัติจริงและความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุททศวรรค์ไม่มีความแตกต่างกัน แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังสูงกว่าการปฏิบัติจริง

วัชรพงษ์ ตลอดจนพงษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ พบว่า

1. ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีระดับการปฏิบัติการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากในทุกด้าน
2. เมื่อเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระดับการศึกษาและวิชาเอกที่สำเร็จการศึกษาต่างกัน พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05
3. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประสบปัญหาการขาดแคลนครูกับปัญหาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และมีความต้องการให้มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาในลักษณะที่เป็นเครือข่าย โดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำ รวมทั้งมีการบรรจุครูให้ครบตามเกณฑ์ และมีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง

สมพร ศิลดา (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนชุมชนบ้านวังพิบูล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต 3 พบว่า

1. การบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนชุมชนบ้านวังพิกุล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต 3 ในภาพรวม พบว่ามีระดับการใช้อยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านหลักคุณธรรม มีระดับการใช้อยู่ในระดับมาก ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า มีระดับสภาพการใช้ อยู่ในระดับปานกลาง ทำให้ทราบระดับสภาพปัจจุบันมีการบริหารงานโดยใช้ หลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากและปานกลาง

2. รูปแบบการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3. ความพึงพอใจในการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของครู และคณะกรรมการสถานศึกษา เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏดังนี้ 1)ด้านนิติธรรม มีระดับการใช้ปานกลาง 2)ด้านคุณธรรม มีระดับการใช้มาก 3) ด้านหลักความโปร่งใส มีระดับการใช้ปานกลาง 4)ด้านหลักการมีส่วนร่วมมีระดับการใช้ปานกลาง 5) ด้านหลักความรับผิดชอบ มีระดับการใช้ปานกลาง 6) ด้านหลักความคุ้มค่า มีระดับการใช้ปานกลาง

นางลัดฉวี ยุทธสุทธิพงศ์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา ในเขตตรวจราชการที่ 13 พบว่า

1. สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษา ในเขตตรวจราชการที่ 13 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.21$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีสภาพการบริหารอยู่ในระดับมากทุกด้าน ซึ่งด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = 4.35$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ ด้านหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 4.06$)

2. การเปรียบเทียบสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 13 จำแนกตามวุฒิการศึกษา ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน พบว่า ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05

3. การเปรียบเทียบสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาในเขตตรวจราชการที่ 13 จำแนกตามระดับของสถานศึกษา ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน พบว่า ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05

4. ปัญหา อุปสรรค ส่วนใหญ่ไม่พบปัญหาใดๆ เพราะทุกคนเข้าใจในหลักการร่วมกัน แต่ยังมีบุคลากรและกรรมการสถานศึกษาบางส่วนที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล ไม่สนใจกฎ ระเบียบ กติกา และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

5. ข้อเสนอแนะ คือ สถานศึกษาและส่วนราชการทุกแห่งควรใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอย่างจริงจัง จะทำให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อบรมให้ทุกฝ่ายเข้าใจหลักธรรมาภิบาล และนำไปปฏิบัติจริง มีการกำกับ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

มณีนรีรัตน์ ภิญ โยภาพสกุล (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 3 พบว่า

1. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวม มีการบริหารตามหลักการทุกหลักการอยู่ในระดับมากทุกด้านและทุกเรื่องยกเว้นการบริหารงานวิชาการ ตามหลักนิติธรรมในเรื่อง การจัดการหลักสูตรและแผนการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน อยู่ในระดับมากที่สุด

2. การเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลจำแนกตามขนาดของโรงเรียน โดยภาพรวม โรงเรียนขนาดใหญ่มีการบริหารงานตามหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่ามากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็กมีการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่ามากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า

2.1 การบริหารงานวิชาการ โรงเรียนทุกขนาดบริหารตามหลักนิติธรรมไม่แตกต่างกันทุกข้อ โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ในเรื่องการจัดซื้อและวัสดุเพื่อการเรียนการสอน การนิเทศและพัฒนาการเรียนการสอน ตามหลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ในเรื่องการวัดและประเมินผลการเรียนการสอน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็ก มีการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การจัดซื้อและวัสดุเพื่อการเรียนการสอนตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การนิเทศและพัฒนาการเรียนการสอน และตามหลักความคุ้มค่าในเรื่องการวัดและประเมินผลการเรียนการสอน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง

2.2 การบริหารงานบุคลากร โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักนิติธรรมในเรื่องการวางแผนอัตราบุคลากรและตามหลักธรรมาภิบาลทุกหลักการ ในเรื่องการบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการประเมินบุคลากร มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักนิติธรรม ในเรื่องการวางแผนอัตราบุคลากร ตามหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่องการบำรุงรักษาบุคลากร

ตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การพัฒนาบุคลากรและตามหลักความรับผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่าในเรื่อง การประเมินบุคลากร มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง

2.3 การบริหารงานงบประมาณ โรงเรียนทุกขนาดบริหารงานตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ ไม่แตกต่างกัน โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การบริหารพัสดุครุภัณฑ์ตาม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การระดมทรัพยากรและการจัดการสินทรัพย์ และตามหลักการมีส่วนร่วม ในเรื่อง การตรวจสอบติดตามและประเมินผล มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การบริหารพัสดุครุภัณฑ์และตาม หลักการมีส่วนร่วม ในเรื่อง การระดมทรัพยากรและการจัดการสินทรัพย์ มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วมในเรื่อง การบริหารพัสดุครุภัณฑ์ มากกว่า โรงเรียนขนาดใหญ่

2.4 การบริหารงานทั่วไป โรงเรียนทุกขนาดบริหารงานตามหลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อไม่แตกต่างกัน โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักนิติธรรมในเรื่อง งานกิจกรรมนักเรียนและบริการต่างๆ และงานความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนกับชุมชนตามหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมในเรื่องงานอาคารสถานที่ ตามหลักการมีส่วนร่วมในเรื่อง การวางแผน อำนาจการและประสานงาน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าในเรื่องงานอาคารสถานที่ และตามหลักการมีส่วนร่วมในเรื่อง การวางแผนอำนาจการและประสานงาน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลางที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05

เสริม เกื้อสังข์ (2551 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่องการศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลนครตรัง ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเทศบาลนครตรัง ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ 1) หลักความรับผิดชอบต่อ 2) หลักนิติธรรม 3) หลักคุณธรรม ตามลำดับ

2. ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาลหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า ต่างกัน ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาล หลักคุณธรรม ต่างกัน ผู้บริหารที่มีตำแหน่งต่างกัน มีการใช้หลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมและหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อ ต่างกัน ผู้บริหารที่มีจำนวนครั้งการเข้าฝึกอบรมพัฒนางานต่างกันมีการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานสถานศึกษาโดยภาพรวม ด้านหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าต่างกัน

3. ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า ด้านหลักนิติธรรม ผู้บริหารต้องยึดหลักระเบียบและปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี ด้านหลักคุณธรรม ต้องยืนหยัดในความถูกต้อง ด้านหลักความโปร่งใส ต้องรายงานข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ด้านหลักการมีส่วนร่วม ต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมชื่นชมผลงาน ด้านหลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ด้านหลักความคุ้มค่า ผู้บริหารได้ใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุดแต่ควรเพิ่มการปฏิบัติให้ต่อเนื่อง

6.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

เชสเตอร์ (Chester. 1966 : 413) ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการบริหารวิชาการของผู้บริหารการศึกษาทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า พฤติกรรมที่ทำให้การบริหารงานด้านวิชาการมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากการส่งเสริมให้ครูได้รับความรู้ ความสามารถเพิ่มขึ้น ได้แก่ การส่งเสริมการใช้เทคนิคการสอนหลาย ๆ วิธี ให้ครูมีส่วนร่วมวางแผน การจัดการอบรม สาธิตการสอน จัดหาวิทยากรมาช่วยในการประชุมปฏิบัติการ การประชุมปรึกษาและการสาธิตการสอน จัดให้มีการอบรมความรู้เกี่ยวกับวิชาการศึกษาเพิ่มเติมแก่ครู มีการอภิปรายปัญหาการเรียนการสอน แลกเปลี่ยนกันเขียนชั้นเรียน การสังเกตการสอน ประชุมปฏิบัติการด้านเทคนิคการสอน การสร้างการใช้สื่อ และอุปกรณ์การเรียนการสอน และครูต้องสามารถนำความรู้ไปพัฒนางานเพื่อจัดเป็นผลงานวิชาการได้

วิกกีและคราค (Vicki and Clarke. 2001 : 35) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น จนถือเป็นกุญแจสำคัญ การใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังคงมีปัญหาย่อยจากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

คิมเมท (Kimmet. 2005 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ งานวิจัยนี้พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ นี้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และ อินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไร รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง

และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนี้ยังได้เรียนรู้การนำหลัก
 ธรรมนูญมาพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมนูญไปใช้พัฒนา
 บ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน และเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็น
 รูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ ๆ เนื่องจากหลักธรรมนูญช่วยสนับสนุน
 การเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมนูญมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิด
 รูปแบบการบริหารใหม่ ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งใน
 จุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมนูญนั่นเอง

เฮนดริก (Hendrik, 2005 : 27) ได้ทำการวิจัยเรื่องการสังคมสงเคราะห์และหลัก
 ธรรมนูญมาใช้วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายในประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศเยอรมันนี พบว่า
 หลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสอง ได้กำหนดนโยบายในการดูแลประเทศในโลก
 ที่สามโดยนักสังคมสงเคราะห์ได้นำเอาหลักธรรมนูญมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงาน
 ตามนโยบายของประเทศทั้งสอง แต่ยังคงขาดความเข้าใจในการกำหนดรูปแบบการประเมิน เพราะ
 การกำหนดโดยทฤษฎีศาสตร์ในกระบวนการ การจัดทำนโยบายมีการแยกย่อยออกเป็นส่วน ๆ มาก
 เกินไป และยังคงขาดความเข้าใจในความหมายของธรรมนูญ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องของหลักธรรมนูญ หลักการ
 บริหารจัดการโรงเรียน จะเห็นได้ว่าการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี “ธรรมนูญ” มีความสำคัญ
 ยิ่งต่อวงการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา พฤติกรรมในการบริหารของผู้บริหารมีผลต่อความสำเร็จ
 ของโรงเรียน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหลักธรรมนูญในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาที่มี
 ความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพราะสิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อการดำเนินงาน ขวัญ
 กำลังใจของผู้ร่วมงาน และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา โดยเฉพาะในการ
 บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ถือปฏิบัติแล้ว
 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคลและ
 บริหารงานทั่วไปให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการบริหารว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและ
 สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า หลักธรรมนูญมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา
 อันมีหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม
 หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า