

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ เรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ช่วงชั้นที่ 1 และ 2 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
 - 1.1 แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
 - 1.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
 - 1.3 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล
 - 1.4 ความสำคัญและความจำเป็น
 - 1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารในโรงเรียน
 - 2.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียน
 - 2.2 การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
 - 2.3 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา
 - 2.4 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ในการบริหาร
3. แนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2
 - 3.1 ความหมายของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล
 - 3.2 คุณลักษณะที่ดีของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล
4. สภาพปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 2
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 5.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 5.2 งานวิจัยต่างประเทศ
6. สรุปแนวคิดหลักการนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1.1 แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

อภิงค์ัญญา วงยานุทัศน์ (2543 : 24 – 26) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. รัฐมีบทบาทน้อยที่สุด (Minimal state) และเป็นเครื่องมือสนับสนุนสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับระบบตลาด โดยลดบทบาทของภาครัฐ เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน

2. การทำงานร่วมมือระหว่างระบบการปกครองที่ดี หมายถึง ระบบในภาคเอกชน ที่มีทิศทางและการควบคุมที่ดี และต้องสามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์กร ให้ชัดเจน พยายามสร้างความโปร่งใส (Transparency) มีระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐาน ในภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เกิดความมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง

3. แนวคิดใหม่ในการจัดการภาครัฐ (New public management) มีความหมาย 2 ทางคือ

3.1 การนำวิธีการจัดการของเอกชนที่มีความเป็นวิชาชีพ มีมาตรฐานและการให้ความสำคัญกับผู้บริการ ไปใช้ในการจัดการภาครัฐ

3.2 การนำโครงสร้างสถาบันแบบเศรษฐกิจทางการตลาด มาใช้ในการให้บริการ สาธารณะ เพื่อให้เกิดการแข่งขันและความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในภาครัฐ

4. ระบบการปกครองที่ดี (Good governance) เป็นความหมายที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง ทั่วไป ซึ่งมีที่มาจากธนาคารโลก (World bank) หรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อใช้เป็นนโยบายควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในประเทศโลกที่สาม

5. การจัดระบบเครือข่ายทางสังคม (Social – cybernetic system)

6. การจัดการภายใน ในระบบเครือข่าย (Self – organizing networks) มีลักษณะเป็นระบบที่เปลี่ยนแปลงจากการปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่ระบบท้องถิ่นที่มีระบบบริหารราชการและสังคมที่ดี (Local governance) เป็นความพยายามปกครองตนเอง มีความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีปฏิสัมพันธ์ เชื่อมโยงระหว่างองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการสาธารณะ แบบพึ่งพากัน

พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 294 - 308) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า ศตวรรษที่ 21 สังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของรัฐบาลและการบริหารองค์การสาธารณะ พร้อม ๆ กับความสำนึกที่เพิ่มขึ้นในข้อบกพร่องของบทบาทของรัฐ การปฏิรูปการบริหารเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำในทุกประเทศ ทั้งใน โลกตะวันตกและโลกตะวันออก ทำให้เกิดมีระบบที่ดีเพิ่มขึ้น

แหวง โตจิราการ (2541 : 98) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ว่าเป็นผลจากความพยายามของนักคิด นักวิชาการหรือนักการเมืองในยุโรปและอเมริกาที่ไฝ่ฝันหารัฐบาลที่ดี

พิทยา ว่องกุล (2541 : 3 – 10) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล มีที่มา 3 ประการคือ 1) มาจากเจตนารมณ์ของนักคิด นักเรียนหรือนักรัฐศาสตร์ ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่ปรารถนาให้มนุษยชาติมีระบบการปกครองที่ดีและเป็นธรรม 2) มาจากการเสนอของธนาคารโลก (World bank) หรือ IMF ซึ่งอยู่ใต้การครอบงำของอเมริกา และประเทศพัฒนาในยุโรป เพราะบทเรียนที่ได้จากการเข้าไปจัดการหนี้สินในประเทศต่าง ๆ มาตรการที่จะใช้ควบคุมลูกหนี้ได้จึงต้องมี Good governance และ 3) มาจากปัญญาชน นักคิด นักการเมือง หรือเทคโนแครต (Technocrat) ที่รับการศึกษาจากตะวันตกและนำเอาความรู้เรื่อง Good governance มาใช้ซึ่งมีทั้งประเภทรับเอามาใช้ทั้งดุ้นและนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสังคมไทย

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 11) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคม ได้แก่ 1) ภาครัฐ ภาคสังคม และเอกชน 2) สถาบันสำคัญ ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ให้มีมีลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง เช่น ในรูปของการประชุมระดับชาติ เพื่อธรรมรัฐแห่งชาติ (National Conversion for Good Governance of Thailand) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมตามรัฐธรรมนูญใหม่ เป็นต้น

ประเวศ วะสี (2541 : 19-34) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการปฏิรูปสังคมไทย ภายหลังการเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางสังคมที่รุนแรงว่า ต้องมีการปฏิรูปสังคมเพื่อการปรับตัวให้เกิดความเข้มแข็ง ถูกต้องเป็นธรรมในทุกส่วนของสังคม หรือเกิดความเป็นธรรมรัฐ (Good governance) อันจะทำให้สังคมไทยมีความเข้มแข็งทุกด้าน

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (วรคุณ ตูลารักษ์. 2541 : 205-213) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า Good governance คือ การที่รัฐและประชาสังคมช่วยกัน โดยเน้นที่ประชาสังคม ไม่ใช่ เน้นที่รัฐ และรัฐจริง ๆ ต้องมีขนาดเล็กลง และเปลี่ยนบทบาทจากคนทำเองมาสู่การกระตุ้น การหนุนช่วย การให้เงินสนับสนุน และเปิดให้ภาคประชาสังคมมาทำให้มากขึ้น และต้องเป็นรัฐที่กระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันทำมากขึ้น

ลิขิต ธีรเวคิน (2541 : 6) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ว่าเป็นการปกครองที่มีธรรมะ หรือความถูกต้องเป็นหลัก โดยอธิบายว่าองค์ประกอบของธรรมรัฐ คือ

1. ความชอบธรรมทางการเมือง
2. ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือสังคม คนส่วนใหญ่ของประเทศ
3. หลักนิติธรรม (Rule of law) ไม่ใช่ Rule by law (หลักการปกครองโดยใช้กฎหมาย)
4. ความโปร่งใสของการปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร
5. วิสัยทัศน์ อุดมการณ์ และจรรยาบรรณของผู้นำ เป็นฐานสำคัญของธรรมรัฐ

6. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มุ่งประโยชน์คนส่วนใหญ่
7. การตัดสินใจนโยบายที่มีเหตุผลตามหลักวิชาการ ไม่มีอคติ
8. ระบบราชการที่มีหลักการของจรรยาชีพ ยึดหลักความสามารถและคุณธรรม
9. กลไกการตรวจสอบและการควบคุมด้วยองค์กรของรัฐที่มีอิสระ เพื่อป้องกันการทุจริต

10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจนโยบาย มีการประชาสัมพันธ์ ประชามติ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนนักการเมืองฯ

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2541 : 22) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ว่า Good governance กัมกับการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมือง ว่าสังคมประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการมี Good governance และประชาธิปไตยจะอยู่ได้ยั่งยืนเมื่อสังคมเปิด (Open society) มีระบบการศึกษาและระบบโรงเรียน ที่เปิด ดังนั้น การมีเพียง Good governance แม้จะมีความจำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอ ต้องมีสังคมที่เป็นประชาธิปไตย เพราะเป้าหมายของ Good governance เป็นเป้าหมายของผู้ปกครองและเป็นพฤติกรรมรวมอยู่ระดับนำ และผู้บริหารจัดการ โดยเฉพาะกลไกของรัฐในการบริหารและการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ กติกา ยุติธรรม รับผิดชอบ โปร่งใส คงเส้นคงวา และเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้

สุจินต์ จินายน (2542 : 20) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล เป็นการบริหารจัดการที่ดี ในคำศัพท์ ธรรมรัฐว่า เป็นการปกครองที่มีธรรมะหรือความถูกต้องเป็นหลักและมีกระบวนการปกครอง บริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง อำนาจประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ มีประสิทธิภาพ ในการแก้ปัญหาของสังคม นำมาซึ่งความเจริญด้านต่าง ๆ โดยมีขอบเขตขององค์ประกอบ 3 ส่วนคือ 1) ส่วนของอุดมการณ์ หรือหลักการที่เป็นอุดมคติ 2) โครงสร้าง และกระบวนการ หรือกลไกของระบบที่จะเสริมให้ส่วนที่ 1 มีผลในทางปฏิบัติ ไม่ออกนอกกรอบนอกทาง และ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะช่วยดูแลให้ธรรมรัฐดำเนินไปในลักษณะที่ยั่งยืน และต่อเนื่อง

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2542 : 29-31) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่าการบริหารองค์การสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ต้องนำหลัก Good governance หรือธรรมาภิบาลมาใช้ ซึ่งมีองค์ประกอบ 7 ประการ ที่สัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ได้แก่ 1) การตรวจสอบได้ (Accountability) 2) ความโปร่งใส (Transparency) 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) 4) การให้อำนาจ (Empowerment) 5) จริยธรรม (Ethics) 6) การมีส่วนร่วม (Participation) 7) การตอบสนอง (Responsiveness)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 29) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ด้านเป้าหมาย โครงสร้างและกระบวนการ และสาระของธรรมาภิบาล ดังนี้

1. เป้าหมายของธรรมาภิบาล (Objective) คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ของทุกภาคส่วนในสังคม

2. โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล (Structure and process) ที่จะนำไปสู่ เป้าหมายได้ ต้องมีการวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของ ประเทศที่ทุกภาค ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชนและครอบครัว มีส่วนร่วมกันฝึกพลังขับเคลื่อน กระบวนการของธรรมาภิบาลมี 3 ส่วน ที่เชื่อมโยงกัน คือ การมี ส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการ (Participation) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) และความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) ถูกวิจารณ์ ได้รวมทั้งความ รับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

3. สาระของธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขมีเสถียรภาพ

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 2) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ว่าสังคมจะพัฒนาไป ในทิศทางที่ถูกต้องยั่งยืน ถ้าประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลเป็นขาทั้งสองข้างที่เดินไปด้วยกัน

สรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาล เป็นการปกครองที่มีธรรมะ หรือความถูกต้องเป็นหลักใน การปฏิรูปสังคมไทย เพื่อการปรับตัวให้เกิดความเข้มแข็ง ถูกต้องเป็นธรรมในทุกส่วนของสังคม โดยเน้นที่ประชาสังคมต้องเป็นรัฐที่กระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันทำมา กขึ้น อำนาวยุทธศาสตร์ต่อสังคม ประเทศชาติ ให้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาสังคม ให้อยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข และมีเสถียรภาพ

1.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

คำว่า Good governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏใน รายงานธนาคารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1987 (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล. 2544 : 28) และ มีการนำมาใช้ในวงการของนักวิชาการที่สนใจในการพัฒนาการจัดการบริหารและการปกครองใน เวลาต่อมา สำหรับในประเทศไทย มีการแปลและให้ความหมายหลายรูปแบบ ได้แก่ ประชาธิ รัฐธรรมรัฐ สุประชาสนาการ การบริหารการปกครองที่ดี ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี และการบริหารจัดการที่ดี

ในการอ้างอิงเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล สำหรับการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง เอกสารหรืองานวิจัยที่มีรากศัพท์จากคำว่า Good governance ทั้งหมดเนื่องจากศัพท์บัญญัติคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล มาจากรากศัพท์คำว่า Good governance มีการใช้กันมากกว่า 10 ปี สำหรับในประเทศไทย ถือว่าเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

1.3 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good governance) ในภาษาไทยใช้คำเรียกที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ ธรรมราชูร์ การจัดการปกครอง การปกครองที่ดี สุประศาสน์การ การบริหารจัดการที่ดี บรรษัทภิบาล บรรษัทภิบาล การกำกับดูแลกิจการ และอื่น ๆ ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้อธิบายว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า ธรรมกับอภิบาล ซึ่งคำว่า “ธรรม” แปลว่า ความดี หรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันก็กลายเป็น “ธรรมาภิบาล” แนวความคิด “ธรรมาภิบาล” แบบสากลนี้ ก็ยังเป็นแนวความคิดที่ใหม่มาก มีนักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศได้ให้คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาลไว้ ดังต่อไปนี้

ธนาคารโลก เมื่อปี พ.ศ. 2532 ในรายงานเรื่อง Sub – Sahara : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกที่แสดงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB) กล่าวว่าธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์กรประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) กล่าวถึง ธรรมาภิบาล ใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

โคฟี (Kofi. 2000 : 795 - 814) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐ ที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

เกษม วัฒนชัย (2546 : 23) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า เป็นหลักคิดสำหรับ การบริหารจัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มี การฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาล

ของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ เพราะที่ผ่านมากการศึกษาของเรามีการโกงกินกันเหลือเกิน ในทุกระดับ และไม่มีประสิทธิภาพด้วย

ไชยวัฒน์ คำชู (2545 : 36 - 37) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า จัดเป็นสภาวะของการพัฒนาและการบริหารกิจกรรมและนโยบายสาธารณะของชาติขั้นสูงสุด มีส่วนเสริมสร้างให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และความเป็นธรรมทางสังคม ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการ จะใช้ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการ หรือเครื่องมือในการพิจารณาจัดการประเด็นปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสถาบัน การสร้างขีดความสามารถ การกระจายอำนาจหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ การประสานงานและบทบาทการส่งเสริมธรรมาภิบาล

อานันท์ ปันยารชุน (2543 : 13) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลซึ่งมาจากคำว่า ธรรม และอภิบาล คือผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นและต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

UNDP (United Nations and Development Programme. 2000 : 1) ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจได้ว่า การจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

UNSECAP (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2006 : Online) กล่าวว่า หลักการของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ตามที่ UNSECAP กำหนดไว้ มี 8 หลักการ คือ การมีส่วนร่วม (Participatory) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ความสอดคล้อง (Consensus oriented) ความเสมอภาค (Equity and inclusiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness) และการมีเหตุผล (Accountability)

สรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนี้

หลักนิติธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 15) ให้ความหมาย หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนด กฎ กติกา และการปฏิบัติตาม กฎ กติกา ที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึง สิทธิ เสรีภาพ ความ ยุติธรรมของสมาชิก ซึ่งในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การ มาทำงานหรือเข้าประชุมตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 : 15) ให้ความหมายว่าเป็น การตรากฎหมาย และกฎ ข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้ สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครอง ภายใต้อำนาจกฎหมายมิใช่อำนาจอใจของตัวบุคคล

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541 : 28 - 29) ให้ความหมาย หลักนิติธรรม คือการใช้กฎเกณฑ์ หรืออำนาจอย่างชอบธรรม เป็นกติกามีเหตุผล เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้กฎเกณฑ์ และเจตนาที่จะให้ เป็นธรรม เมื่อเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ดำเนินการแก้ไข หรือปล่อยปละให้เป็นธรรมอย่างนั้น ต่อไป ซึ่งแนวทางในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่า ด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้ให้แนวทางไว้ ดังนี้

1. ให้ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยงาน และข้าราชการในสังกัดดำเนินการยก ร่างหรือตรวจสอบร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติใด ๆ ที่ถือปฏิบัติอยู่ ให้มี ความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบ และให้ ปรับปรุงแก้ไขกรณีพบว่ามีความ ไม่สอดคล้องกับหลักดังกล่าว

2. ในการร่างหรือแก้ไขกฎหมายฯ ให้กำหนดเป็นนโยบายให้มีการประชาพิจารณ์ หรือ ให้ความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีก่อน

3. อาจให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลางทำหน้าที่ปรับปรุง กระบวนการขั้นตอนและวิธีการออกกฎหมายของส่วนราชการ

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม คือการมีกรอบของกฎหมายที่เป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม และมีการบังคับใช้อย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและ กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งสมาชิกในสังคมต้องมีความเข้าใจ

หลักคุณธรรม

คุณธรรม (Morality) แปลว่า สภาพของคุณงามความดี คือธรรมที่คุณความดีงาม สภาพที่ เกื้อกูล (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 34)

พระเทพวิสุทธิเมธี (พุทธทาสภิกขุ) (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 90) ให้ความหมายหลักคุณธรรม หมายถึง คุณสมบัติฝ่ายดี เป็นที่ตั้งหรือเป็นประโยชน์แก่สันติภาพ สันติสุข จึงต้องอบรม โดยเฉพาะให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม

พจนานุกรม คอลลิน โคนูติก (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 108 - 109) ให้ความหมาย หลักคุณธรรม คือเป็นภาวะทางจิตใจที่ว่าบางพฤติกรรมเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ควรทำและเป็นที่ยอมรับ บางพฤติกรรมเป็นสิ่งที่ผิดหรือเลวเป็นระบบของลักษณะการประพฤติและคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของคนส่วนใหญ่ซึ่งโดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันในสังคม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17-18) ให้ความหมาย หลักคุณธรรม และความชอบธรรม (Responsiveness and political legitimacy) หมายถึง ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศเป็นไปตามกระบวนการที่มีความชอบธรรมและต้องมีคุณธรรมและยึดมั่น ในความถูกต้องดีงาม ได้กำหนดแนวปฏิบัติตามหลักคุณธรรม ได้แก่

1. กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ
2. จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริการของหน่วยงาน
3. รมรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง และจริงจังในทุกระดับ จากระดับบริหารถึงระดับปฏิบัติทุกคน
4. จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้
5. สร้างระบบเครือข่ายส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 16) ให้ความหมาย หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ในระดับองค์กร เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญ ยุติธรรมแก่ประชาชน ข้าราชการปฏิบัติตามข้อบังคับสำนักงานข้าราชการพลเรือน ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานต่อประชาชน และสังคม การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมจรรยาบรรณในตัวนักเรียน จึงเป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา ครู อาจารย์ เพื่อให้เพียงพร้อม “ความรู้คู่คุณธรรม” มีจริยธรรมในวิชาชีพในอนาคต

ปราชญา กล้าผจญ (2544 : 31) ให้ความหมาย หลักคุณธรรม ว่านักบริหารที่ควรนำหลักธรรมของศาสนามาเปรียบเทียบกับจักได้นำไปใช้เพื่อความเป็นผู้ที่สามารถทำงาน ได้ดีมีมนุษยสัมพันธ์เป็นผู้นำที่ดี มีคุณธรรมประจำใจ หลักธรรมต่าง ๆ มี โลกธรรม 8 ประการ ได้แก่

ลาภ ยศ สรรเสริญ สุข เลื่อมลาภ เลื่อมยศ ทุกข์ นินทา ธรรมมีอุปการะมาก ได้แก่ สติ และสัมปชัญญะ ธรรมทำให้งาม ได้แก่ ขันติ คือความอดทน และโสรจจะ คือ ความสงบเสงี่ยม ธรรมคุ้มครองโลก ได้แก่ หิริ ความละอาย ตอปปา และโอตปปะ การเกรงกลัวตอปปา ผู้ฝึกฝนให้มีหิริ โอตปปะอยู่เสมอจะอยู่ในสังมรอตตลอดคภย ชีวิตเป็นสุข ธรรมของคนดี ได้แก่ สัมปฐิธรรม แยกเป็น 7 ประการ ได้แก่ รู้เหตุ (ความจริงหลักเกณฑ์แห่งเหตุผลและรู้หลักการที่ทำให้เกิดผล) รู้ผล (ความมุ่งหมาย) รู้จักตน (ขีดความสามารถสติปัญญาตน เจียมตน ถ่อมตน แสวงหาความรู้ ประสบการณ์เพิ่มเติม) รู้จักประมาณ (ความพอดี ประพฤติตนพอดี สมฐานะ เป็นอยู่อย่างพอดี) รู้จักกาล (เวลาที่เหมาะสม ตรงต่อเวลา ทันเวลา เห็นคุณค่าของเวลา ใช้เวลาเหมาะสม) รู้จักชุมชน (รู้จักว่าจะแสดงกิริยาอาการอย่างไรต่อที่ประชุม) รู้จักบุคคล (ความแตกต่างบุคคล เรียนรู้อุปนิสัย ใจคอ ปฏิบัติต่อคนอื่นอย่างเหมาะสมเสมอ) ธรรมที่ทำให้เจริญ (วุฒิธรรม) มี 4 ประการคือ 1) คบหาสัตบุรุษ สังสรรค์เสวนากับคนดี 2) ฟังสัทธรรม เอาใจใส่ในการศึกษาเล่าเรียน หาความรู้จริงในวิชาการต่าง ๆ 3) ทำใจให้แยกกายคิดหาเหตุผลโดยถูกวิธี 4) ปฏิบัติธรรมสมควรแก่ธรรม ธรรมของคู่ชีวิต (สมชีวิธรรม) มี 4 ข้อ คือ 1) สมสัทธา มีสัทธาความเชื่อเลื่อมใสในแนวเดียวกัน มีความคิดเห็นไปในทำนองเดียวกัน 2) สมศีลา เป็นคนดีอยู่ในศีลในธรรมเสมอ 3) สมวาจา มีนิสัยในการบริจาคนเสมอ ชอบทำบุญทำงาน 4) สมปัญญา มีปัญญาเสมอกัน ธรรมที่ทำให้เกิดประโยชน์ (ทิฏฐธัมมิกัตถประโยชน์) มี 4 ข้อ ได้แก่ 1) อุปลานสัมปทา ทำมาหาทรัพย์ไว้ใช้สอย ด้วยการประกอบอาชีพในทางที่ชอบ 2) อารักขสัมปทา รักษาทรัพย์ที่หามาได้ด้วยการใช้จ่ายอย่างประหยัด 3) กัลยาณมิตตา คบคนดีเป็นมิตร 4) สมชีวิตา ดำรงชีวิตอยู่อย่างสมฐานะทางเศรษฐกิจของตนมีความพอดีมีความประหยัด

คุณธรรมที่พึงประสงค์ของครูไทย : อริยมรรค ได้แก่ สัมมาทิฏฐิ (การเห็นชอบ) สัมมาสังกัปปะ (คำริชอบ) สัมมาวาจา (พูดจาชอบ) สัมมากรรมันตะ (ทำงานชอบ) สัมมาอาชีวะ (เลี้ยงชีวิตชอบ) สัมมาวายามะ (เพียรชอบ) สัมมาสติ (ระลึกรชอบ) สัมมาสมาธิ (ตั้งใจมั่นชอบ)

ไพพรรณ เกียรติโชคชัย (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 119 - 120) ได้สรุปความสำคัญของคุณธรรมผู้ประกอบวิชาชีพครู 4 ด้านคือ

1. ด้านตัวครู มีความเจริญก้าวหน้ามั่นคงในอาชีพ ได้รับยกย่องสรรเสริญ เป็นที่เคารพเชื่อฟังของศิษย์ มีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ครอบครัวมีความอบอุ่น มั่นคง ฐานะทางเศรษฐกิจ
2. ด้านสถาบันวิชาชีพครู ทำให้ชื่อเสียงของคณะครูเป็นที่ศรัทธา เลื่อมใสของประชาชนงานวิชาชีพครูมีความเจริญก้าวหน้า สถานศึกษาได้รับการพัฒนาเต็มที่จากความร่วมมือช่วยเหลือจากประชาชน

3. ด้านสังคมและชุมชน คือสมาชิกของสังคมเป็นคนดี มีคุณธรรมสูง รู้สิทธิหน้าที่อย่างถูกต้อง สังคมมีสันติสุข ได้รับการพัฒนาเจริญก้าวหน้าทุกด้าน

4. ด้านความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมของชาติ เพราะได้รับการอบรมสั่งสอนจากครูอาจารย์ ให้มีความรู้ความเข้าใจ ปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม

จริยธรรม (Ethics) หมายถึง ตัวของกฎที่ต้องปฏิบัติ (ธีรศักดิ์ อัครบรร. 2542 : 109)

ธีรศักดิ์ อัครบรร (2542 : 110-111) ให้ความหมาย จริยธรรมว่า คือสิ่งที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติหรือกฎที่ควรปฏิบัติในทางที่ดีที่ควรกระทำ เพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีหรือมีสันติสุข ในสังคมในการเทศนาสั่งสอนของพระสงฆ์ในศาสนาพุทธมีสองแบบ คือ เทศนาธรรม และเทศนาจริยะ โดยจำแนกลักษณะเชิงจริยธรรมของมนุษย์เป็นความรู้เชิงจริยธรรม ทศนคติเชิงจริยธรรม เหตุผลเชิงจริยธรรม พฤติกรรมเชิงจริยธรรม ซึ่งคุณธรรมกับจริยธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน คือคุณธรรมเป็นธรรมฝ่ายดี ที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล การแสดงออกของคุณธรรมให้ประจักษ์นั้นเรียกว่า จริยธรรม

สมเด็จพระวันรัต เสง เขมจารี (ปราชญา กล้าผจญ, 2544 : 33 - 37) ให้ความหมาย จริยธรรมว่า ข้าราชการที่ดีต้องมีจริยธรรม 90 ข้อ สรุปความพอสังเขป คือ แสดงความสามารถให้ปรากฏ ปฏิบัติงานเป็นที่ไว้วางใจ รักษาความลับราชการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยสุจริตใจ เทียงธรรม กล่าวหาในการสั่งงาน พุดจาระมัดระวัง ไม่ตีตนเสมอผู้ใหญ่ อย่าคะนองกาย วาจาให้เสียจริยา ข้าราชการ รักษาวินัยข้าราชการ อย่าปล่อยให้หน้าที่ราชการเสียหาย อย่าดื่มสุรามามาก ทำให้ขายหน้าผู้บังคับบัญชา เข้าใจหน้าที่ราชการรอบด้าน มีไหวพริบ อย่าห่างเหินผู้ใหญ่เกินไป และอย่าใกล้ผู้ใหญ่เกินไป อย่าชะล่าใจผู้ใหญ่คือเพื่อน อย่าหลงตัวว่ายิ่งใหญ่ก็จะตามมา รอบคอบอย่าประมาท ผ่อนสั้นผ่อนยาว อย่ามักใหญ่เห็นแก่ได้ พุดที่เป็นประโยชน์ อย่าเบียดบัง ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ไม่มัวเมาเรื่องเพศจนเสียงาน เพิ่มพูนปัญญา มาตรฐานงาน พุดพอประมาณ อดทนไม่โกรธง่าย รักษาสิ่งจะ ละเอียดสุขุม ถ้อยคำนุ่มนวลเป็นกัลยาณชน มโนธรรมสูง ประพฤติตนเป็นแบบอย่าง มีศัลปวิทยา มีความสามารถในหน้าที่ มีความสามารถวิชาการและจริยธรรม คงเส้นคงวา อหยาศัย อ่อนโยน ประพฤติสุจริตไม่มัวหมอง ขยันเอาใจใส่หน้าที่ อ่อนน้อม เคารพ สัมมาคารวะ เรียบร้อย ทั้งกาย วาจา สุขุม รอบคอบไม่บกพร่อง หลลาดหลักแหลม รู้กาล รู้สมัย ปฏิบัติราชการสำเร็จทันกาล อย่าเห็นแก่ญาติวงศ์วาน ยกย่องคนขยัน ทำดีให้ปรากฏ ประพฤติตามผู้ใหญ่ ไม่เข้ากับคนผิด จงรักภักดีทั้งต่อหน้าและลับหลัง ในบางโอกาสต้องทำใจเป็น อดทนต่อความกริ้วกราว สักการะผู้ใหญ่

สุชาติ ประสิทธิรัฐสินธุ์ (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 137 – 140) ให้ความหมายจริยธรรมว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ครูอาจารย์ผู้บริหารการศึกษาควรมี 2 ระดับ การฝึกจริยธรรมขั้นรุนแรง ได้แก่ การนำผลงานผู้อื่นเป็นของตน นำผลงานที่มีลิขสิทธิ์ตีพิมพ์โดยมิได้รับอนุญาต แอบอ้างผลงานของผู้อื่นเป็นของตน และขั้นไม่รุนแรง เช่น อ้างอิงไม่ถูกต้อง ลอกเลียน อ้างผู้วิจัยไม่ถูกต้อง

ปราชญา กล้าผจญ (2544 : 139) ให้ความหมาย จริยธรรมว่า “ซื่อกินไม่หมด คดกินไม่นาน” นักธุรกิจต้องมีจริยธรรมทางธุรกิจ ซื่อตรงต่อลูกค้า ซื่อตรงต่อการประกอบกิจการของตน ซื่อตรงต่อการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ หากคิดคดทรยศต่อวิชาชีพในธุรกิจของตนเอง ย่อมไม่ประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจ

พรนพ พุกกะพันธ์ (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 146) ได้จำแนกจริยธรรมวิชาชีพไว้ 2 ระดับ คือ 1) การคิดดี 2) การปฏิบัติดี โดยมี 3 ลักษณะ คือ จริยธรรมต่อเพื่อนร่วมงาน จริยธรรมต่อหน้าที่การงาน และจริยธรรมที่เสริมสร้างเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีให้แก่ตนเอง

อนันต์ อนันตกุล (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 147) ให้ความหมาย จริยธรรมว่า สิ่งทีพ้อค่า นักธุรกิจพึงปฏิบัติคือการนำมาค้าขายสิ่งที่สุจริตไม่เป็นโทษไม่เป็นพิษภัยต่อผู้ใดดังสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าตรัสไว้ให้ละเว้นการขายสินค้าบางประเภทถือว่าเป็นมิจฉาณิชา คือ 1) สัตตฉาณิชา (ค้าขายอาวุธ) 2) สัตตฉาณิชา (ค้าขายมนุษย์) 3) มังสฉาณิชา (ค้าขายสัตว์เป็นและเนื้อสัตว์) 4) มัชชฉาณิชา (ค้าขายสุราเครื่องดองของเมา) 5) วิสฉาณิชา (ขายยาพิษและสิ่งเสพยาเสพติด)

จรรยาบรรณ (Moral codes)

เฟล็กแมน (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 111-112) ให้ความหมาย จรรยาบรรณ คือ กลุ่มของกฎกติกาที่สมบูรณ์ที่ครอบคลุมแนวประพฤติปฏิบัติในทุก ๆ สถานการณ์

ธีรศักดิ์ อัครบวร (2542 : 112) ให้ความหมายจรรยาบรรณ หมายถึง ความประพฤติที่ผู้ประกอบการวิชาชีพต่าง ๆ กำหนดขึ้นเพื่อรักษาชื่อเสียงเกียรติคุณของวิชาชีพนั้น ๆ โดยบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่พึงปฏิบัติ เป็นกฎที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะถูกร้องแจ้งหรือต่อต้าน อันเป็นการลงโทษทางสังคม ซึ่งวิชาชีพชั้นสูงหลายสาขาอาชีพมักมีกฎหมายรองรับด้วย ฉะนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพคนใดผิดจรรยาบรรณ จึงต้องถูกลงโทษตามกฎหมายด้วย

อมร รักษาสัตย์ (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 182) ให้ความหมาย “จรรยาบรรณ” หมายถึง การที่บุคคลรวมกลุ่มร่วมอาชีพ ร่วมกันก่อตั้งสมาคม หรือองค์กรขึ้นมาเพื่อประกอบวิชาชีพนั้นแล้วช่วยกันทำนุบำรุงรักษาความดีงามในวิชาชีพนั้นให้ยั่งยืนยาวต่อไป

ปทานุกรมของเว็บสเตอร์ (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 182) ให้ความหมาย “Etiquette” ว่า “The forms manners and ceremonies established by convention as acceptable as required in

social relation in a profession or in official life” มีความหมายว่าจรรยาบรรณเป็นรูปแบบลักษณะทางพิธีกรรมต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมาโดยมีแบบแผนที่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสังคม ในอาชีพ หรือในชีวิตการทำงาน

ไชย ฌ พล (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 182) ได้ให้ความหมาย จรรยาบรรณ หมายถึงมาตรฐานคุณค่าแห่งความดีงามของการกระทำหนึ่ง ๆ หรือพฤติกรรมโดยรวมของมนุษย์

จี อี คายเดน (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 183) ให้ความหมาย จรรยาบรรณ หมายถึงอุดมการณ์ของระบบราชการไว้ในหนังสือ The Dynamics of Public Administration ว่าข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชนมิใช่ นายประชาชน ข้าราชการพลเรือน ควรเป็นที่รวมคุณงามความดี สาธารณะทั้งหมด ทำงานหนัก ซื่อสัตย์ ฉลาดเฉลียว จริงใจ ยุติธรรม และเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจ เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา เสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด บริหารบุคคลบนพื้นฐานคุณธรรมมากกว่าเอกสิทธิ์ของชุมชน ต้องวางตนอยู่ภายใต้กฎหมาย เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

ดิน ปรัชญพฤทธิ (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 183) ได้ให้ความหมายจรรยาบรรณ หมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบของศาสตร์และปรัชญาที่ว่าด้วย ความประพฤติหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณพินิจที่มีพื้นฐานอยู่บนศีลธรรมวิชาชีพและการที่จะบอกว่าการกระทำเช่นไรผิด – ถูก จรรยาบรรณ ขึ้นอยู่กับความเชื่อทางศาสนา ปรัชญาส่วนตัว และเจตจำนง ส่วนบุคคล และมาตรวัดจะทดสอบว่าสิ่งที่เราคิด พูด ทำ มีจรรยาบรรณหรือไม่ การประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ เน้นที่กระบวนการทำงาน วิธีการทำงานเป็นวิชาชีพนิยม ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นระบบราชการ ได้แก่

1. ต้องใช้องค์ความรู้ที่เป็นระบบหรือทฤษฎี
2. ต้องมีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับของสังคม
3. ต้องมีความรอบรู้ในสิ่งที่ตนกำลังปฏิบัติอยู่หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
4. ต้องมุ่งให้บริการแก่ลูกค้าที่มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพและราคาที่เป็นธรรม
5. ต้องมีความอิสระทางวิชาชีพ ไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก

คุณลักษณะข้าราชการตามเกณฑ์วิชาชีพ (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 117) มี 8 ประการ ดังนี้

1. ได้รับการศึกษาตรงตามสาขาวิชาที่ตนใช้ในการประกอบอาชีพ มีผู้คอยสนับสนุน มี “พี่เลี้ยง” คอยแนะนำแนวทางในการประกอบอาชีพในระหว่างที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษา
2. มีการวางแผนล่วงหน้าที่จะประกอบอาชีพนั้น ๆ
3. มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในสายอาชีพของตน

4. มีความกระตือรือร้นในวิชาชีพของตน
5. ประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของตน
6. ต้องมองเห็นอนาคตในการประกอบอาชีพของตน
7. มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานในสายอาชีพของตน

สำนักงานข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศ เห็นความสำคัญที่จะต้องดูแลข้าราชการให้ประพฤติตนอยู่ในกรอบแห่งระเบียบวินัย รู้หน้าที่ ปฏิบัติตนเหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่การงานที่ข้าราชการแต่ละคนจะต้องปฏิบัติ

ธีรศักดิ์ อัครบวร (2542 : 112) ได้ให้ความหมาย ระหว่างคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ ไว้ว่า คุณธรรม เป็นหลักเกณฑ์ฝ่ายดีที่เป็นสำนักที่เกิดขึ้นในจิตใจมนุษย์ ผู้ที่ได้รับการอบรมสั่งสอนแล้ว ส่วนจริยธรรมเป็นกฎของการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องที่ควรและเป็นที่ยอมรับ ส่วนจรรยาบรรณ เป็นข้อกติกากำหนดให้สมาชิกในกลุ่มต้องประพฤติ

จรรยาบรรณครู หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับความประพฤติ หรือการปฏิบัติตนของผู้ประกอบวิชาชีพครูเพื่อรักษาหรือส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะความเป็นครู

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของครู ต้องปฏิบัติมี 12 ข้อ คือ 1) ต้องรักษาความสามัคคี ชื่อเสียง 2) ต้องไม่ลบหลู่ศาสนา 3) ต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าประพฤติชั่ว 4) ไม่ละทิ้งการสอน อุทิศเวลาแก่ศิษย์ ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ 5) ต้องรักษาความลับของลูกศิษย์ เพื่อนร่วมงาน และสถานศึกษา 6) ปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมที่ดีของสถานศึกษา 7) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตเที่ยงธรรม 8) ไม่ปิดบังอำพรางหรือบิดเบือนเนื้อหาสาระทางวิชาการ 9) ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใด ๆ เชื้อพียงไม่กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในหน้าที่การงานโดยชอบด้วยกฎหมาย 10) ไม่นำผลงานของศิษย์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว 11) ไม่นำหรือยอมให้นำผลงานทางวิชาการของตนไปใช้ในทางทุจริตหรือเป็นภัยต่อมนุษยชาติ 12) ไม่นำผลงานของผู้อื่นมาแอบอ้างเป็นผลงานเพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการประกอบวิชาชีพครูตามระเบียบคุรุสภา พ.ศ. 2539 (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 193) กำหนดจรรยาบรรณครูไว้ 9 ข้อดังนี้

1. ครูต้องรัก และเมตตาศิษย์โดยให้ความเอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริมให้กำลังใจในการศึกษาเล่าเรียน แก่ศิษย์โดยเสมอหน้า
2. ครูต้องอบรม สั่งสอนฝึกฝน สร้างเสริมความรู้ ทักษะ และนิสัยที่ถูกต้องดีงามให้เกิดแก่ศิษย์อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ
3. ครูต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ทั้งทางกาย วาจาและจิตใจ

4. ครูต้องไม่กระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคมของศิษย์

5. ครูต้องไม่แสวงหาประโยชน์อันเป็นอามิสสินจ้างแก่ศิษย์ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามปกติ และไม่ใช้ให้ศิษย์กระทำการใด ๆ อันเป็นการหาประโยชน์โดยมิชอบ

6. ครูย่อมพัฒนาตนเองทั้งในด้านวิชาชีพ ด้านบุคลิกภาพ และวิสัยทัศน์ให้ทันต่อการ พัฒนาทางวิชาการ เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อยู่เสมอ

7. ครูย่อมรักและศรัทธาในวิชาชีพครู และเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพครู

8. ครูพึงช่วยเหลือเกื้อกูลครูและชุมชนในทางสร้างสรรค์

9. ครูพึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ทองอินทร์ วงศ์โสธร (สมคิด บางโม. 2544 : 34) ได้ให้ความหมายจรรยาบรรณ วิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษาของไทย ได้แก่

1. การยึดถือสวัสดิภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

2. มีความรัก และศรัทธาในวิชาชีพ มีความมั่นคงทางอารมณ์และจิตใจ

3. มีความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบและเสียสละ

4. มีความรู้ความสามารถและทักษะในการบริหารและการจัดการศึกษา

5. ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมายและเลื่อมใสในการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

6. มีความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และองค์กรวิชาชีพตน

7. ไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

8. จดเว้นอบายมุขและปฏิบัติตามคำสอนที่ตนนับถือ

9. ขวนขวายหาความรู้อยู่เสมอ

10. มีมนุษยสัมพันธ์

11. ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุคลากรในหน่วยงานและชุมชน

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส

วีระวัฒน์ ปิ่นนิคามย์ (2544 : 48-51) ได้ให้ความหมาย หลักความโปร่งใสไว้ว่า ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติทุกระดับต้องสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ร่วมกันอย่างโปร่งใส สามารถหาหนทางแก้ไข

ที่ดีกว่า และทันสถานการณ์ การเชื่อมั่นในหลักของธรรมาภิบาล จึงต้องเน้นการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมิน สร้างให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมและรู้สึกเป็นเจ้าของ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2541 : 11) ได้ให้ความหมาย หลักความโปร่งใสไว้ว่าหมายถึงการทำงานแบบตรงไปตรงมา ชี้แจงได้ ตอบคำถามได้ ขอเหตุผล ขอข้อมูล เราให้ได้ เปิดเผยได้ จนถึงประชาชนต้องการรับฟังเหตุผล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 9) ได้ให้ความหมาย หลักความโปร่งใสไว้ว่า การมีระบบการทำงานที่เปิดเผยที่สนใจ สามารถตรวจสอบ และติดตามผลได้ซึ่งรวมถึงมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา และมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

กิตติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์ (2545 : 14) ได้ให้ความหมาย หลักความโปร่งใสไว้ว่า คือ มีมาตรฐานการปฏิบัติเป็นสากลสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสซึ่งในระดับองค์กรมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดี

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส คือ การทำงานแบบตรงไปตรงมา การมีระบบการทำงานที่เปิดเผยที่สนใจ สามารถตรวจสอบ และติดตามผลได้ เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกคน

หลักการมีส่วนร่วม

สุริชัย หวันแก้ว (2527 : 166) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม หมายถึง การอยากเข้าร่วมด้วยความสมัครใจโดยสิ่งเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมและชีวิตของเรา

กรรณิกา ชมดี (2524 : 11) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคน ที่เห็นพ้องต้องกัน และเข้าร่วมรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ กระทำโดยผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527 : 3) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม หมายถึง เป็นการเข้าร่วมกิจกรรมของชาวบ้านตามที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนจัดขึ้น และชาวบ้านเป็นผู้เสนอโดยมีการเข้าร่วมหลายระดับ เช่น การเข้าร่วมฟังเฉย ๆ ฟังและออกความคิดเห็น ตลอดจนเข้าร่วมในการวางแผนและมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้านกรรมการหมู่บ้านและชาวบ้านทั่วไป

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2526 : 6) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และการสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปแบบ

บุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม และองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่อง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

หลักความมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของประเทศ การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ ซึ่งในระดับองค์กรจะต้องมีการวางระบบการรับฟังความเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

ประกอบ คุณารักษ์ (ธีรภัทร์ เจริญดี. 2542 : 13) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม หมายถึง ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและผู้นำชุมชนนี้ หากจัดให้เหมาะสมแล้วจะเป็นประโยชน์อย่างมาก ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ จะได้ว่า ประชาชนและบุตรหลานของตน ต้องการอะไร จากระบบการศึกษาและอะไรในระบบที่มีอยู่แล้ว ประชาชนไม่ต้องการเป็นการลดความสูญเสียเปล่าทางการศึกษา จะก่อให้เกิดความรู้สึกรู้สึกมีอำนาจ มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงเรียน ทำให้เกิดพลังในการเปลี่ยนแปลง การมีส่วนร่วม ทำให้มีโอกาสดำเนินการด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ และมีการนำทรัพยากรในท้องถิ่นไปใช้ ในการจัดการศึกษามากขึ้น ประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนเป็นอย่างดี โรงเรียนสามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้ตรงตามความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งจะส่งผลถึงนักเรียนต่อไป ซึ่งโรงเรียนกับชุมชนจะมีความสัมพันธ์กันดีขึ้น

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

หลักความรับผิดชอบ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2541 : 11) ได้ให้ความหมาย หลักความรับผิดชอบหมายถึง การใช้ความคู่กับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส คือ รับผิดชอบต่อตนเอง ปฏิบัติหน้าที่ต่อตนเองด้วยความตรงไปตรงมา มีเหตุผลไม่โก่งแม้แตหน้าที่เดียวของราชการ เป็นความรับผิดชอบต่อตนเองในการรักษาเวลา ต่อมาคือความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา มีผลงานจนถึงสุดท้าย รับผิดชอบต่อสังคมมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ในฐานะข้าราชการต้องโยงความรับผิดชอบต่อเราไปจนถึงสังคมให้ได้ และทุก ๆ งานของราชการสามารถโยงได้ทุกงาน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 8) ได้ให้ความหมาย หลักความรับผิดชอบหมายถึง หมายถึงการตระหนักถึงความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ที่มีต่อผู้รับบริการ ผู้รับประโยชน์และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ในการ

ตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม มีความพร้อมและสามารถที่จะให้ ถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้

สำนักนายกรัฐมนตรี (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 16) ได้ให้ความหมาย หลักความรับผิดชอบ หมายถึง เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการ เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

สุจริต นิमितกุล (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 16) ได้ให้ความหมาย หลัก ความรับผิดชอบหมายถึง เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 8) ได้ให้ความหมาย หลักความ รับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพ ในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน ซึ่งในระดับ องค์กร มีการกำหนด โครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจในการ ตัดสินใจลงสู่ระดับต่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบต่อสังคมมีความชัดเจนมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รมรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม ในบทบาทหน้าที่ที่มีต่อผู้รับประโยชน์และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อ สาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่ต่อตนเองด้วยความตรงไปตรงมา ทำหน้าที่ในการตอบสนองความ ต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม

หลักความคุ้มค่า

สำนักนายกรัฐมนตรี (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 16) ให้ความหมาย หลัก ความคุ้มค่า หมายถึง เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ส่วนรวม โดยรมรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด คุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มี คุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรให้สมบูรณ์

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2541 : 13) ให้ความหมาย หลักความคุ้มค่า หมายถึง การใช้ ทรัพยากรตั้งแต่เวลา วัสดุสิ่งของต่าง ๆ เกื้อหนุน การใช้สมองของคนเราอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เพื่อให้ งานของเรามีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถสำคัญที่สุดไม่ทุจริต

สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า จึงหมายถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยความประหยัดมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลได้ผลผลิตมีคุณภาพคุ้มค่าต่อการลงทุนเกิดผลดีอย่างยั่งยืน

1.4 ความสำคัญและความจำเป็น

ความสำคัญและความจำเป็นเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษยชาติเป็นพันๆ ปี เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้ง โดยสันติวิธีและสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืนในอดีตประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมของไทย เป็นภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงปกครองโดยหลักทศพิธราชธรรม หรือธรรม 10 ประการ ของพระราชาในการบริหารงานแผ่นดิน ได้แก่ 1) ทาน-การให้ทรัพย์สิ่งของ 2) สีล-ประพฤติดีงาม 3) ปริจจาคะ- ความเสียสละ 4) อาชชวะ-ความซื่อตรง 5) มัททวะ-ความอ่อนโยน 6) ตมะ-ความทรงเดช เภากิเลสตัณหา 7) อักโกธะ-ความไม่กริ้วโกรธ 8) อวิหิงสา-ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน 9) ขันติ - ความอดทน เข้มแข็งไม่ท้อถอย และ 10) อวิโรธนะ-ความไม่คลาดธรรม อันเป็นหลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันว่า เมื่อประเทศมีพระราชาที่เน้นหลักทศพิธราชธรรมแล้ว บ้านเมืองจะมีความมั่นคงสงบสุข ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน บริหารอย่างตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียงหรือทุจริตทำให้ประชาชนมีความพอใจ มีความรักใคร่ นับถือและปฏิบัติตามองค์พระมหากษัตริย์

ปัจจุบันโดยเฉพาะในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาด้านต่าง ๆ เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องตื่นตัว และทุ่มเททรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของตน ให้ทันโลกทันสมัยตามสภาพแวดล้อมและกติกาใหม่ของสังคมเนื่องมาจากภาครัฐในโลกยุคใหม่ต้องปรับลดบทบาท จากผู้ปกครองเป็นผู้ให้บริการและธำรงรักษาความเป็นธรรมในสังคม ภาคประชาชน และภาคเอกชนมีบทบาทในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมมากขึ้น โดยภาคเอกชนได้ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการตามหลักการบริหารงานสมัยใหม่อย่างต่อเนื่อง และรวดเร็ว เพื่อความอยู่รอดและการแข่งขัน ในขณะที่ภาครัฐไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็ว รุนแรง เปิดกว้างและมีการแข่งขันสูงขึ้น ก่อให้เกิดความอ่อนแอ ล้าสมัย ไม่สามารถบริหารจัดการประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำ เกิดภาระหนี้ท่วมหนี้ สังคมเสื่อมศรัทธาในเรื่องการบริหารและการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กติกาของสังคม และการบริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศไทย จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน

ตามยุคสมัยโดยมีแนวทางที่เป็นจุดร่วมเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่เหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเท่าทันโลก นำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ โดยปรากฏใน“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 75 ว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน” แสดงถึงการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการให้มีความสุจริต โปร่งใส มีความชอบธรรม ในการใช้อำนาจและสนองความต้องการของประชาชน ยึดหลักความเสมอภาคเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ หรือเล่นพรรคเล่นพวก ตระหนักถึงเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชนที่คาดหวังต่อราชการ ให้เกิดความพึงพอใจ โดยจะต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สั้น โปร่งใส บริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว มีความคล่องตัว รวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละกลุ่ม หรือพื้นที่เป้าหมายที่แตกต่างกันไปจะเห็นได้ว่าภาครัฐมีโครงสร้าง และบทบาทที่มีขนาดใหญ่และอำนาจกว้างขวาง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้สร้างกลไกอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานภาครัฐ โดยองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้นภาครัฐในโลกประชาธิปไตยยุคใหม่จึงมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการ คือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ที่เกิดกับประชาชนหรือผู้รับบริการให้ความสำคัญกับความประหยัด และความมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม กระจายงานให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรอิสระมีส่วนร่วมดำเนินการ

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามา ร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการเป็นการจัดระบบการบริหารแบบให้ที่ไม่ผูกขาด หรือรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีต

จากปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และการเงินของไทย ตลอดจนแนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยละเลยผลกระทบที่มีต่อต้นทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่ สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของชุมชนและครอบครัว และกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความคิด ความเชื่อของประชาชน ทำให้รัฐบาลได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประเทศชาติ ต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เริ่มปรับแนวคิดการพัฒนามีจุดเน้นหลักเพียงอย่างเดียว คือ การพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รวมเจตนารมณ์การร่างรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น” ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีการระบุถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา 26 – 65 รวม 40 มาตรา ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิตามที่กำหนดและรัฐจะงดเว้นการกระทำการอันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชน และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545) เป็นการพัฒนามนุษย์โดยการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่เพื่อพัฒนาคนไทยทุกคนให้พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และเน้นหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 16) ได้สรุปลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลแบบสากลว่า เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม สร้างความเป็นธรรมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลมีอยู่ 5 ส่วนที่จะต้องเชื่อมโยงกัน ส่วนที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation) ส่วนที่สอง คือ ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) และส่วนที่สาม คือ ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 6) ได้สรุปลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลแบบสากลว่า เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ การปรับวิถีคิดวิธีบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ

ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องดีงามหรือธรรมาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกอย่างรวดเร็ว รุนแรงและมีการแข่งขันกันสูงขึ้น ทำให้ประเทศไทยเกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการบ้านเมืองโดยการปฏิรูประบบราชการ และการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใสให้ผู้มีส่วนร่วมได้เสียเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการเพื่อความสงบสุขของประชาชน ความมั่นคงเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล ปรับแนวความคิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว เป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นหลักว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ เพื่อเตรียมความพร้อม และพัฒนาคนไทยทุกคนให้พร้อมรับกับกระแสของความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์

1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ จึงกำหนดให้มี “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” โดยให้ส่วนราชการปฏิบัติตามโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (ธีระ รุญเจริญ. 2550 : 200 - 202)

สาระสำคัญของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ “ธรรมาภิบาล” พอสรุปเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานทางการศึกษาดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น
 2. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการบริหารราชการเพื่อ
 - 2.1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 - 2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - 2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 - 2.4 ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
 - 2.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

- 2.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 2.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
3. การบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีแนวทางดังนี้
 - 3.1 กำหนดภารกิจตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับแนวนโยบาย
 - 3.2 ปฏิบัติภารกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้
 - 3.3 จัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย ก่อนเริ่มดำเนินการ
 - 3.4 รับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคม
 - 3.5 แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโดยเร็ว
4. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐให้ปฏิบัติดังนี้
 - 4.1 จัดทำแผนปฏิบัติล่วงหน้า
 - 4.2 ในแผนให้มีรายละเอียด ขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณในการดำเนินการ
 - 4.3 จัดให้มีการติดตามและประเมินผลปฏิบัติ
 - 4.4 เมื่อเกิดผลกระทบต่อประชาชนในการปฏิบัติตามภารกิจให้เป็นหน้าที่ต้องแก้ไข และบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงแผนตามความเหมาะสม
5. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐให้ดำเนินการดังนี้
 - 5.1 กำหนดเป้าหมาย แผนการดำเนินงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จและงบประมาณ และเผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนทราบ
 - 5.2 ทำบัญชีต้นทุนงานบริการสาธารณะตามกำหนด
 - 5.3 ให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติ
 - 5.4 ถ้ามีการดำเนินการขออนุญาต ขออนุมัติ หรือความเห็นให้แจ้งผลภายใน 15 วัน
 - 5.5 วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ โดยเร็ว
 - 5.6 ปกติให้ส่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษร
6. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติดังนี้
 - 6.1 จัดให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ
 - 6.2 กพร. โดยความเห็นชอบของ ค.ร.ม. สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ / แนวทางการกระจายอำนาจก็ได้
 - 6.3 ให้จัดทำแผนภูมิ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการเปิดเผยไว้
 - 6.4 จัดศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นศูนย์บริการร่วม
 - 6.5 ให้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ศูนย์บริการร่วม

- 6.6 ให้จัดศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ
7. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ดำเนินการดังนี้
- 7.1 จัดให้มีการทบทวนภารกิจของหน่วยงาน
- 7.2 ห้ามมิให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน
- 7.3 สํารวจตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบของหน่วยงาน
- 7.4 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอแนะต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อเห็นว่ากฎหมาย กฎระเบียบ ไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรค เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป
8. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดำเนินการดังนี้
- 8.1 บริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานกับส่วนราชการด้วยกัน โดยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จให้เป็นที่รับทราบ
- 8.2 ตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินงานให้ทราบภายใน 15 วัน
- 8.3 จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- 8.4 ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายกลางขึ้น เพื่อความสะดวกและรวดเร็วของประชาชน
- 8.5 ถ้ามีการร้องเรียน เสนอแนะหรือความเห็นเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานราชการ อุปสรรค ความยุ่งยากหรือปัญหาต้องพิจารณาให้ลุล่วง อาจใช้ IT ก็ได้
- 8.6 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว
- 8.7 ให้ปฏิบัติราชการโดยปกติเป็นเรื่องเปิดเผย
- 8.8 จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี สามารถดูหรือตรวจสอบได้
9. การประเมินผลการปฏิบัติราชการให้ดำเนินการดังนี้
- 9.1 จัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ คุณภาพการบริการและความพึงพอใจของประชาชน
- 9.2 อาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ
- 9.3 จัดประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามตำแหน่งประ โยชน์และผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการ

9.4 ถ้าการบริหารของส่วนงานใดมีคุณภาพ และเป็นไปตามเป้าหมายและประชาชนพอใจให้ กพร. เสนอ ค.ร.ม. จัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่นักบริหารนั้น ๆ

9.5 ให้ กพร. เสนอให้รางวัลต่อ ค.ร.ม. เพื่อให้ความเห็นชอบ ค.ร.ม. สำหรับการให้เงินประสิทธิภาพของส่วนราชการ เป็นไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงาน ผลสัมฤทธิ์ ไม่เพิ่มค่าใช้จ่าย และคุ้มค่า

จาก “ธรรมนูญการปฏิบัติ” ตาม พ.ร.ก. การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐดังกล่าว สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำเป็นต้องนำมาปฏิบัติ โดยประยุกต์ใช้เท่าที่จำเป็น จึงคาดว่าจะทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเป็นไปด้วยดี ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเป็นแน่แท้

ทั้งนี้ ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ และผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ และรายงานผลการดำเนินการ ความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ หรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้

สรุปได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 หมายถึง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยให้ส่วนราชการปฏิบัติตาม โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอน การปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารในโรงเรียน

2.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียน

ปฏิญญา สาทร (สมคิด บางโม, 2544 : 2) ให้ความหมาย การบริหารโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนา เด็ก เยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ค่านิยม คุณธรรม เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

รุ่งทิวา จักรกร (2548 : 138) ให้ความหมาย การบริหารโรงเรียน หมายถึง การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่ ความรับผิดชอบของโรงเรียน ได้แก่ การให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคมให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2544 : 153) ให้ความหมาย การบริหารโรงเรียน หมายถึง การบริหารโรงเรียนเป็นแหล่งพัฒนาประชากรของประเทศสำคัญยิ่ง เป็นหน่วยงานที่ใช้ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์

จำนวนมาก หากการจัดการบริหารงานในโรงเรียนขาดประสิทธิภาพ ผลผลิตของโรงเรียน คือนักเรียนที่สำเร็จออกไป ย่อมมีประสิทธิภาพต่ำซึ่งส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศย่อมจะล่าช้าตามไปด้วย

ดังนั้น การบริหาร โรงเรียน จึงหมายถึงการบริหารการศึกษาของกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะ ส่งเสริมให้การบริหารงานโรงเรียนเกิดสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ส่วนสำคัญได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการ การบริหารงานกิจการนักเรียน บริหารงานอาคารสถานที่ และบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน

2.2 การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

2.2.1 ความเป็นมาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลัง และมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพ เชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ที่ว่า

“มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระและมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ในมาตรา 35 ดังนี้

“มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการขุดเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”

สรุปได้ว่า ความเป็นมาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง การให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว ในการบริหารจัดการ เป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถ จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.2.2 ความหมายของนิติบุคคล

นิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้สิทธิ หน้าที่ และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อกำเนิดสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดาารวมกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่ง และเพื่อให้ดำเนินกิจการนั้น ๆ ได้ นิติบุคคลจะเป็นที่จะต้องมียุติประโยชน์ และสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคล ดังกล่าวจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามกฎหมาย และดำเนินกิจการภายใต้นิติบุคคลเพียงคนเดียว หรือในกรณีที่เป็นกรรวมทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง เช่น เพื่อการศึกษา ศาสนา หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาประโยชน์และเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มีการใช้อำนาจมหาชน

2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะและมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชนของรัฐ เทศบาล วัด เป็นต้น

ในกรณีสถานศึกษา สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ได้รับสภาพเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงหมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเป็นกรอบขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ และวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการต่างๆ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคลเหล่านั้น

สรุปได้ว่า ความหมายของนิติบุคคล หมายถึง บุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้สิทธิ หน้าที่ และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน และ นิติบุคคลตาม กฎหมายมหาชน

2.2.3 แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

สถานศึกษานิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและขอบ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ เป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ สถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษารับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง เช่นเดียวกับสถานศึกษาไม่เป็นนิติบุคคล ส่วนอำนาจหน้าที่ ที่เพิ่มขึ้นในฐานะนิติบุคคล กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็น นิติบุคคลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ สถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหา รายได้จากการบริหารสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมสถานศึกษาที่ไม่จัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจของสถานศึกษา สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังกล่าว นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ถือปฏิบัติแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีการดำเนินกิจการ หรือบริหารงานทั้งงานวิชาการ งานประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงาน ทั่วไปให้มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management) และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) ที่ยึดทั้งหลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการนำ วิสัยทัศน์ และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีความรวบรวม และจัดระบบข้อมูล วางแผนและดำเนินการตามแผน ศึกษากฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ใช้การบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม มีการจัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง เนื่องจากสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีสถานภาพที่เป็นทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายมากกว่าสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ในการบริหารงาน ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลจึงควรระมัดระวังเพราะอาจถูกฟ้องร้องกรณีไม่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วทำให้ผู้อื่นเสียหาย ต้องระมัดระวังในการกระทำนิติกรรมสัญญาต้องรับผิดชอบฐานละเมิด โดยเฉพาะการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาหรือสื่อสิ่งประดิษฐ์ที่เป็นนวัตกรรมทางการศึกษาในการบริหารงานการเงิน และทรัพย์สินผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีระบบการตรวจสอบ และรายงานที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน มีการควบคุมรักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้เสมอ รวมทั้งระมัดระวังการใช้ประโยชน์จากเงินรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สิน

สรุปได้ว่า แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล คือ สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดการรายได้จากการบริหารสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมสถานศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจของสถานศึกษา

2.2.4 อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 มีดังนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ ของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ
2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรม สัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับ ตามที่ได้รับมอบหมาย

4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตร และวุฒิปัตร์ของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป บริหารกิจการของสถานศึกษา ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตร และวุฒิปัตร์ของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2.3 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา

ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขานุการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะให้มีรองผู้อำนวยการ หรือรองหัวหน้าส่วนราชการรองจากผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนราชการก็ได้

2.3.1 การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและการบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเก็หนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานวิชาการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น

2. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาตนเอง และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก

3. เพื่อให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

4. เพื่อให้สถานศึกษาได้ประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นๆ อย่างกว้างขวาง

ขอบข่าย/ภารกิจ มีขอบข่ายและภารกิจ 17 งาน

1. การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น

2. การวางแผนงานด้านวิชาการ

3. การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา

4. การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

5. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

6. การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

7. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา

8. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้

9. การนิเทศการศึกษา

10. การแนะแนว

11. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

12. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

13. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

14. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

15. การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

16. การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา

17. การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2.3.2 การบริหารงานงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริหารมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

วัตถุประสงค์

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

ขอบข่าย/ภารกิจ มีขอบข่ายและภารกิจ 22 งาน

1. การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง
3. การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
4. การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
5. การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
6. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ
7. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ
8. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
9. การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา
10. การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
11. การวางแผนพัสดุ
12. การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือ สิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี
13. การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

14. การจัดหาพัสดุ
15. การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
16. การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
17. การเบิกเงินจากคลัง
18. การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
19. การนำเงินส่งคลัง
20. การจัดทำบัญชีการเงิน
21. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
22. การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

2.3.3 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสรระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็วเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
2. เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
3. เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานวิชาชีพ
4. เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่าย/ภารกิจ มีขอบข่ายและภารกิจ 20 งาน

1. การวางแผนอัตรากำลัง
2. การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

4. การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
6. การลาทุกประเภท
7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
8. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
9. การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
10. การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
11. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
12. การออกจากราชการ
13. การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
14. การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
15. การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
16. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
17. การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
18. การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
19. การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต
20. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.3.4 การบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่นๆ บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจน การมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานและอำนวยความสะดวก ให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. เพื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งก่อให้เกิด ความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี เลื่อมใส ศรัทธา และให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา ขอบข่ายและภารกิจ มีขอบข่ายและภารกิจ 22 งาน มีดังนี้

1. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
 2. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
 3. การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
 4. งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
 5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
 6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
 7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
 8. การดำเนินงานธุรการ
 9. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
 10. การจัดทำสำมะโนครุฑผู้เรียน
 11. การรับนักเรียน
 12. การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา
 13. การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย
 14. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
 15. การทำสนศึกษา
 16. งานกิจการนักเรียน
 17. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
 18. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
 19. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
 20. การรายงานผลการปฏิบัติงาน
 21. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
 22. แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน
- สรุปได้ว่า ขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา คือ การบริหารงานในสถานศึกษา ในงาน 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

2.4 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ในการบริหาร

แนวความคิดการบริหารงานเชิงมนุษยสัมพันธ์ ถือว่าการบริหารเป็นการทำงานของคนกับคน มนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการทำงาน ความต้องการทางใจ กำลังใจ ความพึงพอใจเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างเสริมประสิทธิภาพของงาน ไม่น้อยกว่าปัจจัยอื่น ๆ การบริหารงานจึงจะดำเนินไปคู่เป้าหมายได้ดีสอดคล้องกับการทดลองของ เอลทล เมโย (สมคิด บางโม. 2544 : 191) ได้ผลคือ คนเป็นสิ่งที่ชีวิตจิตใจ ขวัญ กำลังใจ เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการทำงานจะปฏิบัติเหมือนเครื่องจักรไม่ได้ รางวัลทางจิตใจ มีผลต่อการจูงใจในการทำงาน ความสามารถในการทำงานของคนขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ทางสังคม และอิทธิพลของกลุ่ม มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

คีธ เดวิด (สมคิด บางโม. 2544 : 192) ให้ความหมาย มนุษยสัมพันธ์ในการบริหารเป็นวิธีการ ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ และจูงใจให้คนในกลุ่มได้ร่วมกันทำงานอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพ โดยมีความพึงพอใจในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วกัน

เอควิน บี ฟลิปโป (สมคิด บางโม. 2544 : 192) ให้ความหมาย มนุษยสัมพันธ์ในการบริหาร เป็นการรวมคนให้ทำงานร่วมกัน ในลักษณะมุ่งให้เกิดความร่วมมือประสานงานความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ เพื่อบังเกิดผลบรรลุเป้าหมาย

สมพงษ์ เกษมสิน (สมคิด บางโม. 2544 : 192) ให้ความหมายมนุษยสัมพันธ์เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเพื่อให้เกิดความร่วมมือสมานฉันท์ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

สมคิด บางโม (2544 : 193) ให้ความหมายมนุษยสัมพันธ์ ในการบริหารคือ กระบวนการจูงใจที่ให้นักคิดในองค์การร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานด้วยความพึงพอใจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องดำเนินการเพื่อสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับครูทุกคนในโรงเรียน เพื่อให้ครูร่วมแรงร่วมใจกันทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อพัฒนาโรงเรียนและพัฒนาเด็กตามเป้าหมายของโรงเรียน

ดังนั้น สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา จะต้องมีคุณธรรมในการสร้างเสริมมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ หลักเบญจศีล พรหมวิหาร 4 อิทธิบาท 4 สังคหวัตถุ 4 ซึ่งการบริหารโดยใช้หลักมนุษยสัมพันธ์เป็นกระบวนการจูงใจให้นักคิดในองค์การ ร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานด้วยความพึงพอใจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องดำเนินการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับครูทุกคนในโรงเรียน เพื่อให้ครูร่วมแรงร่วมใจกันทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อพัฒนาโรงเรียนและพัฒนาเด็กตามเป้าหมายโรงเรียน

สรุปได้ว่า ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ในการบริหาร เป็นการบริหารเป็นการทำงานของคนกับคน มนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการทำงาน ความต้องการทางใจ กำลังใจ ความพึงพอใจเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างเสริมประสิทธิภาพของงาน

3. แนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2

3.1 ความหมายของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

ความหมายของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นกระบวนการดำเนินงานที่มีหน่วยงานและนักวิชาการกล่าวไว้ ดังนี้

3.1.1 หลักนิติธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 36) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของหลักนิติธรรม คือเผยแพร่ความรู้เรื่อง กฎ ระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป สร้างจิตสำนึก เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ในการใช้ ทบตวน ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกระบวนการ ด้วยความเป็นธรรม

3.1.2 หลักคุณธรรม

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2541 : 10 - 11) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของความชอบธรรม โดยเฉพาะความชอบธรรมในการบริหารงานบุคคล ไม่เล่นพรรคเล่นพวก ไม่มอบหมายงานแบบเลือกปฏิบัติ ประเมินผลงานแบบไม่มีเหตุไม่มีผล ทำงานตามอำเภอใจ การทำงานต้องยึดหลักคุณธรรม การรักษาสีทิตและหน้าที่ต้องมีความฉลาดในการใช้อำนาจคุณธรรมของครู หมายถึง คุณสมบัติที่เป็นความดี ความถูกต้องเหมาะสม ซึ่งมีอยู่ภายในจิตใจของครู และเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบวิชาชีพครู กระทำหน้าที่ครูได้อย่างสมบูรณ์ และหลักคุณธรรมในการบริหารงาน หมายถึง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบธรรมในการบริหารงานบุคคล

3.1.3 หลักความโปร่งใส

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 29) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของหลักความโปร่งใสไว้คือ

1. ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุงกลไกการทำงานของข้าราชการให้เน้นการปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์
2. ผู้บริหารทบทวนขั้นตอนและกฎระเบียบเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และมีผู้รับผิดชอบในทุกขั้นตอน

3. ผู้บริหารปฏิบัติตนตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างราชการใสสะอาด เช่นจัดทำแผนการสร้างความปลอดภัยในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน รวมทั้งแผนการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานของตน

3.1.4 หลักการมีส่วนร่วม

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 36 - 65) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องครอบคลุมในประเด็นต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่กระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชน สะท้อนให้เห็น การเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยความสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตย ในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินโครงการและการแบ่งสรรประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

การมีส่วนร่วมเป็นความเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรงและทรัพยากร เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะทางเศรษฐกิจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน การมีส่วนร่วมของชุมชน

อนันท์ ปันยารชุน (2542 : 13) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ การตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ที่สำคัญจะต้องไม่มีใครเป็นนายใคร หรือเป็นนายแห่งชีวิตใคร

2. กระบวนการมีส่วนร่วม นั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเองซึ่งจะทำให้เกิดความตระหนักรับรู้ในความสำคัญของการมีส่วนร่วม

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี (2544 : 2) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. การตัดสินใจ (Decision – making)
2. การเกิดความรู้สึกผูกพันต่อกิจกรรมหรือเรื่องนั้น ๆ (Commitment)
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Behavioral component)

การมีส่วนร่วม จึงเป็นการที่บุคคลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมเสียสละเวลา แรงงาน วัสดุ อุปกรณ์และอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจ

และอารมณ์ของบุคคล ดังนั้น การมีส่วนร่วมควรทำด้วยความสมัครใจ และตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาค ซึ่งการให้สมาชิกเข้ามามีส่วนในการปฏิบัติอย่างแท้จริงจะทำให้บุคคล ชุมชน เกิดความรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุนมีความผูกพันและอุทิศพลังทุกอย่างเพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ

สนธิ สุธนธ์ (2544 : 21 – 22) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษา ให้ประสบผลสำเร็จ มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. บุคคล ได้แก่ ผู้ปกครอง ประชาชนในชุมชน และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
2. องค์กร ได้แก่ หน่วยงาน สถานศึกษา ชุมชน หมู่บ้านและสถานที่สำคัญในท้องถิ่น
3. กิจกรรม ได้แก่ งานหรือโครงการ กลุ่มกิจกรรมที่ประชาชนจะมาร่วมกันในลักษณะริเริ่ม ร่วมค้นหา ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ ร่วมในผลประโยชน์ และร่วมติดตาม ประเมินผล การก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจะต้องมีเครือข่ายในการติดต่อประสานงานกัน โดยจะต้องมีกิจกรรมกลุ่มที่แตกต่างกันออกไป

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 37) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของหลักความมีส่วนร่วมคือ

1. ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
2. กระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานหรือสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. รมณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน
4. สร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

3.1.5 หลักความรับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 8) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของในหลักความรับผิดชอบ คือ

1. ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติ
2. สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self – accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วม ระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
3. ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัล และระบบจูงใจอื่น ๆ

3.1.6 หลักความคุ้มค่า

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 38) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของหลักความคุ้มค่าดังนี้

1. สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร
2. ลดขั้นตอนการให้บริการ / การทำงาน

3. ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน / เพิ่มผลผลิต
4. กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการทำงาน
5. มีระบบติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการ
6. มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล
7. ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงานที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (มาตรา 35 และ มาตรา 39) โดยมีการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management) ซึ่งหมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษา โดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา โดยต้องมีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School board) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติของ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน การปรับปรุงการศึกษาของสถานศึกษาจะเกิดผลสำเร็จได้ ต้องทำที่สถานศึกษาโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา ไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2. หลักการบริหารตนเอง (Self-management) สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจ ด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole school approach) มีการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ

6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไป ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา คือการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา ทั้ง 6 ประการที่มี ความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อปลูกฝังและสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้าที่ต้องให้ความสำคัญกับการรณรงค์สร้างความตระหนักและเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคม โดยการปรับเปลี่ยนความคิดและคุณค่าใหม่หรือปฏิรูปจากกระบวนการสนทนาก่อนหน้านี้ที่สามารถเผชิญกับกระแสของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมในยุคใหม่ ที่มีลักษณะซับซ้อนเชื่อมโยงกันและมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ประกอบด้วย 6 หลัก

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของบุคลากรในโรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียนยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งและข้อบังคับเหล่านั้น

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต สามารถครองตน ครองคน และครองงาน

3. ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย บุคลากรในโรงเรียนและประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรในโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. การมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมในทุก ๆ ระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญและมีผลกระทบต่อผู้คนและสังคม หลักการมีส่วนร่วมนี้ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์สามารถทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการเลือกตั้ง การสอบถามหรือการไต่สวนสาธารณะ การประชุมสาธารณะการประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ การแสดงมติมหาชน การเสนอร่างกฎหมาย การระงับยับยั้ง การออกกฎหมายหรือโครงการของรัฐ และการถอดถอน

5 ความรับผิดชอบต่อ หมายถึง ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การตัดสินใจกระทำใด ๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำนั้น ๆ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ใช้ของอย่างคุ้มค่าในการบริหารการศึกษาเพื่อสร้างสรรค์ เด็กและเยาวชนให้มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

3.2 คุณลักษณะที่ดีของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

3.2.1 คุณลักษณะที่ดีของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

คุณลักษณะที่ดีของแนวทางการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2547 : 75-76) ประกอบด้วย

1. เป็นไปตามหลักวิชาในเรื่องแนวปฏิบัติในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง การบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาตามหลักนิธิธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ที่มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้

2. มีความเหมาะสมในเรื่องการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร สถานศึกษาที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติจริงภายใต้บริบทของสถานศึกษา

3. มีความเป็นไปได้ในเรื่องการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร สถานศึกษาที่มีเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริงภายใต้บริบทของสถานศึกษา

สรุปได้ว่า คุณลักษณะที่ดีของแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ควร มีแนวทางตามหลักวิชาในเรื่องแนวปฏิบัติในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง ที่มีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปได้ ตามหลักนิธิธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความ รับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

3.2.1 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมาก เพราะ สถานศึกษาเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษา และระบบสังคม เคนซ์วิช (Kenzevich. 1984 : 17-18) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ มีบทบาท สำคัญถึง 17 บทบาทคือ

1. บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทาง (Direction setter) หมายถึง ผู้บริหารต้องเป็นผู้กำหนด วางแผนนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

2. บทบาทความเป็นผู้นำและกระตุ้นความเป็นผู้นำ (Leader catalyst) หมายถึง ผู้บริหาร จะต้องเป็นผู้นำในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสถานศึกษา และเป็นผู้นำน้ำให้ บุคลากรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชามีแนวโน้มตามได้

3. บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่รู้จักการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งแล้วแต่กิจการด้านต่าง ๆ ว่าควรจะวางแผนอย่างไร และต้องร่วมมือกับบุคลากรทุกฝ่ายภายในสถานศึกษานั้น ๆ เป็นอย่างดี
4. บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision maker) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการบริหาร และตัดสินใจในการทำกิจการงานต่าง ๆ ในสถานศึกษา
5. บทบาทเป็นนักจัดองค์การ (Organizer) ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานต่าง ๆ ในสถานศึกษา
6. บทบาทเป็นผู้จัดการเปลี่ยนแปลง (Change manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำและรู้จักการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษา สถานศึกษาให้ดีขึ้นและรู้จักโน้มน้าวจิตใจของบุคลากรภายในสถานศึกษาให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่คืบคลานด้วย
7. บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Co-ordinator) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ประสานงานที่ดีทั้งภายในสถานศึกษาของตนเอง และประสานงานต่าง ๆ กับสถานศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ด้วย
8. บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่บุคลากรทั้งภายในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา สามารถที่จะติดต่อสื่อสารได้โดยไม่แบ่งระดับหรือชนชั้น
9. บทบาทเป็นผู้แก้ความขัดแย้ง (Conflict manager) ผู้บริหารจะต้องคอยเป็นผู้แก้ปัญหาเมื่อบุคลากรภายในสถานศึกษาเกิดความขัดแย้ง หรือต่างสถาบันที่เกิดการขัดแย้งกัน
10. บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problems manager) ผู้บริหารจะต้องรู้จักและคอยแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมชาติ เมื่อเกิดการขัดแย้ง ไม่ว่าจะทั้งภายในสถานศึกษาของตนเองหรือต่างสถานศึกษาก็ตาม
11. บทบาทเป็นผู้จัดระบบงาน (Systems manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำ ในการจัดระบบงานและรู้จักพัฒนาสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น
12. บทบาทเป็นผู้บริหารการเรียนการสอน (Instructional manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะการเรียนรู้เกี่ยวกับหลักสูตรหรือวิชาต่าง ๆ ที่จะทำการเรียน การสอนที่ทางกระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้นมาให้เป็นอย่างดี และจะต้องเรียนรู้การจัดการเรียนการสอนและการบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา
13. บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel manager) ผู้บริหารจะต้องรู้จักเลือกสรรหาบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน รู้จักรักษาและพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา
14. บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร (Resource manager) ผู้บริหารต้องรู้จักนำเอาทรัพยากร ทั้งทรัพย์สิน สิ่งของ บุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์และทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูง และรู้จักเทคนิควิธีการใช้ที่ดี

15. บทบาทเป็นผู้ประเมิน (Appraiser) ผู้บริหารต้องมีการประเมินผลของการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว เพื่อจะได้รู้ว่าสิ่งที่ดำเนินไปแล้วดีหรือไม่จะได้ดำเนินการต่อไปถ้าเกิดผลดี และเปลี่ยนแปลงวิธีการถ้าการดำเนินการนั้นเกิดผิดพลาด

16. บทบาทเป็นประธานในพิธี (Ceremonial head) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางด้านการจัดงานและพิธีการต่าง ๆ ทั้งในสถานศึกษาของตนเองและนอกสถานศึกษา เมื่อได้รับเชิญมาเป็นพิธีการ

17. บทบาทเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (Public relator) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำและมีความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก รู้จักการประชาสัมพันธ์การติดต่อประสานงาน และรู้จักการให้บริการแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการ

สรุปได้ว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมาก เพราะสถานศึกษาเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษา และระบบสังคม จึงมีบทบาทในการบริหารงานในทุกด้าน เพื่อให้สถานศึกษามีคุณภาพ

การพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษาให้เป็นกระบวนการที่ให้นักเรียนได้พัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ เป็นคนดี และคนเก่งในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่อาจกระทำได้อีกถ้าไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการที่ดีพอ การที่จะให้การศึกษารับบทบาทเชิงรุกมีพลังสร้างสรรค์ให้เป็นสังคมแห่งปัญญา และการเรียนรู้ในยุคข้อมูลข่าวสารและการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงได้มีการกระจายอำนาจทางบริหารการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว และสามารถตัดสินใจดำเนินการในขอบเขตที่รับผิดชอบในฐานะการเป็นนิติบุคคล ในด้านการบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (มาตรา 35 และ มาตรา 39) โดยมีการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management) ซึ่งหมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษา โดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา โดยต้องมีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School board) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด โดยมีหลักการ ดังนี้

1. หลักกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน การปรับปรุงการศึกษาของสถานศึกษาจะเกิดผลสำเร็จได้ต้องทำที่สถานศึกษาโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา ไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2. หลักการบริหารตนเอง (Self-management) สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจ ด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อประโยชน์ให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole school approach) มีการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ

6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

นอกจากนี้การบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้เกิดความพึงพอใจในการบริการของภาครัฐมากขึ้น โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ ดังนั้น สถานศึกษาจึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง โดยที่ผู้บริหารสถานศึกษาอาจนำหลักการดังกล่าวมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน และเป้าหมายในการจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยมีกรอบแนวคิดของกระบวนการบริหาร และการจัดการที่ดี ดังนี้

1. การกำหนดจุดหมาย ผลที่คาดหวัง หรือภาพความสำเร็จของการบริหารและการจัดการที่ดี (Goal/expected output) เปรียบเสมือนการมีเข็มทิศนำทางไปสู่ความสำเร็จ สำหรับในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดในการวางแผน และการบริหารเชิงกลยุทธ์ เน้นการ

กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) คือ ภาพอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งทางการศึกษาได้นำมาใช้ในการจัดทำแผนของหน่วยงานและสถานศึกษา การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน เป็นต้น ในการกำหนดผลที่คาดหวังควรพิจารณาประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่

1.1 ผลคาดหวังของสถานศึกษา คือ ประสิทธิภาพขององค์กรสถานศึกษา ซึ่งมีสิ่งเชื่อมโยงกับความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน หรือคุณลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ คือการระบุพันธกิจของโรงเรียนไว้อย่างชัดเจน และมีจุดเน้น การมีบรรยากาศที่ปลอดภัยเป็นระเบียบเอื้อต่อการเรียนรู้ การมีความคาดหวังสูงทั้งค่อนักเรียน ครู และผู้บริหาร การมีโอกาสนในการเรียนรู้และนักเรียนได้ใช้เวลาที่มีเพื่อการเรียนรู้ ผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกคน มีภาวะผู้นำด้านวิชาการ มีการกำกับดูแลความก้าวหน้าของนักเรียนอยู่เสมอ บ้าน และโรงเรียน มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

1.2 แนวทางการกำหนดผลที่คาดหวัง จากแนวคิดการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objectives : MBO) ได้กำหนดลักษณะที่ควรจะเป็นของวัตถุประสงค์ไว้ว่าจะต้องมีความชัดเจน เข้าใจได้ สามารถทำให้สำเร็จได้ มีลักษณะท้าทาย และวัดได้ ผลที่คาดหวังมักมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่จะต้องสามารถตีความเป็นรูปธรรมและกำหนดตัวชี้วัดได้ผลที่คาดหวังสามารถแบ่งออกได้หลายประเภท ประเภทแรก คือ วัตถุประสงค์ของงานประจำ เช่น การวางแผนในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำจากผู้รับผิดชอบ ในด้านการเงิน สารบรรณ กับผู้รับผิดชอบ ในด้านวิชาการ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่งานสนับสนุนได้เต็มที่ตามความคาดหวังของการปฏิรูปการศึกษา ประเภทที่สอง คือ วัตถุประสงค์เพื่อการแก้ปัญหา ให้ความสำคัญกับการจัดลำดับปัญหา เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นมีหลากหลายลักษณะและต่อเนื่อง ประเภทที่สาม คือ วัตถุประสงค์เชิงนวัตกรรม องค์กรที่จะอยู่รอดและพัฒนาได้จะต้องมีผลผลิตหรือวิธีการ กระบวนการที่ใหม่และสร้างสรรค์เกิดขึ้นเสมอ และประการที่สี่ประการสุดท้าย คือ วัตถุประสงค์ในการพัฒนาตนเอง ทุกคนควรตั้งเป้าหมายในการพัฒนาตนเองไว้อย่างชัดเจนและวางแผนเพื่อให้สามารถไปสู่จุดมุ่งหมายนั้นได้

การกำหนดผลที่ต้องให้เกิดขึ้นอยู่ในลักษณะของวิสัยทัศน์ มีขั้นตอนที่สำคัญคือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดภาพอนาคต วิธีการที่ใช้เรียกว่า การวิเคราะห์ SWOT ซึ่งใช้วิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) ภายในองค์กร ซึ่งอาจจะเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อนในสิ่งที่เป็นนามธรรมหรือรูปธรรม เช่น คน เงิน วัสดุ วัฒนธรรม ค่านิยม บรรยากาศในองค์กร เป็นต้น นอกจากนั้นก็ต้องวิเคราะห์โอกาส (Opportunity) หรือข้อจำกัด (Threat) จากภายนอกโดยจัดทำในลักษณะกระบวนการกำหนด ผลที่คาดหวังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจาก 1) ผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น ครู ผู้ปกครอง บุคคล

และองค์กรอื่นในชุมชน 2) ผู้ที่มีความสามารถเหมาะสม เช่น ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะต้องตัดสินใจ 3) เป็นผู้มีความเต็มใจซึ่งผู้บริหารจะต้องพยายามจูงใจผู้ที่ควรจะมีส่วนร่วมให้เกิดความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือ เจื่อนใจในการนำผลคาดหวังสู่ความสำเร็จ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมโดยแท้จริงจากบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมโดยรูปแบบ 2) ผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทหน้าที่ในการทำความเข้าใจในจุดหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดเพื่อให้เกิดการเห็นพ้อง ยอมรับ และอุทิศตนเพื่อจุดหมายขององค์กร 3) ผู้บริหารจะต้องดูแล อำนวยความสะดวกให้เกิดการปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จตามจุดหมาย โดยการกำหนดแผนและการปฏิบัติงานทุกระบบ 4) การทำให้ความมุ่งมั่นที่จะทำภาพอนาคตที่กำหนดไว้ให้เป็นจริงกลายเป็นวิถีชีวิตการประพฤติปฏิบัติของทุกคนในองค์กร

2. กระบวนการบริหารและการจัดการที่ดี มีประเด็นที่ควรกล่าวถึง 4 ประการ ดังนี้

2.1 การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมนอกเหนือจากงานที่ทำตามปกติ ได้แก่ การให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำ จุดหมายและวัตถุประสงค์ทางการศึกษาในฐานะมืออาชีพ นักการศึกษาจะต้องเป็นผู้กำหนดกระบวนการให้การศึกษาและผลที่คาดหวังจะต้องมีการวิจัยและโปรแกรมการพัฒนา กำหนดเกณฑ์ในการแสดงความรับผิดชอบในผลงาน และกำหนดผู้รับผิดชอบในเรื่องการปฏิบัติงาน

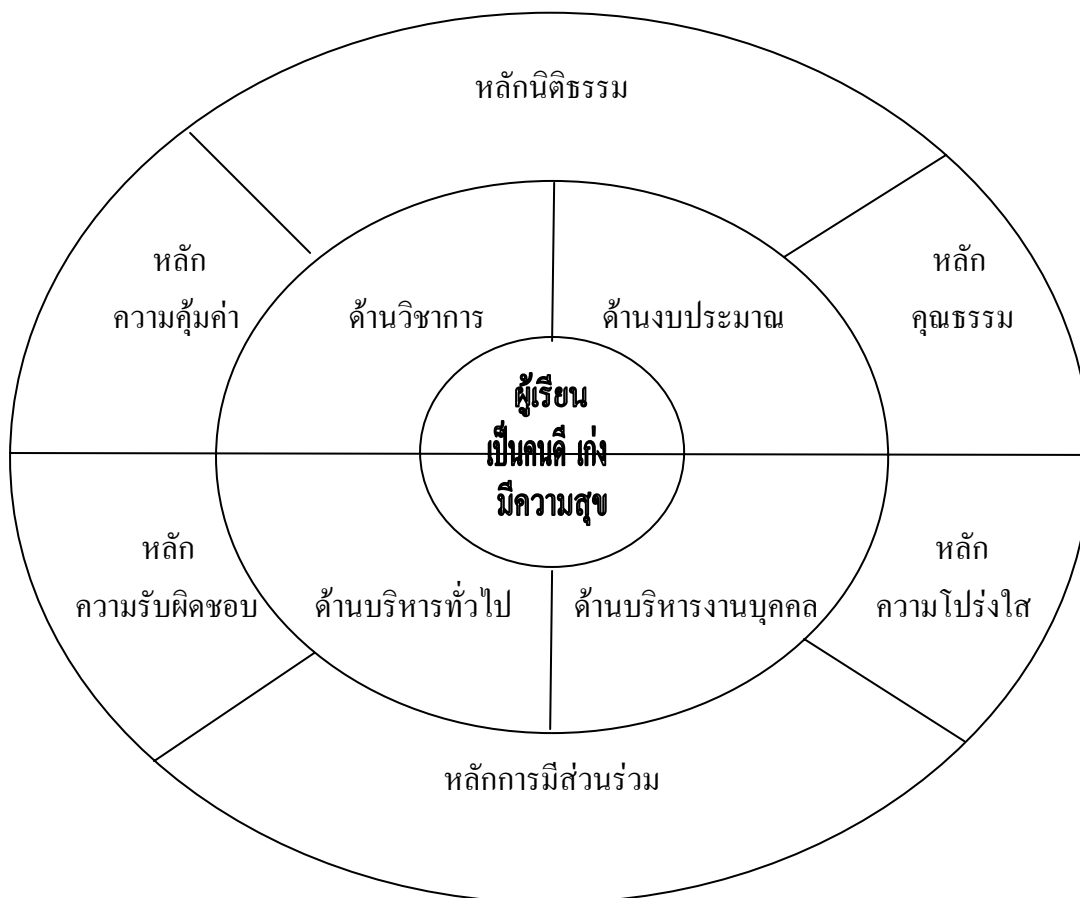
2.2 โดยแนวคิดในการบริหารและการจัดการในปัจจุบัน การบริหารจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการ มากกว่าหรือเท่ากับความสำเร็จในผลลัพธ์ เช่น ในส่วนของการเรียนการสอนซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ ความก้าวหน้าหรือพัฒนาการของนักเรียนเป็นรายบุคคล ศาสตร์ทางการบริหารมีจุดเน้นชัดเจนในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงว่า ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการเป็นสำคัญ เมื่อองค์กรได้เริ่มเคลื่อนไหวไปในทิศทางของการเปลี่ยนแปลงก็ถือว่าน่าพอใจ สิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงต้องทำต่อไป คือ การดำรงรักษาในส่วนที่เปลี่ยนแปลงแล้วจะขยายผลในส่วนที่ยังไม่เปลี่ยนแปลง

2.3 การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กร เนื่องจากการบริหารองค์กรทางการศึกษาในอนาคต เมื่อจุดหมายทางการศึกษาสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ ระบบการบริหารงานด้านวิชาการ การเงิน บุคคล และงานทั่วไปจะต้องเน้นความเป็นอิสระ วิธีการทำงานจะต้องเปลี่ยนจากการทำแบบทีละอย่าง ทีละขั้นตอน มาเป็นทำพร้อมกันหลายอย่าง หลายกลุ่มในจังหวะที่สอดคล้องกัน รวมถึงการทำงานในรูปแบบเครือข่าย เช่น เครือข่าย ผู้บริหาร เครือข่ายครู เครือข่ายกรรมการสถานศึกษา เครือข่ายนักเรียน เครือข่ายครูภูมิปัญญา เครือข่ายพ่อแม่ผู้ปกครอง

2.4 ผู้บริหารต้องให้ความสนใจในการจัดระบบสนับสนุน เพื่อให้ครูและนักเรียน ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น มีความพร้อมและสามารถปฏิบัติบทบาทในทิศทางที่เกื้อหนุนความสำเร็จขององค์กรได้ เช่น การจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นแหล่งเรียนรู้ การอำนวยความสะดวกให้ครูสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงศักยภาพอย่างเต็มที่ ในงานที่ตรงกับความสามารถและความถนัด จนกระทั่งมีความเป็นเลิศทุกคนและดูแลให้ได้รับค่าตอบแทน และการยกย่องตามผลงานที่ปฏิบัติจริง เพื่อจะได้มีขวัญและกำลังใจ ทำงานอย่างมีความสุขและประสบความสำเร็จในชีวิต

3. ทฤษฎีที่จำเป็นสำหรับการบริหารและการจัดการที่ดี จากเดิมได้มีการระบุทฤษฎีในการบริหาร รวม 3 ประเภท ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) และวัสดุ (Material) ต่อมาได้มีการเพิ่มการจัดการ (Management) และทฤษฎีที่ได้รับความสำคัญอย่างยิ่งในทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร (Information) เทคโนโลยี ในปัจจุบันทฤษฎีที่ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง คือ ความรู้ (Knowledge) ซึ่งเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแสวงหา และสังเคราะห์ความรู้ที่ถูกต้องและเหมาะสมกับเวลา บุคคล โดยใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ เพื่อนำความรู้ไปใช้ในการเพิ่มและพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร ในด้านการศึกษา ผลจากการปฏิรูปการศึกษาก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวที่จะให้องค์กร ชุมชน เป็นแหล่งเรียนรู้และขยายต่อไปจนถึงสังคมโลก ผู้บริหารจึงมีหน้าที่ต้องสร้างบรรยากาศภายในองค์กรให้เกิดความไว้วางใจ และความสมานฉันท์ รวมทั้งการสร้างและพัฒนาคุณลักษณะ ของการใฝ่รู้ การพัฒนาตนเองและการพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อให้เป็นทรัพย์สินทางปัญญา ขององค์กรและให้เป็นวัฒนธรรมขององค์กร

4. ระบบการควบคุมการบริหารองค์กรใด ๆ จะต้องมียระบบควบคุมเพื่อให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมาย ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผล โดยส่งเสริมการประเมินผลภายในสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ เพื่อรองรับการประเมินภายนอกมีการนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้กำหนดนโยบายของสถานศึกษา เพื่อให้เป็นกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นธรรมและครบวงจร ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ภาพรวมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 31

เกษม วัฒนชัย (2546 : 22) ได้กล่าวถึงหลักแห่งธรรมาภิบาลไว้ว่า ประการแรก คือ เป้าหมายต้องสอดคล้องต่อความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน (Relevance) ต้องทำในสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์ของโรงเรียน ชุมชน สังคม และประเทศ ประการที่สอง คือ มีความโปร่งใส (Transparency) ไม่ว่าจะบริหารโรงเรียนอย่างไร กระบวนการบริหาร กระบวนการเรียนการสอน ต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ อธิบายได้ และประการที่สาม คือ ทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ นั่นคือ ระบบธรรมาภิบาลมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอนเป็นหลัก มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

สรุปได้ว่า ในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและดำเนินการในขอบเขตที่รับผิดชอบ ในฐานะการเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารสถานศึกษานับเป็น

บุคคลสำคัญต่อการบริหารงานทางการศึกษาเป็นอย่างมาก เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายประสบผลสำเร็จ ในการบริหารจัดการศึกษาร่วมกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยวางกรอบแนวคิดออกเป็น การกำหนดจุดหมาย หรือภาพความสำเร็จของการบริหารและการจัดการที่ดี การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม การทำงานในระบบเครือข่าย การสร้างและพัฒนาคุณลักษณะของการพัฒนาตนเองและการพัฒนาองค์ความรู้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และจัดให้มีการประเมินผลภายในสถานศึกษา เพื่อรองรับการประเมินภายนอก รวมทั้งการนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ในการกำหนดนโยบายของสถานศึกษา จะทำให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นธรรมและครบวงจร

4. สภาพปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 2

4.1 สภาพปัจจุบันที่เกี่ยวกับการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 2 (2548 : 6 - 8) มีสถานศึกษา จำนวน 208 แห่ง และได้กำหนดพันธกิจเป้าประสงค์และกลยุทธ์ ไว้ดังนี้ คือ

พันธกิจ ประกอบด้วย

1. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้กับประชาชนในวัยเรียนอย่างทั่วถึง รวมทั้งผู้ยากไร้ ขาดแคลนด้อยโอกาส พิการ

2. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ผู้เรียนมีคุณภาพ ได้มาตรฐานสากล เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุข มีความรักและความภาคภูมิใจในความเป็นอยุธยา

3. พัฒนาการจัดการกระบวนการเรียนรู้ ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. พัฒนาระบบการบริหารจัดการทุกด้าน ให้มีประสิทธิภาพ

5. ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษา

เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

1. ประชาชนวัยเรียนทุกคน ได้รับบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและทั่วถึง

2. ประชาชนวัยเรียนทุกคน ได้รับบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ มาตรฐานสากล เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุข มีความรักและภาคภูมิใจในความเป็นอยุธยา

3. ครูทุกคนสามารถจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีระบบการบริหารการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

5. ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษา เข้ามามีส่วนร่วม ส่งเสริมสนับสนุน การจัดการศึกษาในทุกระดับมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

กลยุทธ์ ประกอบด้วย

1. จัดระบบติดตามการรับเด็กเข้าเรียน ทั้งระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา
2. จัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอย่างหลากหลาย
3. พัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพ

พัฒนาคุณภาพ

4. พัฒนาครูให้มีความรู้ในการใช้เทคนิคการสอนที่หลากหลาย โดยเน้นการพัฒนาตนเองตามความถนัด ความสนใจอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

5. พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยเน้นการสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันและใช้รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 2 (2549 : 8) มีสถานศึกษา จำนวน 208 แห่ง และได้กำหนดพันธกิจเป้าประสงค์และกลยุทธ์ ไว้ดังนี้ คือ

พันธกิจ ประกอบด้วย

1. จัดและส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชากรในวัยเรียนอย่างทั่วถึง เสมอภาค และมีคุณภาพตามมาตรฐาน
2. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
3. ส่งเสริมและพัฒนาสื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการจัดการศึกษาพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีจรรยาบรรณ และมาตรฐานวิชาชีพส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา

เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

1. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณธรรม สามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ

2. นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

3. ครูและบุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตามความถนัด และความสนใจ

4. มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ผู้รับบริการทางการศึกษามีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษา

กลยุทธ์ ประกอบด้วย

1. เกณฑ์เด็กในวัยเรียนได้เข้าเรียนและจบการศึกษาภาคบังคับกับทุกคน
2. พัฒนาการประชากรวัยเรียนตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพตามที่สังคมต้องการ
3. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนากระบวนการเรียนรู้
4. พัฒนาครูและบุคลากรให้มีศักยภาพ สามารถปฏิบัติงานได้ตามจรรยาบรรณและ

มาตรฐานวิชาชีพ

5. พัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเพื่อรับการประเมินภายนอก
6. พัฒนาสถานศึกษาให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม

สรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันที่เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ได้มีการกำหนด พันธกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ ไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

4.2 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2

การบริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ปัจจุบันประสบปัญหาต่างๆ มีการร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสในการบริหารงานหลายประการ เช่น การบกพร่องต่อหน้าที่ราชการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การละทิ้งทอดทิ้งการปฏิบัติหน้าที่ การขาดราชการ การลงโทษนักเรียน ไม่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในโรงเรียนที่รับผิดชอบ (รายงานการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ครั้งที่ 8/2550 วันที่ 9 สิงหาคม 2550 ณ ห้องประชุมจินดาอินทร์) ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นสะท้อนการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม เช่น การมีส่วนร่วม การควบคุมการปฏิบัติงานให้เกิดความโปร่งใส โดยเน้นความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ในทุกกระบวนการทำงาน

สรุปได้ว่า สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 อาจสืบเนื่องมาจากผู้บริหารสถานศึกษาขาดหลักการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยในประเทศ

กิตติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” โดยศึกษาเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 ของกระทรวงการคลัง ร่างรายงานการกำกับดูแลกิจการที่ดี พ.ศ. 2544 ของตลาดหลักทรัพย์ พบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญนัก โดยเฉพาะหลัก เรื่องความโปร่งใส หลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความรับผิดชอบต่อ ผลการปฏิบัติหน้าที่ และหลักความสามารถในการแข่งขัน อาจมีความแตกต่างบ้างในรายละเอียดเล็กน้อย เช่น บริษัทจดทะเบียนก็ต้องดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนเป็นหลักสำคัญ แต่บริษัทจดทะเบียนก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียด้วย โดยที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ และบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต ด้วยความโปร่งใส เพื่อจะให้คณะกรรมการดังกล่าวนำหลักธรรมาภิบาล ไปบริหารจัดการองค์กรนั้นเพื่อปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจหรือกิจการนั้น รวมทั้งการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น หรือผู้ลงทุนทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน โดยควรมีการประเมินผลงานฝ่ายจัดการและคณะกรรมการเอง และจัดทำจรรยาบรรณของกรรมการผู้บริหาร และพนักงานด้วยกระบวนการสรรหาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อย หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ควรคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงและมีความอิสระเพื่อจะดูแลกำกับการดำเนินการของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ ดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และผู้ถือหุ้นต้องมีหลักธรรมาภิบาลทุกหน่วยและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

กุลยา ตันติผลาชีวะ และคณะ (ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2542 : 118) ได้ศึกษาเปรียบเทียบจรรยาบรรณวิชาชีพครูกับวิชาชีพอื่นอีก 7 สาขา ได้แก่ แพทย์ พยาบาล ทนายความตุลาการ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม และผู้สอบบัญชีรับอนุญาต พบว่า จรรยาบรรณวิชาชีพดังกล่าวเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ ส่วนที่แตกต่างจะเป็นส่วนของจรรยาบรรณ ที่เน้นความจำเพาะตามเอกลักษณ์ของวิชาชีพแต่ละวิชาชีพว่าข้อควรปฏิบัติและควรเว้นปฏิบัติได้อย่างไร ในทางวิชาชีพได้สรุปลักษณะตรงกันหรือร่วมกันของแต่ละวิชาชีพมีลักษณะจรรยาบรรณเหมือนกัน 5 ประการคือ

1. ความซื่อสัตย์ในการประกอบอาชีพ
2. ชำรงไว้ซึ่งเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ ปฏิบัติถูกต้องตามองคลองธรรมและกฎหมาย ถูกต้องเหมาะสมเป็นที่เชื่อถือได้ทางวิชาชีพ รู้จักพัฒนาตนเอง ครอบคร้วและความก้าวหน้าทางวิชาการ
3. รักษาความลับของผู้รับบริการทางวิชาชีพ
4. ไม่อวดอ้าง โฆษณาชวนเชื่อ หรือประกาศคุณสมบัติ ความสามารถทางวิชาชีพจนเกินกว่าเหตุ ข้อกำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพในปัจจุบัน จำแนกได้เป็น 3 ลักษณะคือ
 - 4.1 การประกอบการต้องซื่อสัตย์ รักษาความลับไม่ใช้อำชีพเพื่อประโยชน์ส่วนตน
 - 4.2 ครองตนอยู่ในศีลธรรมอันดี ไม่ประพฤติตนไปในทางเสื่อมเสียการเป็นคนดี
 - 4.3 ดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานวิชาชีพ ไม่ใช่เป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ พัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการ

จากผลการวิจัยเรื่อง การจัดทำงบประมาณ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล พบว่า การจัดทำงบประมาณที่ดีจะอยู่บน 4 หลักการ ได้แก่ การคาดการณ์ได้ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลคือ

1. หลักการมีส่วนร่วม ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานจากข้อมูลที่โปร่งใส กระจายอำนาจในการจัดทำงบประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติและองค์กรท้องถิ่น และกำหนดบทบาทและภารกิจที่ชัดเจน ของหน่วยงานกลาง เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น การเกิดโครงการใหม่ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อหรือกระบวนการประชาพิจารณ์

2. หลักนิติธรรม สร้างกฎ ระเบียบ ที่มีความชัดเจน เข้าใจได้ง่ายและบังคับใช้ทั่วไปเพื่อลดการใช้อำนาจและลดการใช้ดุลพินิจ

3. หลักความโปร่งใสมีการกำหนดทิศทางและจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลาง เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ โดยแสดงรายจ่าย รายได้ทั้งหมด รวมถึงหนี้สาธารณะ มีการเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีของรัฐ เพื่อรายงานทางการเงินในรูปงบดุล งบกระแสเงินสด และงบกำไรขาดทุนเพื่อเสนอภาพรวมฐานะการเงินของภาครัฐ มีการรายงานข้อมูลทางการเงินและการคลัง ที่ครอบคลุมมีความชัดเจน

4. ความรับผิดชอบ กำหนดบทบาทภารกิจที่ชัดเจนของหน่วยงานและให้มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับพันธกิจและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน มีการรายงานผลการดำเนินงานประกอบด้วยผลลัพธ์ผลผลิตที่คาดหวังเปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นจริง มีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง

5. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. หน่วยงานต้องกำหนดบทบาทและภารกิจที่ชัดเจน เพื่อจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน มีการคำนวณต้นทุนผลผลิต วิธีการวัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยกำหนดตัวชี้วัดของผลผลิต และผลลัพธ์โดยหน่วยวัดต้องครอบคลุม ทั้งปริมาณ และคุณภาพ มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมาตรฐาน

7. หลักคุณธรรม และความชอบธรรมกระบวนการจัดสรรงบประมาณ มีความโปร่งใส มีความพร้อม และสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ กระบวนการจัดสรรงบประมาณมีการคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่าย

สัญญา ชาวไร่ (2546 : 88) การศึกษาการรับรู้การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าการรับรู้การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านมีค่าเฉลี่ยในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : 119) การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 พบว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความโปร่งใส

นิรันดร์ เมืองพระ (2546 : 96) กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนงบประมาณที่มีลักษณะมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) มีเป้าหมายที่จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มีระบบการจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ มีระบบรายงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยนำหลักการของธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณที่ดี ได้แก่ การคาดการณ์ได้ (Predictability) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความรับผิดชอบ (Accountability)

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547 : 90) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ทั้งภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก และการ

บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา มีความสัมพันธ์ทางบวกกับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

5.2 งานวิจัยต่างประเทศ

มีผู้ทำวิจัยไว้มากมายเกี่ยวกับจรรยาบรรณ ครูอาจารย์ระดับปริญญาเอก ได้แก่

บาร์บารา เดวิส แลมเบิร์ต ปริญญาเอกแห่งมหาวิทยาลัยคาโรไลนาเหนือ แห่งกรีนสโบโร (ปราชญา กล้าผจญ. 2544 : 255) เรื่องอารมณ์ดีมีค่าล้าลึกต่อการสอนพบว่า บรรดาครูต้นแบบมีอารมณ์ดีมีค่าต่อการสอนล้าลึกทั้งในและนอกห้องเรียน บรรดาครูสตรีที่สอนเก่ง สอนดี โดยสอดแทรกคุณธรรมจริยธรรมเข้าไปด้วย

บลูเมล (Blumel. 2000 : 25) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) พบว่าหลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยเสริมสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยา ก็คือการปรับตัวเข้าหากันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล

คราค (Clarke. 2001 : 35) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่จริงจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

รอส (Ross. 2001 : Online) ได้ศึกษาวิจัยกรณีศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในประเทศบัลแกเรีย การขาดความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชน รวมทั้งขาดความเป็นอิสระ (Autonomy) ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่บกพร่องของสถาบันอุดมศึกษา

คิมเมท (Kimmet. 2005 : 32) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศ และเปรียบเทียบกับกรณีศึกษา โดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึง

การมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบ การปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน เศรษฐกิจฝืดเคือง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบ การบริหารแนวใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เมื่อนำไปใช้ซึ่งนั่นก็คือจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาล

มาเซลลา (Marcella, 2007 : 25) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะผู้บริหารโรงเรียนของเขตการศึกษาโมร็อกโก กลุ่มตัวอย่างของคณะผู้บริหารโรงเรียนในเมืองซานเบนอดิโน มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ เจตนาเพื่อค้นหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ประจำจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานโรงเรียนอย่างไรบ้าง ซึ่งในอดีตการทำงานที่มีประสิทธิภาพคือการทำงานอย่าง มีระเบียบแบบแผน งานวิจัยนี้จึงทำเพื่อวิเคราะห์ จำแนก หาค่าเชิงพรรณนา ศึกษาความได้เปรียบในการดึงคณะบริหารโรงเรียนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดกับนักเรียน ผลการวิจัยพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนของตนมากกว่าคณะทำงานในอดีตภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ตามหลักธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จอย่างชัดเจน ผลการวิจัยยังบอก ว่า คณะบริหารโรงเรียนควรมีภาวะผู้นำ และยึดความต้องการของนักเรียนเป็นศูนย์กลางด้วย ก็จะทำให้ระดับความสำเร็จในการบริหารงานสูงมากขึ้นอีก เพราะฉะนั้นคณะผู้บริหารโรงเรียนควรปรับโครงสร้างใหม่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ทำให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ และนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารการศึกษาที่ดีขึ้นต่อไป

จากการวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่า การพัฒนาแนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ยังมีปัญหาอีกมากมาย กล่าวคือปัญหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักธรรมาภิบาล ว่าแต่ละหลักจะบริหารอย่างไร ให้เข้ากับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการบริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. สรุปแนวคิดหลักการนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถสรุปกรอบแนวคิดเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาแนวทางการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ช่วงชั้นที่ 1 และ 2 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ตามประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยแนวทางการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในงาน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ

การบริหารงานบริหารทั่วไป กับการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผู้วิจัยจึงสรุปได้ดังนี้

แนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา

หลัก ธรรมาภิบาล ขอบข่ายงานการบริหาร	1. หลัก นิติธรรม	2. หลัก คุณธรรม	3. หลัก ความโปร่งใส	4. หลัก การมีส่วนร่วม	5. หลัก ความ รับผิดชอบ	6. หลัก ความคุ้มค่า
1. งานวิชาการ						
2. งานบุคคล						
3. งานงบประมาณ						
4. งานบริหารทั่วไป						