

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ เรื่อง การศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียน
  - 1.1 ความหมายของการบริหารงานโรงเรียน
  - 1.2 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
  - 2.1 ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล
  - 2.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล
  - 2.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล
  - 2.4 เครื่องมือในการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล
  - 2.5 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานโรงเรียน
  - 2.6 แนวทางการบริหารงานโรงเรียน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล
3. สภาพปัจจุบันและสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียน

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรต่างๆ สามารถเรียนรู้และพัฒนาไปสู่ความสำเร็จได้ เพราะการศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรทุกด้านให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะได้นำความรู้ไปใช้ในการประกอบ อาชีพ หน่วยงานที่เป็นแรงขับเคลื่อนในการเสริมสร้างและพัฒนาความรู้ รวมทั้งผลิตทรัพยากร มนุษย์ที่มีความรู้คู่คุณธรรม ก็คือโรงเรียน หากกล่าวไปแล้วโรงเรียนแต่ละแห่งได้มีการก่อตั้งมานาน และยังคงดำรงอยู่ได้ โรงเรียนบางแห่งได้รับความนิยมนจากผู้ปกครองในการนำบุตรหลานเข้าศึกษาต่อ

สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารโรงเรียนนั้น ดังนั้นโรงเรียนทุกแห่งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำ การบริหารเข้ามาช่วยในการพัฒนาโรงเรียนให้มีความก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จสูงสุด และยังเป็นการทำให้อาจารย์ได้เป็นที่ยอมรับ ดังนั้นแล้ว การนำหลักการบริหารมาประยุกต์ใช้ในการบริหารโรงเรียนก็จะส่งผลให้โรงเรียนนั้นมีระบบการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผลผลิตทางการศึกษาเหล่านั้น คือ นักเรียนอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นคนที่เก่ง ดี และมีความสุข

### 1.1 ความหมายของการบริหารงานโรงเรียน

การบริหารงานโรงเรียนเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีผู้ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียนไว้หลายท่าน ดังนี้

บุศรินทร์ หอมกลิ่นยา (2548, หน้า 28) กล่าวว่า การบริหารงานสถานศึกษา คือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม ซึ่งเป็นทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขั้นอุดมศึกษาและการศึกษาตลอดชีวิต โดยให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษากำหนดขึ้น

วิรัช วรรณศรี (2549, หน้า 9) กล่าวถึง ความหมายของการบริหารงานโรงเรียนว่า หมายถึง กระบวนการต่างๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม ให้บรรลุตามจุดหมายที่กำหนดไว้

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 9) ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลในองค์กร เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

จันทร์ธานี สงวนนาม (2551, หน้า 140) กล่าวว่า การบริหารงานสถานศึกษามีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษารับรู้เป้าหมายหลัก คือ นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร กล่าวคือ มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นคนเก่ง เป็นคนดี และมีความสุข

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551ก, หน้า 22-28) ให้ความหมาย การบริหารจัดการในระบบโรงเรียน คือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ทั้งในด้านการวางแผน การบริหาร งานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ งานบริการต่าง ๆ และงานอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ในการจัดการศึกษา โดยบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานจัดการศึกษาได้ครบถ้วนตามบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน

สรุปได้ว่า การบริหารงานโรงเรียน หมายถึง การดำเนินการตลอดจนการอำนวยความสะดวก ตามโครงสร้างของหน่วยงาน 4 งานของโรงเรียน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงาน

งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อเป็นการส่งเสริมปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแผนการปฏิบัติการพิเศษ ติดตาม ตรวจสอบ ทบทวนการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย รวมทั้งแก้ปัญหาต่างๆ

## 1.2 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารจัดการสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา พ.ศ. 2550 โดยดำเนินการบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีโครงสร้างขอบข่าย ของการบริหารงานโรงเรียนไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551ข, หน้า 4-10)

### การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลักหรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับการต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วม จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษา มีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและการบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผลประเมินผล รวมทั้ง การวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานวิชาการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น
  2. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาตนเอง และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก
  3. เพื่อให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ
  4. เพื่อให้สถานศึกษาได้ประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นๆ อย่างกว้างขวาง
- ขอบข่าย/ภารกิจ มีขอบข่ายและภารกิจ 17 งาน มีดังนี้

1. การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตร  
ท้องถิ่น

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 ครอบครัวยุวชน องค์กร หน่วยงาน สถาน

ประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

15. การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา
16. การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
17. การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

การบริหารงานงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริหารมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้

2. เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ

3. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

ขอย้าย/ภารกิจ มีขอย้ายและภารกิจ 22 งาน มีดังนี้

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

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิด

ความคล่องตัว อีสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

#### วัตถุประสงค์

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

ขอบข่าย/ภารกิจ มีขอบข่ายและภารกิจ 20 งาน ดังนี้

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. การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทาน

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

15. การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
16. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
17. การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
18. การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

19. การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต
20. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 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 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชนซึ่งก่อให้เกิด 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. การจัดทำสำมะโนครัวผู้เรียน
  11. การรับนักเรียน
  12. การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา
  13. การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย
  14. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
  15. การทัศนศึกษา
  16. งานกิจการนักเรียน
  17. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
  18. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
  19. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
  20. การรายงานผลการปฏิบัติงาน
  21. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
  22. แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน
- สรุปได้ว่า โครงสร้างขอบข่ายของการบริหารงานโรงเรียน ประกอบด้วย งาน 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

### 2.1 ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยมีเหตุผลคือ มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจากมาตรา 1/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ



การบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการเพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จิร โชค วีระเสย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทัพสุวรรณ (2554, หน้า 544-546) กล่าวถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นในมาตรา 6 ได้กล่าวถึงการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 7 ประการ ซึ่งได้บัญญัติรายละเอียดในการปฏิบัติไว้ในหมวดต่างๆ พอสรุปได้ คือ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ให้ถือประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ในแต่ละขั้นตอน มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจ มีการแก้ไขปรับปรุงการบริการให้เหมาะสม

การบริหารให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า ที่มีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณที่ชัดเจน มีเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ มีการบูรณาการร่วมกัน ส่วนราชการต้องพัฒนาให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ส่งเสริมพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ ปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ มีการจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวิธีการอื่นเพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ การจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้จัดทำเป็นแผน 4 ปี ตามวาระของรัฐบาล มีการประมาณรายได้รายจ่ายและทรัพยากรต่างๆ ในแต่ละปีงบประมาณให้เสนอแผนปฏิบัติราชการประจำปี และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการด้วย เมื่อกำหนดหรือจัดสรรงบประมาณแล้ว จะโอนงบประมาณไปใช้ในอีกภารกิจหนึ่ง จะกระทำได้อาจต้องรับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และเมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้หัวหน้าส่วนราชการสรุปผลปฏิบัติราชการและให้ข้อมูลแก่นายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายบริหารต่อไป

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน หรือ โครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงาน หรือ โครงการ จะต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกัน ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริหารสาธารณะแต่ละประเภทตามหลักการ และให้จัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะ จัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าของภารกิจที่ดำเนินการอยู่ เพื่อพิจารณาว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือควรงดเลิก เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณต่อไป ในการประเมินความคุ้มค่านี้ ให้คำนึงถึงประเภทของสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ และรายจ่ายที่จะต้องเสียไป ซึ่งความคุ้มค่านี้ให้รวมถึงประโยชน์หรือผลเสียกับทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่นซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเช่นกัน ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ การดูแลรักษา วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ในกรณีที่จะต้องขออนุมัติ ขออนุญาต จากส่วนราชการ หรือหน่วยงานต้นสังกัด ต้องดำเนินการตามกำหนดก่อน ในด้านการสั่งการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็น ไม่สามารถสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรได้ สั่งด้วยวาจาได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งบันทึกคำสั่งด้วยวาจานั้นไว้ และเมื่อปฏิบัติแล้ว ให้บันทึกรายงานผู้บังคับบัญชา

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน เมื่อมีการกระจายอำนาจต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม กำกับดูแล ความรับผิดชอบของผู้ได้รับมอบอำนาจหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกั้นกรงงานที่ไม่จำเป็น และหากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศลดขั้นตอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายให้ดำเนินการตามความเหมาะสมและงบประมาณ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ในการการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้แสดงแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน โดยเปิดเผย ณ ส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ ส่วนราชการมีหน้าที่จัดตั้งศูนย์บริการเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อสอบถาม ขอรายข้อมูล ขออนุญาต ขออนุมัติในเรื่องใดๆ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว มีการจัดพิมพ์เอกสาร หลักฐาน ที่ประชาชนต้องเตรียมหรือจัดหาในการติดต่อหรือดำเนินการในการขออนุมัติ หรือขออนุญาต

การบริการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการเป็นผู้เสนอ เมื่อภารกิจ อำนาจหน้าที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนในการอำนวยความสะดวกและการสนองความต้องการของประชาชน สรุปได้ดังกล่าวแล้วในสี่หัวข้อดังกล่าว

การประเมินผลปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องประเมินตามแผนปฏิบัติราชการ และต้องจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับก็ได้ แต่ต้องเป็นความลับและประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเฉพาะตัวของข้าราชการ ประโยชน์ที่หน่วยงานต้นสังกัดได้รับ

จากความเป็นมาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชน สังคม ประเทศชาติ และสังคมโลก ได้ดังนี้

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชนี ภูตระกูล (2549, หน้า 28) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือ เป็นหลักการสำคัญที่องค์การระหว่างประเทศใช้เป็นเงื่อนไข ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา โดยกำหนดให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในระบบบริหารจัดการของรัฐ

วิรัตน์ รัตนมณี (2550, หน้า 2 - 48) ได้กล่าวถึง ความจำเป็นของการที่จะต้องมีหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบขององค์กรและกลไกต่างๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่างๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil society) ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารที่ดี เพราะมีการปรับวิถีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 3) ได้กล่าวถึงความสำคัญ ของหลักธรรมาภิบาล คือ เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกัน เป็นพลัง

ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2555, หน้า 18) ได้กล่าวถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 รัฐบาลได้กำหนดให้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์ 1 ใน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ และถือว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่สุดที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่น ไปสู่เป้าหมาย โดยกำหนดให้สร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม

ในปัจจุบันสถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารงานของราชการ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ ยังขาดความยืดหยุ่น และข้าราชการยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์วัฒนธรรมค่านิยมและวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้างระดับนโยบาย และระดับการปฏิบัติการ ที่สำคัญคือ 1) ภาครัฐขาดกลไก และกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอก 2) บุคลากรขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน และค่านิยมที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนรวมถึง การไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการในปัจจุบัน จึงส่งผล ให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุด ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 3) ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริง ทำให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทาง ให้เกิดการทุจริตและผิดจรรยาในการปฏิบัติราชการได้ 4) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ และเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง รวมถึงไม่รู้ระบบการปฏิบัติงาน ของราชการเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้ และ 5) เกิดปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบในภาครัฐ อย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ภาครัฐเกิดความสูญเสีย ทั้งในแง่ภาพลักษณ์ งบประมาณ รายได้นำส่งรัฐ และค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตภายในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 4) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐ ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องผลักดันการปฏิบัตินิติราชการของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีระดับธรรมาภิบาลเทียบเท่ามาตรฐานสากล

โดยสรุปแล้ว การเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกอย่างรวดเร็ว รุนแรง และมีการแข่งขันกันสูงขึ้น ทำให้ประเทศไทยเกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการบ้านเมืองโดยการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ปัญหาการทุจริตในระบบราชการ ปัญหาสังคม และเพื่อสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพมั่นคงและสันติ การพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับสภาพการณ์โลกปัจจุบัน การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในแผนงานต่างๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

## 2.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาล มีหน่วยงาน องค์กร และบุคคลต่างๆให้ความหมายแตกต่างกันไป ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 112) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ในความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเหี่ยวภาวภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภู่อระกุล (2549, หน้า 3) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

มณีรัตน์ ภิญโญภาพสกุล (2549, หน้า 81-82) กล่าวว่าโดยสรุปว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารการจัดการดูแลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ เพื่อให้มีการวางกรอบการทำงานอย่างเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ วิธีการและมีเครื่องมือที่ก่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีด้วยความเป็นธรรมเคารพสิทธิอย่างเสมอภาคกัน มีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้น

คงจะสามารถตรวจสอบได้จริงๆได้ เมื่อตัดสินใจแล้วเปิดเผยเหตุผลได้การใช้อำนาจมีที่มาที่ไปอย่างเปิดเผยชัดเจนและสามารถก้าวท้าวสั่งการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2552, หน้า15) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) หมายถึง โครงสร้างการจ้องการ นโยบาย กระบวนการวิธีปฏิบัติ และระบบการควบคุมภายในขององค์กร ที่ออกแบบมาเพื่อใช้ชี้นำการปฏิบัติงานทั้งหมดในลักษณะต่อเนื่อง และควบคุมกิจกรรมทั้งหมดขององค์กรด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความเอาใจใส่ต่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดและต่อผู้รับผลประโยชน์ โดยการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดเพื่อจะได้รายงานถึงการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของตน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 7) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องทั่วทุกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศที่กำลังพัฒนา หรือพัฒนาแล้วต้องการ ให้เกิดขึ้นซึ่งหมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ และธรรมาภิบาลได้เข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาใช้หลายๆคำ อาทิ เช่น ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบกลไกของรัฐที่มีความแข็งแกร่ง ในการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบตามที่กำหนดไว้ มีความถูกต้องเป็นธรรม อันเป็นแนวทาง ที่ทำให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้

### 2.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล เป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบเป้าหมายวัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลักประกอบด้วยหลักย่อยๆ หลายหลักตามแนวคิดของแต่ละบุคคล หน่วยงาน และองค์กร ซึ่งมีแนวคิดแตกต่างกัน ดังนี้

ธนัชชัย รัตนไทรแก้ว (2549, หน้า 84) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง หรือวิธีการปฏิบัติที่หน่วยงาน องค์กร ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงประชาชน ควรถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติภายใต้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญๆ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า รายละเอียดปรากฏดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานโดยยึดระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับของบุคลากรและสังคม และส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อบังคับเหล่านั้น และแนวปฏิบัติของทางราชการ โดยถือว่าเป็นการปกครอง ภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานโดยการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย จนเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่าง ผู้บริหาร และบุคลากร การปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกฝ่ายให้มีความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก อีกทั้งมีกระบวนการตรวจสอบที่ถูกต้องและชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงาน และประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ เพื่อให้แสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ แก้ปัญหา รวมถึงดำเนินงานต่างๆ ของ หน่วยงาน การประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติอื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเอง การสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคม การกระตือรือร้นในการทำงานหรือการแก้ปัญหา การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดย ธรรมรงค์ ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า มีการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ มีการรายงาน ผลการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นระบบ รวมถึงการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ให้มีความสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 13) กล่าวว่า องค์ประกอบของระบบบริหารกิจการที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยหลัก ธรรมาภิบาลและหลักบริหารแนวใหม่ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า
7. บริหารจัดการ
8. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
9. องค์กรแห่งการเรียนรู้
10. เทคโนโลยีสารสนเทศ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 18) กล่าวถึงระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าได้ระบุถึงหลักสำคัญของหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

โกวิท พวงงาม (2553, หน้า 37-38) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme (UNDP) กำหนดไว้ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ประการ ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนทั้งเพศชายและหญิงควรมีส่วนในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางเป็นการแสดงถึงอิสรภาพในการร่วมตัวและการแสดงความคิดเห็นและศักยภาพที่จะมีส่วนร่วมในเชิงสร้างสรรค์

2. หลักนิติธรรม (Rule of law) หรือรูปแบบทางกฎหมายที่บังคับใช้ด้วยความเท่าเทียม ยุติธรรม โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระของสื่อและข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอต่อความเข้าใจและสามารถนำไปใช้ในการประเมินและตัดสินใจได้

4. การตอบสนอง (Responsiveness) โดยสถาบันและกระบวนการที่สนับสนุนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

5. มุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus orientation) ธรรมาภิบาลเป็นตัวไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเพื่อสร้างฉันทามติที่ให้ประโยชน์กับกลุ่มมากที่สุด มีความเป็นไปได้ และอยู่บนฐานของกระบวนการกำหนดนโยบาย

6. ความเท่าเทียม (Equity) ทั้งผู้ชายและผู้หญิงมีโอกาสจะพัฒนาหรือรักษาสถานภาพของตนเอง

7. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) ผลสรุปของกระบวนการและวิธีการทางสถาบันจะต้องตอบสนองความต้องการและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

8. มีความน่าเชื่อถือ (Accountability) รัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จะต้องมีความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปแบบองค์กรหรือสถาบัน ความน่าเชื่อถือมีระดับต่างๆ กันไปขึ้นอยู่กับองค์กรและประเด็นการตัดสินใจว่าเป็นเรื่องภายในหรือภายนอก

9. มียุทธศาสตร์ และมองการณ์ไกล (Strategic vision) ผู้นำและภาคสาธารณะจะต้องมีความคิดกว้างไกลในเรื่องธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์ และจะต้องมีความเข้าใจถึงสิ่งที่จำเป็น



ในการพัฒนาในระยะยาว รวมถึงมีความรู้พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ความซับซ้อนของสังคมที่เป็นพื้นฐานอันก่อให้เกิดทัศนคติต่างๆ

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 33-34) ได้ให้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลเป็นตัวร่วมของแนวคิดต่างๆ ประกอบด้วยอย่างน้อย 5 ประการ คือ

1. หลักความเป็นธรรม (Equitability) ซึ่งหมายความรวมถึงความเป็นธรรมตามหลักมนุษยธรรม คุณธรรม และนิติธรรม

2. หลักความคุ้มค่า (Value for money) ซึ่งหมายความรวมถึงหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบได้

4. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ทำให้สามารถระบุได้ว่า ใครรับผิดชอบการกระทำใดได้อย่างชัดเจน

5. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) โดยหลักสองประการหลัก คือ ความเป็นธรรมและความคุ้มค่า นั่นคือเป็นเป้าหมาย (Ends) คือ จะทำอะไรต้องดูให้คุ้มค่าและเป็นธรรมอย่างมีคุณลักษณะ ส่วนหลักที่เหลืออีกสามหลักนั้นถือเป็นวิธีการ (Means) ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย คือ ถ้าจะให้แน่ใจว่าการกระทำใดเป็นธรรมและคุ้มค่าหรือไม่ ก็ต้องทำให้การกระทำนั้นๆ เป็นไปโดยโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน และเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิดร่วมทำให้มากที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, หน้า 8-9) ได้กำหนดคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มี 10 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ แผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อทุกภาคส่วน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

1.1 การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.1 แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

1.1.2 การติดตาม ปรับปรุงแก้ไขผลการปฏิบัติงาน

1.1.3 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี

## 1.2 การบริหารทรัพยากรบุคคล

### 1.2.1 แผนการบริหารทรัพยากรบุคคล

### 1.2.2 ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนการบริหารทรัพยากรบุคคล

## 1.3 การบริหารจัดการสารสนเทศ

### 1.3.1 แผนการบริหารจัดการสารสนเทศ

### 1.3.2 ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนการบริหารจัดการสารสนเทศ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการ ที่เหมาะสมให้องค์กร สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลา ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถ ในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

### 2.1 การบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 2.1.1 การวิเคราะห์และกำหนดภารกิจหลักหรืองานหลักเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพ

#### 2.1.2 การกำหนดมาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

#### 2.1.3 การทบทวน ปรับปรุง และพัฒนากระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อสะท้อนความมีประสิทธิภาพ

#### 2.1.4 การพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการ เพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจและตอบสนองประโยชน์สูงสุดของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### 2.2 การดำเนินการภารกิจภาครัฐด้วยความคุ้มค่า

#### 2.2.1 การกำหนดกรอบการประเมินความคุ้มค่าตามภารกิจ

#### 2.2.2 การจัดให้มีฐานข้อมูลและกลไกสนับสนุนการปฏิบัติราชการเพื่อสร้างความคุ้มค่า

#### 2.2.3 การประเมินความคุ้มค่าก่อนและหลังการดำเนินการ

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่ กำหนด และสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจรวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

3.1 การรับรู้ความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.1.1 การสำรวจความพึงพอใจ/ความไม่พึงพอใจ และความคาดหวังในการรับบริการของประชาชนผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.1.2 นำผลการสำรวจฯ มาทำการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ระยะสั้นและระยะยาว

3.2 การตอบสนองการให้บริการ และการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน

3.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อกำหนดแผนผังขั้นตอนและมาตรฐานระยะเวลาการให้บริการที่มีความครบถ้วนทุกงานบริการ

3.2.2 การจัดทำระบบฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการงานให้บริการ

3.2.3 การจัดให้มีช่องทางและเครือข่ายการให้บริการที่มีความครบถ้วนและเหมาะสมกับประชาชนผู้รับบริการ

3.2.4 ระบบการสื่อสารที่ดีให้แก่ประชาชนผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อรับทราบและเข้าใจ

3.2.5 การติดตามและประเมินผลการให้บริการอย่างเป็นระบบ

3.2.6 การนำนวัตกรรมมาพัฒนามาตรฐานคุณภาพการให้บริการ

3.2.7 การจัดให้มีระบบการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน

3.3 ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและมีใจให้บริการ

3.3.1 การพัฒนาความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่การให้บริการของข้าราชการ

3.3.2 การพัฒนาข้าราชการให้มีใจให้บริการ (Service mind)

4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงาน ต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

4.1 การกำหนดให้มีระบบประเมินผลและตัวชี้วัดที่ชัดเจน

4.1.1 จัดให้มีกระบวนการให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน

4.1.2 การกำหนดทิศทางการทำงานที่ชัดเจนครอบคลุมในเรื่องวิสัยทัศน์ ค่านิยม เป้าประสงค์หรือผลการดำเนินการ

- 4.1.3 การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์การสู่ระดับสากล
- 4.2 การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง
- 4.2.1 มีคณะทำงานและผู้รับผิดชอบเรื่องการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง
- 4.2.2 การจัดทำแผนงานควบคุมภายในประจำปีและแผนระยะยาว 4 ปี
- 4.2.3 การจัดให้มีระบบควบคุมภายในที่ดี
- 4.2.4 การจัดให้มีระบบบริหารความเสี่ยงในองค์การ
- 4.3 ระบบการให้ทุนและให้โทษ
- 4.3.1 การจัดให้มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน และเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจอย่างเป็นรูปธรรม
- 4.3.2 กำหนดมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่มีความดี
- 4.3.3 กำหนดมาตรฐานให้รางวัลกับผู้ที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน
- 4.4 ความรับผิดชอบต่อสังคม
- 4.4.1 การกำหนดนโยบาย ความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 4.4.2 จัดให้มีกระบวนการและกิจกรรมสร้างความตระหนักในเรื่องภาวะความรับผิดชอบต่อสังคม
5. หลักความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้ เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถรู้ทุกชั้น ตอน ในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้
- 5.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- 5.1.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 5.2 ระบบการตรวจสอบภายใน
- 5.2.1 มีคณะกรรมการรับผิดชอบเรื่องการตรวจสอบภายในและการจัดทำกฎบัตร
- 5.2.2 การจัดทำแผน ความสมบูรณ์ของแผน รวมถึงการดำเนินงานตามแผน และการติดตามผล
- 5.2.3 การร่วมตรวจสอบของสมาคมวิชาชีพ/สื่อมวลชน
- 5.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

5.3.1 มีการแต่งตั้งคณะทำงานและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และมีแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริต

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

#### 6.1 ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

6.1.1 การจัดให้มีช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

6.1.2 การให้มีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนถูกต้องเชื่อถือได้

#### 6.2 ระบบรับฟังข้อคิดเห็น

6.2.1 การจัดให้มีช่องทางรับฟังข้อคิดเห็นที่ครบถ้วนและเหมาะสม

6.2.2 การบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ข้อคิดเห็นอย่างครบถ้วนและเป็น

ระบบ

#### 6.3 กลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด

6.3.1 การจัดให้มีผู้แทนเพื่อร่วมบริหารราชการ เช่น คณะทำงาน ภาคประชาชน และเครือข่ายภาคประชาชน เป็นต้น

6.3.2 การจัดให้มีกลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ กับส่วนราชการ/จังหวัด

6.3.3 การจัดให้มีกิจกรรมสนับสนุนการมีส่วนร่วม

6.3.4 การพัฒนาศักยภาพของประชาชน เพื่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

6.3.5 การพัฒนาข้าราชการเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

6.4 ระบบการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ การบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด

6.4.1 การจัดให้มีระบบติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติของส่วนราชการ/จังหวัดโดยข้าราชการประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากรและภารกิจจากส่วนกลางให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้

ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

#### 7.1 กลไกกระจายอำนาจ

7.1.1 การกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางการถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ/บริการ และ ทรัพยากร

7.1.2 การกำหนดมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติของภารกิจที่มีการถ่ายโอนอำนาจ

#### 7.2 กลไกสนับสนุนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

7.2.1 การจัดให้มีหน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารราชการแก่ผู้รับการถ่ายโอนอำนาจ

7.2.2 การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและ การบริหารราชการ

#### 7.3 กลไกการมอบอำนาจ

7.2.1 การกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางการถ่ายมอบอำนาจ

7.2.2 การกำหนดมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติของภารกิจที่มีการมอบอำนาจ

#### 7.4 กลไกสนับสนุนเพื่อรองรับการมอบอำนาจ

7.4.1 การจัดให้มีหน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารราชการแก่ผู้รับการมอบอำนาจ

7.4.2 การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและ การบริหารราชการ

#### 7.5 ระบบติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

7.5.1 การจัดให้มีระบบติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากการมอบอำนาจ

7.5.2 การจัดให้มีช่องทางและการบริหารจัดการข้อร้องเรียน

8. หลักนิติธรรม (Rule of law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหาร ราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

#### 8.1 สิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

8.1.1 ส่วนงานราชการมีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ

8.1.2 การพัฒนาความรู้ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกับประชาชน

## 8.2 เนื้อหาของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

8.2.1 การศึกษาทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน

8.2.2 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า

## 8.3 ผู้ใช้อำนาจ

8.3.1 ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

8.3.2 อำนาจดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่

8.3.3 การพัฒนาบุคลากรในส่วนราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ได้รับ

การพัฒนา

8.3.4 กระบวนการสรรหาผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย

8.3.5 ความเป็นอิสระของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย

8.3.6 กระบวนการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษ

9. หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ โดยมีกรอบการพิจารณาดังนี้

### 9.1 การสร้างกลไกด้านความเสมอภาค ได้แก่

9.1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อสร้างเสมอภาค

9.1.2 การตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคขององค์กร

9.1.3 ฝึกอบรม สร้างความเข้าใจ สร้างองค์ความรู้และเผยแพร่เกี่ยวกับบทบาทความเสมอภาคทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างสม่ำเสมอ

9.1.4 สร้างฐานข้อมูลของบุคลากรในหน่วยงาน และผู้รับบริการของหน่วยงาน (แยกเพศ/เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา/ฐานะ/ความพิการ ฯลฯ)

### 9.2 มาตรการด้านความเสมอภาคภายในและภายนอกองค์กร ได้แก่

9.2.1 วิเคราะห์และกำหนดกระบวนการทำงานขององค์กรว่าด้วยเรื่องความเสมอภาค ครอบคลุม ทุกงานและทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

9.2.2 การจัดสภาพแวดล้อมการทำงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้วยความเสมอภาค

9.2.3 การประเมินผลความพึงพอใจ/ทัศนคติทั้งภายในและภายนอกองค์กร

9.2.4 การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติภารกิจด้านความเสมอภาค

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented) การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

โดยสรุป องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ก็คือแนวทางในการปฏิบัติที่นักวิชาการได้เสนอแนะไว้เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ถึงแม้จะมีการกำหนดองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไป แต่ในองค์ประกอบที่แตกต่างนั้นก็มียุทธศาสตร์ร่วมกันที่คล้ายคลึงกันอันเป็นรากฐานของธรรมาภิบาล งานวิจัยในครั้งนี้จึงนำคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมาบูรณาการซึ่งมี 10 องค์ประกอบ ได้แก่

1. หลักประสิทธิผล ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อทุกภาคส่วน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็น ระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การ สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถ ในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจรวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิชอบ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถรู้ทุกชั้น ตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้



6. หลักการมีส่วนร่วม กระบวนการที่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากรและภารกิจจาก ส่วนกลางให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึง การมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้น การสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุง กระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

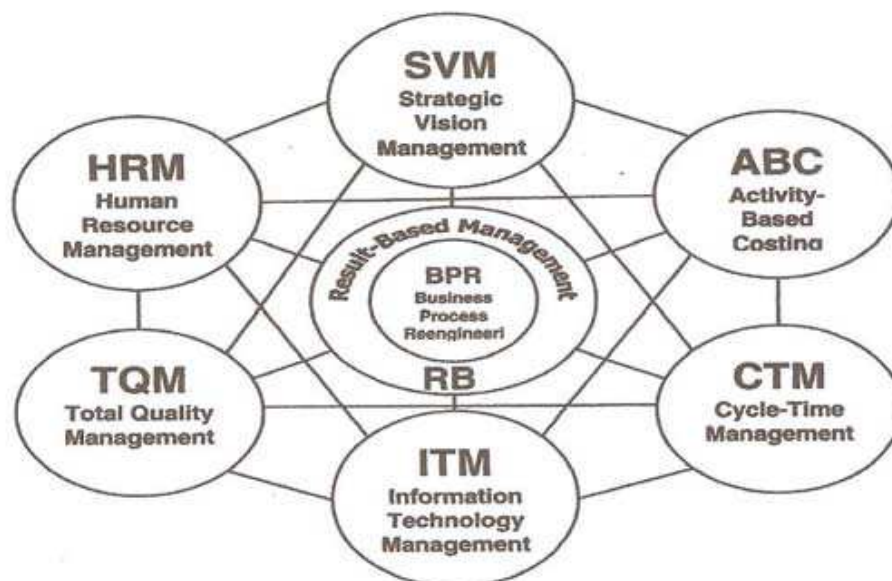
8. หลักนิติธรรม การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหาร ราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค การได้รับการปฏิบัติและได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือ สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การ ฝึกอบรม และอื่น ๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับ ประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติ ไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

#### 2.4 เครื่องมือในการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

ปีณรส มาลากุล ณ อยุธยา (ม.ป.ป., หน้า 34) ได้อธิบายว่า เครื่องมือทางการบริหารที่ สามารถนำมาใช้ในการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลนั้นมีหลากหลาย เครื่องมือ องค์การอาจจะเลือกเครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งเข้ามาช่วยในการบริหารก็ได้ หรืออาจจะ บูรณาการหลาย ๆ เครื่องมือในการบริหารก็ได้โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ ทำให้องค์การดำเนินงานได้ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เกิดความสุขและความสำเร็จ เป็นการดำเนินการที่โปร่งใส และมีภาคี อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งในแต่ละเครื่องมือนี้สามารถแสดงความเชื่อมโยงความ สัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือต่าง ๆ ดังแสดงในภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางการบริหารในการเสริมสร้าง  
การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

จากภาพประกอบ 2 ได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางการบริหารในการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีรายละเอียดเนื้อหาต่อไปนี้

1. การวางแผนและการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic planning and strategic management) การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นวิธีการที่ประกอบด้วยวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกและภายในองค์กร และนำมาพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ เป็นทิศทางในการดำเนินงานขององค์กรนั้น เป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทภารกิจ หรือสิ่งที่องค์กรเลือกที่จะทำหรือไม่ทำในอนาคตหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เครื่องมือในการ “เลือกทำในสิ่งที่ถูก” (Do the right things) ซึ่งหากในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ องค์กรได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมรับทราบ และ/หรือร่วมกำหนดทิศทางองค์กรร่วมกันก็จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม และการตรวจสอบกำกับดูแลให้้องค์กรเลือกทำบทบาทภารกิจที่มีความคุ้มค่าและเป็นธรรม ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐประกาศแผนยุทธศาสตร์ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ ตามหลักโปร่งใส ในหน่วยงานภาครัฐในบางประเทศ แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานจะเรียกว่า “Promise” หรือ “พันธสัญญา” ที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีต่อประชาชนผู้เสียภาษีและผู้รับบริการ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรอย่างชัดเจน

2. การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based management) หมายถึง การบริหารงาน โดยมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีตัวชี้วัดผลงาน (Key performance indicators) และมีการติดตามวัดประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดังกล่าวอย่างชัดเจนจริงจัง ซึ่งจะช่วยให้เกิดความโปร่งใสว่าใครจะต้องทำงานอะไร ให้บรรลุผลเช่นใดด้วย ปริมาณและคุณภาพเท่าใด โดยในการกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จนั้นอาจใช้วิธีการที่ใช้การมีส่วนร่วมและในการเลือกวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น ก็อาจให้อิสระ (Autonomy) แก่ผู้ปฏิบัติงานในการมีส่วนร่วมเลือกกำหนดวิธีการเอง วิธีการนี้ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลในด้านการตรวจสอบได้ความรับผิดชอบ และด้านระบบคุณธรรมในการพิจารณาความคิดเห็นความชอบด้วย

3. การบริหารกระบวนการงาน (Business process management) กระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่ยืดยาว ยุ่งยาก ซับซ้อนเกินความจำเป็น นอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองไม่คุ้มค่าแล้ว ในบางครั้งก็ยังสามารถทุจริตได้ง่าย ในงานราชการการมีขั้นตอนมากแม้จะดูเหมือนทำให้เกิดความรอบคอบ เพราะมีการตรวจสอบกันเป็นขั้นเป็นตอน แต่เมื่อมีขั้นตอนของงานก็ต้องใช้เวลามาก ทำให้ผู้รับบริการต้องรอคอยและต้องใช้ง่าลังคนในการปฏิบัติมากก็ทำให้สิ้นเปลืองภาษีจาก ชาติของประชาชน ซึ่งขัดกับหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้กระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนล่าช้ายัง อาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสและการทุจริตประพฤติมิชอบ การออกแบบกระบวนการขั้นตอนให้ เรียบง่าย กระชับ โปร่งใสและตรวจสอบได้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการสร้าง ธรรมาภิบาล

4. การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ (Information technology management) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic data interchange) อาจช่วยลดการติดต่อแบบตัวต่อตัวระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับลูกค้า หรือผู้จัดส่งวัตถุดิบ (Suppliers) ซึ่งอาจช่วยบรรเทาโอกาสที่จะมีการเรียกสินบนหรือหาประโยชน์ในทางมิชอบได้ และการที่ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยให้มีการบันทึก เก็บรักษา และเรียกค้นข้อมูลต่าง ๆ ได้โดยสะดวก ก็จะช่วยให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ นอกจากนี้การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ก็อาจช่วยลด ขั้นตอนในกระบวนการให้สิ้น กระชับรวดเร็ว โดยไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและกำลังคนด้วย

5. การบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-based costing and management) การศึกษา และคำนวณต้นทุนในการดำเนินกิจกรรม (Activity-based costing) เป็นเครื่องมือสำคัญในการ พิจารณาความคุ้มค่าของกิจกรรมขั้นตอนต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่ ข้อมูลต้นทุนดังกล่าวยังอาจ นำมาใช้ในการสร้างความตระหนักให้แก่พนักงานเกี่ยวกับต้นทุนและความสิ้นเปลืองในการ ดำเนินงาน และการที่มีการตรวจสอบ ต้นทุนของกิจกรรมต่าง ๆ ยังทำให้ผู้ถือหุ้นได้ทราบถึงต้นทุน

ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน ผู้ใช้บริการก็ทราบว่าค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้แก่องค์กรนั้น ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุผล เช่น ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าที่รวมเอาค่าดูแลรักษาสนามกอล์ฟสวัสดิการของพนักงานเข้าไปด้วย เป็นต้น

6. การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total quality management) องค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบันพยายามให้ได้รับการรับรองคุณภาพจากสถาบันต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐาน ISO อนุกรรมการต่าง ๆ EFQM หรือ Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งต้องสิ้นเปลืองเงินเวลาและกำลังคนไปไม่น้อย แต่มีองค์กรเป็นจำนวนไม่มากที่สามารถใช้เครื่องมือเหล่านี้ในการเสริมสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมแก่ลูกค้า กลไกการบริหารคุณภาพจึงเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้เป็นอย่างดี เพราะประเด็นที่ผู้ตรวจสอบจะต้องเข้ามาตรวจสอบประเมิน โดยส่วนใหญ่ก็จะครอบคลุมถึงเรื่องของธรรมาภิบาลอยู่เป็นส่วนใหญ่ การตรวจประเมินตามเกณฑ์เหล่านี้จึงอุปมาได้ดังการส่องกระจกสำรวจความเป็นธรรมาภิบาลขององค์กร

7. การบริหารทรัพยากรบุคคล (Human resource management) การบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรในปัจจุบัน มักจะใช้การบริหารทรัพยากรบุคคลโดยใช้ขีดสมรรถนะเป็นหลัก (Competency based management) โดยมีการกำหนดขีดสมรรถนะหลักและขีดสมรรถนะเฉพาะตำแหน่ง ของบุคลากรอย่างชัดเจน มีการประเมิน พัฒนา และพิจารณาความดีความชอบ แต่งตั้งโยกย้ายโดยอาศัยข้อมูลขีดสมรรถนะเป็นเกณฑ์ (มักพิจารณาผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดผลงานประกอบด้วย) ซึ่งหากมีการใช้ระบบดังกล่าวอย่างจริงจังและเปิดเผยโปร่งใสด้วยการประเมินผลงานระบบเปิดที่มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับผลการประเมินระหว่างผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน ก็จะทำให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ และการกำหนดให้เรื่องของการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลให้เป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่ง ก็จะช่วยให้เกิดแรงจูงใจในการประพฤติปฏิบัติตนตามหลักธรรมาภิบาลได้

## 2.5 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานโรงเรียน

การบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน เป็นการบริหารที่ทำให้เกิดความสมดุลในหน่วยงานและทำให้ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความมั่นใจในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน จึงถือได้ว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่สามารถผลักดันให้โรงเรียนสามารถบรรลุเป้าประสงค์ ทั้งในระดับโรงเรียนและระดับประเทศ โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 76) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในสถานศึกษาว่า หลักการดังกล่าวจะทำให้บุคลากรและสถานศึกษามีประสิทธิภาพดังนี้

1. เป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม
2. กล้าตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
3. ไม่ถูกชี้นำในการตัดสินใจและการทำงาน
4. มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ
5. เป็นการทำงานที่โปร่งใสไม่เลือกปฏิบัติ
6. เป็นการสร้างหลักประกันคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา

หวน พันธุพันธ์ (2548, หน้า 57-59) ธรรมชาติในสถานศึกษา เรามักได้ยินกันอยู่เสมอว่ามีการทุจริตกันพอสมควร ทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย ดังนั้น นักบริหารมืออาชีพจะบริหารอย่างเป็นธรรมได้ จะต้องมีการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร พร้อมกับการจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติ ตามสำนึกที่ดี การสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร ประมวลได้มี 4 เรื่องด้วยกันคือ

1. สำนึกที่จะบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สิ้นเปลือง คือผลงานที่มีคุณภาพสนองความต้องการ ต้นทุน และค่าใช้จ่ายคุ้มค่า
2. สำนึกที่จะดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร เช่น มีการติดตามดูแล ความเสียหายจากการทุจริต มีการป้องกันความเสี่ยงในการปฏิบัติการทุกประเภท และมีการพิจารณาความเสี่ยงของนโยบายอย่างถี่ถ้วน เป็นต้น
3. สำนึกที่จะบริหารงานอย่างโปร่งใสชี้แจงได้ คือมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา
4. สำนึกที่จะบริหารงานด้วยความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่พนักงาน ครูอาจารย์ นักเรียน สังคม สิ่งแวดล้อม สถานศึกษา และประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2549, หน้า 89-90) ได้กล่าวถึงภาพความสำเร็จของสถานศึกษาที่มีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการศึกษา โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของครู ผู้ปกครอง ชุมชนและท้องถิ่น มีความคล่องตัวเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการตามความต้องการของตนเองได้มากขึ้น ตามแนวทางการบริหารและการจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ต้องกระจายอำนาจและมอบอำนาจที่มีตามสายบังคับบัญชาไปให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลให้มากที่สุด รวมถึงการสนับสนุนทรัพยากรให้เพียงพอตามเกณฑ์ เพื่อให้สถานศึกษาสามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายตัวชี้วัดของมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีความเข้มแข็งและสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีได้ แต่คงกล่าวไม่ได้ทั้งหมดว่าสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเข้มแข็งในการ

บริหารเหมือนกันไปทั้งหมด เนื่องจากศักยภาพและความพร้อมรวมทั้งบริบทของสถานศึกษาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะวิเคราะห์คัดแยกศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันดังกล่าวออกเป็นกลุ่มๆ เพื่อจัดและเลือกวิธีการสนับสนุนส่งเสริมให้ตรงกับศักยภาพและ ความไม่พร้อมเป็นกรณีไป ในการนี้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีเครื่องมือที่ให้สถานศึกษาได้ ประเมินศักยภาพและพื้นฐานด้วยตนเอง โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องทราบข้อมูลดังกล่าว ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณทุกปี และมีการเฝ้าระวัง ดูแล และส่งเสริมตามแต่กรณีให้สามารถพัฒนา ศักยภาพและความพร้อมไปสู่ความเข้มแข็งตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการแบบฐานโรงเรียนได้ทุกโรงเรียน

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 93-96) ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

นับเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการนำ “ธรรมาภิบาล” มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจ องค์กรทางการศึกษาหรือองค์กรทางสังคมต่างๆ ทั้งนี้เพราะ “ธรรมาภิบาล” เป็นการบริหารจัดการที่ดีเป็นการบริหารจัดการที่สร้างประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องและนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองทั้งหมดการบริหารจัดการจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้อีกต่อไป เพราะการบริหารจัดการในความเป็นจริงมิใช่เป็นการบริหารจัดการที่ดี แต่ยังเป็นการบริหารจัดการค่อนข้างจะเป็น อธรรมาภิบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อในทางลบต่อองค์กรได้ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมากมายและรวดเร็ว วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์ ทุนนิยม และอภิสิทธิ์ซึ่งยังคงอยู่และรุนแรงขึ้น ทั้งนี้เพราะขาดมาตรการทางจริยธรรม ความจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์/กลยุทธ์ที่เหมาะสมหลายประการ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หน่วยงานการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่สำคัญยิ่ง ในสังคมจำเป็นได้รับการปฏิรูปที่ดีขึ้นกว่าเดิม การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินการ เป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้บริหารทุกระดับจำเป็นต้องตระหนักในเรื่องนี้สืบเนื่องจากการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหาร ได้มีความพยายามนำรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีที่ยึดแนวทางธรรมาภิบาลมาใช้ในทุกระดับองค์กร ไม่ว่าจะเป็นระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับโรงเรียนในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความจำเป็นต้องนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวในหลายประการ คือ

ประการที่ 1 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อให้หน่วยราชการทั่วไปทั้งภาครัฐบาลและหน่วยงานในกำกับรัฐ โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ

1. จัดส่วนราชการใหม่โดยบูรณาการภารกิจ เพื่อกำหนดแผนบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. พัฒนาการจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป
3. กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดีให้นำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกันและเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ สอดคล้องกับมาตรา 3(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

ประการที่ 2 การนำการบริหารจัดการฐานโรงเรียน (School-based management : SBM) มาใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้นำรูปแบบการบริหารฐานโรงเรียนมาเผยแพร่ และฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งหลักการบริหารจัดการฐานโรงเรียนสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาลเกือบทั้งหมดจึงเป็นการสอดคล้อง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

ประการที่ 3 ตามที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติไว้ว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการขุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่งให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (2554, หน้า 30-33) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลได้เริ่มมาจากแนวความคิดในการบริหารภาครัฐยุคใหม่ อันเนื่องมาจากพลวัตการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกทำให้องค์การต้องมีการปรับเปลี่ยนตนเอง ทั้งในด้านแนวคิด วิธีปฏิบัติในการทำงาน ตลอดจนการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการทำงานส่งผลให้มีการปฏิรูประบบราชการไทย และการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 3(1) ได้กำหนดเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดินที่ชัดเจน คือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของ

ส่วนราชการ จึงต้องใช้หลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับการบริหารงานบุคคลในขั้นตอนต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ภายใต้หลักการอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรมเป็นการออกกฎ ระเบียบและข้อบังคับ ต้องทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย 2) หลักคุณธรรมเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม 3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การทำงานทุกขั้นตอนต้องมีความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในทุกเรื่อง 5) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกและรับผิดชอบในหน้าที่ของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา และ 6) หลักการตรวจสอบเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2555, หน้า 33) ยังได้กล่าวถึงหลักการจัด โครงการและกระบวนการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ธรรมาภิบาลไว้อีกดังนี้

1. มีเอกภาพทางนโยบายและหลากหลายในทางปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆมาใช้ในการจัดการศึกษา
4. บุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน สถานประกอบการและสถาบันทางสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
5. มีความประหยัด คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด
6. มีความเหมาะสมกับทรัพยากรในการลงทุน
7. มีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

จากที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่า การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารโรงเรียนนั้น จะทำให้สถานศึกษา มีประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งเกิดจากการบูรณาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับการบริหารโรงเรียน ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบาย โปร่งใสทุกขั้นตอนสามารถตรวจสอบได้



## 2.6 แนวทางการบริหารงานโรงเรียนโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2549, หน้า 89) การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นั้น เป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สถานศึกษาพัฒนาความเข้มแข็งด้วยตนเองเป็นสำคัญ โดยมี มาตรา 44 เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้ทรงอำนาจในหน่วยเหนือต้องเพิ่มความเป็นอิสระ ความเป็นคล่องตัว และอำนาจการตัดสินใจด้วยตนเองให้มากที่สุดในการบริหารจัดการของสถานศึกษา บนบรรทัดฐาน ความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่และผลความสำเร็จที่เกิดขึ้น และต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่

1. หลักนิติธรรม เป็นการใช้อำนาจที่ต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม โดยการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับทั้งที่มีอยู่และที่มีขึ้นใหม่ ต้องมีความถูกต้อง และไม่เกิดการสับสน หวาดระวางของผู้มีส่วนร่วมต่อการแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการ

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีคุณธรรมจริยธรรม และเน้นถึงความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ร่วมงาน ประชาชนสังคมที่ได้ปฏิบัติด้วยความถูกต้องตามหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรมที่สามารถใช้การตรวจสอบเข้ามาอยู่ในกระบวนการ และมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะชนทราบและร่วมตรวจสอบ

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการสร้างการรับรู้เรื่องของความเป็นเจ้าของและเข้าร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจ ของครู นักเรียน ผู้ปกครอง ประชาชนในท้องถิ่น

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นความตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ที่เกิดขึ้น และผลสำเร็จที่สถานศึกษาทำความตกลงไว้กับระดับสูงและต่อสังคม

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และมีกระบวนการคิดวิเคราะห์ตามหลักวิชาที่ได้สร้างภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็ง ให้กับสถานศึกษา ชุมชน และสังคม ไม่ให้เกิดผลแทรกซ้อนตามมาสร้างค่าใช้จ่ายความสิ้นเปลือง ทรัพยากรทั้งทางตรงและทางอ้อมในภายหลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 50-51) ได้เสนอแนวทางการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานต้องมีการะความรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับ

การกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ซึ่งได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. ความโปร่งใส ความโปร่งใส เป็นการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่างๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย

3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉลและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การสร้างความร่วมมือ เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินนโยบายมีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ เป็นต้น

5. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครองเพื่อป้องกันการลงโทษที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ได้ จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครองเพื่อป้องกันการละเมิด หรือฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

6. การตอบสนองที่ทันการ ธรรมาภิบาล เป็นการให้การตอบสนองที่ทันต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเวลาทันการ

7. ความเห็นชอบร่วมกัน สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่างให้บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์การเป็นหลัก

8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภิบาล ต้องมีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด

9. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง หลักธรรมาภิบาลจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์การรู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์การ บุคคลสามารถมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

สรุปว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาโรงเรียน สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ ทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ และป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารงานโรงเรียน จะทำให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นธรรมและครบวงจร

### 3. สภาพปัจจุบันและสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1

#### 3.1 สภาพปัจจุบันของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา

##### เขต 1

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 (2555, เว็บไซต์) มีข้อมูลพื้นฐาน และได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์และกลยุทธ์ ไว้ดังนี้ คือ มีจำนวนสถานศึกษาทั้งหมด 210 โรงเรียน แบ่งเป็น 1) สถานศึกษาของรัฐ จำนวน 188 โรงเรียน และ 2) สถานศึกษาเอกชน จำนวน 22 โรงเรียน

สถานศึกษา (รัฐบาล) จำแนกตามขนาดโรงเรียน 4 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็ก (นักเรียน 1 – 120 คน) 91 โรงเรียน นักเรียน 6,625 คน ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 600 คน) 85 โรงเรียน นักเรียน 17,819 คน ขนาดใหญ่ (นักเรียน 601 – 1,500 คน) 9 โรงเรียน นักเรียน 6,105 คน และขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียนมากกว่า 1,500 คน) 3 โรงเรียน นักเรียน 6,217 คน

โรงเรียนรัฐบาล 36,766 คน 1,925 ห้องเรียน ได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน 7,447 คน 435 ห้องเรียน ระดับประถมศึกษา จำนวน 24,684 คน 1,292 ห้องเรียน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 4,573 คน 196 ห้องเรียน และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 62 คน 2 ห้องเรียน

โรงเรียนเอกชน 20,181 คน 639 ห้องเรียน ได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน 4,174 คน 148 ห้องเรียน ระดับประถมศึกษา จำนวน 8,952 คน 264 ห้องเรียน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 1,535 คน 50 ห้องเรียน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 554 คน 16 ห้องเรียน สายอาชีพ ปวช. 3,561 คน, ปวส จำนวน 1,405 คน 161 ห้องเรียน ข้าราชการครูในสถานศึกษา รัฐบาล (ครู + ผู้บริหาร) จำนวน 2,037 คน ครู และผู้บริหาร เอกชน จำนวน 813 คน

วิสัยทัศน์ ประกอบด้วย เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพได้มาตรฐาน

พันธกิจ ประกอบด้วย ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการจัดการศึกษา ให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เน้นพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้คุณธรรม จริยธรรมและความสามารถตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ค่านิยม ประกอบด้วย บริหารงานโปร่งใส เต็มใจให้บริการ ทำงานให้เป็นระบบ  
เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

1. ผู้เรียนทุกคนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  2. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับ โอกาสในการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพทั่วถึงและเสมอภาค
  3. ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
  4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล และขับเคลื่อนการศึกษาภาคบังคับสู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล
- กลยุทธ์ ประกอบด้วย
1. พัฒนาหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย เพื่อการเตรียมพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน
  2. พัฒนาการจัดประสบการณ์ ด้วยนวัตกรรมทางการศึกษาปฐมวัยที่หลากหลาย
  3. พัฒนาเด็กพิเศษและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ให้ได้รับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
  4. ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการเรียนร่วมของผู้เรียน
  5. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
  6. ส่งเสริม สนับสนุน สถานศึกษาพัฒนาผู้เรียน ให้มีทักษะด้านการอ่าน การเขียน และอ่านรู้เรื่อง สื่อสารได้
  7. ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้เรียนมีนิสัยรักการอ่าน และสามารถแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเอง
  8. พัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะการคิดคำนวณ
  9. เร่งรัด ปรับปรุงการเรียนเปลี่ยนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีทักษะการคิด ใฝ่รู้ใฝ่เรียน แก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง
  10. ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม การใช้เครื่องมือวัดและประเมินผลตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  11. ยกกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  12. พัฒนาผู้เรียนให้สามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อการสื่อสาร สืบค้นและการประกอบอาชีพ
- ได้

13. พัฒนาศักยภาพผู้เรียนด้านภาษาอังกฤษให้เป็นภาษาที่สอง
14. พัฒนาศักยภาพผู้เรียนด้านภาษาในกลุ่มประเทศ ASEAN อย่างน้อยหนึ่งภาษา เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
15. สร้างเครือข่ายศูนย์ ASEAN ดันแบบ
16. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้เรียนมีสุขภาพ อนามัย สมบูรณ์ สมวัย พัฒนารูปแบบการนิเทศโดยระบบพี่เลี้ยง Coaching and mentoring

สรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันที่เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ ไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

### 3.2 สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1

จากรายงานประจำปี 2555 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 ประจำปี 2555 (2555, เว็บบไซต์) สรุปได้ว่า สภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภายในเขตพื้นที่การศึกษา ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา พร้อมทั้งสร้าง พัฒนา ประสานเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาทั้งภายในและภายนอกในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีระบบข้อมูลสารสนเทศที่เป็นปัจจุบัน สามารถใช้บริหารงานจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนมีความสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลและการใช้สารสนเทศ มีการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษาครอบคลุมงานทั้ง 4 งาน ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ให้โรงเรียนบริหารและจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และนำผลของการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการจัดการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาต่อไป

## 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 4.1 งานวิจัยในประเทศ

ภาวิณี ชินคำ (2548, หน้า 101) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 พบว่า ผู้บริหารและครูมัธยมศึกษาโดยรวม มีปัญหาในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่ในระดับมากทุกด้าน และรูปแบบการ

บริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยโครงสร้างสำคัญ ดังนี้ 1) วางแผนการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล ควรกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกระบวนการ การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล 2) ปฏิบัติตามแผน 3) ประเมินผลของการบริหารงานตามแผนงาน/โครงการ 4) ติดตามผลภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผน/โครงการเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงบริหารงานและวางแผนต่อไป

ชรินทร์ แผงดี (2550, หน้า 74-76) ได้ศึกษาการนำเสนอรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคีมีปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับน้อย โดยมีปัญหามากที่สุดคือ หลักความคุ้มค่า รองลงมาคือ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความพึงพอใจ ซึ่งพิจารณาเป็นรายด้าน ดังนี้ 1) ด้านหลักนิติธรรม มีปัญหาไม่สามารถบริหารงานพัสดุให้จัดทำทะเบียนวัสดุอุปกรณ์และทรัพย์สินของโรงเรียนได้อย่างถูกต้องเป็นปัจจุบัน 2) ด้านหลักคุณธรรม มีปัญหาที่ยังไม่มีการนิเทศ ติดตามและประเมินผลด้วยความยุติธรรม 3) ด้านหลักความโปร่งใส มีปัญหาที่ยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลแหล่งเรียนรู้สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้สถานศึกษาทราบอย่างสม่ำเสมอ 4) ด้านหลักความรับผิดชอบ มีปัญหาที่ไม่สามารถให้บุคลากรรับผิดชอบเรื่องการจัดทำระบบประกันคุณภาพของโรงเรียน 5) ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีปัญหาที่ยังไม่สามารถจัดหรือสร้างหลักสูตรที่สนองต่อความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ 6) ด้านหลักความคุ้มค่า อาทิ ยังไม่สามารถควบคุมงบประมาณเบิกจ่ายของโครงการต่างๆ อย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ 2) รูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายบึงพิมพาสามัคคีประกอบด้วย 6 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบหลักนิติธรรม รูปแบบหลักคุณธรรม รูปแบบหลักความโปร่งใส รูปแบบหลักความรับผิดชอบ รูปแบบหลักความมีส่วนร่วม และรูปแบบหลักความคุ้มค่าในแต่ละรูปแบบประกอบด้วย 2 ด้าน คือ ด้านผู้บริหาร และด้านการบริหารจัดการ

วันเพ็ญ พานพิกุล (2552, หน้า 144-149) ได้ศึกษาการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลกรณีศึกษาโรงเรียนชุมชนวัดปราสาท อำเภอป่าโมก จังหวัดอ่างทอง ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการบริหารจัดการในโรงเรียนโดยใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก มีดังนี้ หลักนิติธรรม ได้มีการปฏิบัติโดยยึดหลักของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล ปฏิบัติงานภายใต้ข้อตกลงร่วมกัน หลักคุณธรรม ผู้บริหารและครู ปฏิบัติหน้าที่ตามจรรยาบรรณและมาตรฐานวิชาชีพเป็นอย่างดี ผู้บริหารมีภาวะผู้นำสูง หลักความโปร่งใส ได้ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตรวจสอบการปฏิบัติงานและมีการเปิดเผยให้ทุก

ฝ่ายได้รับทราบข้อมูลและตรวจสอบการทำงาน หลักการมีส่วนร่วม ได้จัดระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และนำความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาใช้ในการวางแผน และการตัดสินใจในการดำเนินงานของโรงเรียน หลักความรับผิดชอบ มีการทำข้อตกลงกับครู นักเรียนและผู้ปกครองในการที่จะรับผิดชอบร่วมกัน มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ในระดับล่าง หลักความคุ้มค่าได้กำหนดให้มีวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนงานที่ชัดเจน เพื่อวางแผนการใช้งบประมาณ และทรัพยากรอย่างคุ้มค่า 2) ผู้ปกครอง ครู นักเรียน และผู้เกี่ยวข้อง มีความพึงพอใจในการบริหารจัดการ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเพราะทำให้ผลผลิตที่เกิดขึ้น มีมาตรฐาน มีคุณภาพ เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับโรงเรียนและหน่วยงานอื่น 3) ผู้ปกครอง ครู นักเรียน และผู้เกี่ยวข้อง มีความคิดเห็นว่าการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลนั้น เป็นการปรับวัฒนธรรมในการทำงานภายใต้ข้อตกลงร่วมกัน เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการบริหารจัดการ มีผู้รับผิดชอบทุกขั้นตอน ทำให้การบริหารงานโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

สุรพงษ์ ปัญญาอุดมกุล (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานวิชาการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นฐาน : กรณีศึกษาโรงเรียนขุนควรวินิจฉัย อำเภอบึง จังหวัดพะเยา ผลการวิจัยพบว่า 1) โรงเรียนขุนควรวินิจฉัยได้ปฏิบัติงานวิชาการตามหลักนิเทศกรรม โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติงานที่มีความถูกต้องตามหลักการ โดยอาศัยกรอบงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 โดยมีการจัดการศึกษาที่อ้างอิงมาตรฐานในการจัดการเรียนการสอน มีการยึดมั่นในหลักธรรม นั่นคือมุ่งเน้นความถูกต้องดีงามให้เกิดขึ้นทั้งตัวผู้ปฏิบัติ คือ ครู และตัวผู้เรียน คือนักเรียน ให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย มีการทำงานในรูปของคณะกรรมการที่มุ่งเน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตระหนักในหน้าที่ของตนเองตามหลักความรับผิดชอบ และที่สำคัญการบริหารจัดการได้มุ่งเน้นความคุ้มค่าคุ้มทุนเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยได้นำมาใช้ในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานวิชาการ แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การกำหนดนโยบายและขอบข่ายงานวิชาการ การจัดระบบงานประกันคุณภาพการศึกษา การคำนวณอัตรากำลังและแก้ไขปัญหาเรื่องอัตรากำลัง การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การติดตามการรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานวิชาการ รวมทั้งการมอบหมายงานวิชาการให้แก่บุคลากร การส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาด้านวิชาการ การเผยแพร่ข่าวสารด้านงานวิชาการ การจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้ โรงเรียนมุ่งสร้างบรรยากาศในการทำงานให้มีความเป็นมิตร มีความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวกัน เห็นอกเห็นใจ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โรงเรียนได้ดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่ร่วมกันพิจารณางานต่างๆ เพื่อให้เกิดความถูกต้อง และเกิดผลที่ดีที่สุดต่อทางราชการ โรงเรียนได้ดำเนินการบริหารงานวิชาการโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนได้

ส่วนเสียทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และตัวแทนศิษย์เก่า หลักความรับผิดชอบ ได้ดำเนินการส่งเสริมให้บุคลากรมีความมุ่งมั่น สำนึกในหน้าที่ รับผิดชอบต่อประเทศชาติ โดยการจัดอบรมพัฒนาครู การให้ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ที่รับผิดชอบในกรอบของจรรยาบรรณวิชาชีพครู โรงเรียนขุนควรวินิตวิทยาได้ดำเนินการด้านต่างๆ ในเรื่องการสรรหาบุคลากรเพื่อเข้าไปปฏิบัติงานในหน้าที่ได้สรรหาบุคลากรที่มีความสนใจและมีความสามารถที่ตรงกับงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลรวมทั้งการเสาะแสวงหางบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาเพิ่มเติม โดยโรงเรียนได้ดำเนินการของงบประมาณจากองค์กรของรัฐและเอกชน 2) ในด้านความพึงพอใจการบริหารงานวิชาการ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นฐานจำนวน 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า มีความพึงพอใจในระดับมาก

สามารถ อภิสันต์ (2553, หน้า 118-120) ได้ศึกษาการพัฒนาแนวทางการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ช่วงชั้นที่ 1 และ 2 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษามี 4 ด้าน 6 หลัก 68 รายการ ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย 6 หลัก 20 รายการ เช่น จัดระบบโครงสร้าง เกณฑ์การประเมิน เป้าหมายความสำเร็จ ตามมาตรฐานการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 6 หลัก 17 รายการ เช่น ส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพโดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณอย่างมีมาตรฐานวิชาชีพ ยกย่องเชิดชูเกียรติครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประพฤติปฏิบัติตนได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ การบริหารงานงบประมาณ ประกอบด้วย 6 หลัก 16 รายการ เช่น ตรวจสอบกำกับติดตาม การจัดทำบัญชี เอกสารการเงินและพัสดุให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน และการบริหารงานทั่วไปประกอบด้วย 6 หลัก 15 รายการ เช่น ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อยภาคเรียนละ 2 ครั้ง จัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนเพื่อช่วยเหลือนักเรียนอย่างทั่วถึง แนวทางทั้งหมดมีความถูกต้องตามแนวคิด มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้

ประเสริฐศักดิ์ แก้วหนองแสง (2557, หน้า 122-129) ได้ศึกษาแนวทางดำเนินการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในจังหวัดยโสธร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 28 ผลการวิจัยพบว่า ผลการศึกษาแนวทางดำเนินการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในจังหวัดยโสธร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 28 จากการวิเคราะห์ เอกสารมี 4 กลุ่มบริหารงานหลัก คือ กลุ่มบริหารงานวิชาการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มบริหาร งบประมาณ และกลุ่มบริหารทั่วไป



และมีการดำเนินการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ผลการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในจังหวัดยโสธร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 28 พบว่า แนวทางดำเนินการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลใน 4 กลุ่มบริหารงานหลัก คือ กลุ่มบริหารงานวิชาการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มบริหารงานงบประมาณ และกลุ่มบริหารงานทั่วไป ได้ดำเนินขับเคลื่อนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยรูปแบบวงจร PDCA ในการขับเคลื่อนการดำเนินการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลพื้นฐาน 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า 3) ผลการนำเสนอแนวทางดำเนินการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในจังหวัดยโสธร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 28 พบว่า ผู้บริหารเห็นด้วยกับรูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก บริหารโดย รูปแบบวงจร PDCA และได้เพิ่มเติมรูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้บูรณาการเชื่อมโยงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลระหว่าง 4 กลุ่มงานให้สอดคล้องกันตามขอบข่ายของงานประกอบด้วย โครงสร้าง 4 ขั้นตอน คือ ขั้นการวางแผนการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลโดยกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และ กระบวนการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล และการกำหนดปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินการตามแผน/โครงการ ขั้นการปฏิบัติตามแผนเป็นขั้นตอนการปฏิบัติการดำเนินงานตามแผน ขั้นการประเมินผลของการบริหารงานตามแผนงาน/โครงการ และขั้นการติดตามผลภายหลังที่ได้ดำเนินการ ตามแผนงาน/โครงการและนำ ผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง

รัตนภรณ์ ส่งเสริม (2557, หน้า 101 - 103) ได้ศึกษาการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต 4 ผลการวิจัยพบว่า ครูมีความคิดเห็นต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยหลักคุณธรรมอยู่ในลำดับแรก รองลงมาคือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม ส่วนหลักความคุ้มค่า อยู่ในลำดับสุดท้าย ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา จำแนกตามขนาดของโรงเรียนและวุฒิการศึกษา พบว่า ในภาพรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน ข้าราชการครูได้เสนอปัญหาและแนวทางการพัฒนาโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้ 1) ด้านหลักนิติธรรม บุคลากรยังไม่ทราบข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานเท่าที่ควร ผู้บริหารควรอบรมให้

บุคลากรได้ทราบในข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 2) ด้านหลักคุณธรรม บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์รวม ผู้บริหาร ควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร ส่งเสริมให้บุคลากรเห็นแก่ ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มีจิตสาธารณะ 3) ด้านหลักความโปร่งใส การบริหารงานไม่มีความชัดเจนในเรื่องของงบประมาณที่นำไปใช้ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารน้อย ผู้บริหารควรเปิดเผยการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความชัดเจน และกระบวนการบริหารงานนั้นพร้อมที่จะตรวจสอบได้ 4) ด้านหลักการมีส่วนร่วม การทำงานในบางเรื่องไม่ค่อยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วม ผู้บริหาร ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 5) ด้านหลักความรับผิดชอบ บุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานตามความรู้สึกของตนเองโดยไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การปฏิบัติงานล่าช้าขาดความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ผู้บริหารควรสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความรับผิดชอบและเอาใจใส่ต่อการทำงานอย่างเต็มที่ 6) ด้านหลักความคุ้มค่า บุคลากรบางส่วนขาดจิตสำนึกต่อการใช้จ่ายอุปกรณ์อย่างประหยัดและ คุ้มค่า ผู้บริหาร ควรจัดสรรงบประมาณและส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์มากที่สุด

#### 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

แมกนุสัน (Magnuson) (อ้างถึงใน ภาวิณี ชินคำ, 2548, หน้า 52) ได้วิจัยเรื่อง คุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานของโรงเรียน พบว่า คุณลักษณะทางด้านส่วนตัวและวิชาชีพ มีดังนี้

1. คุณลักษณะด้านส่วนตัว เช่น มีความยุติธรรม มีความซื่อสัตย์ มีอารมณ์มั่นคง มีความรอบรู้ มีความเป็นกันเอง มีอารมณ์ขัน เปิดเผยเข้าใจง่าย มีความเอื้อเฟื้อ และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
2. คุณลักษณะด้านวิชาชีพ เช่น มีความสามารถติดต่อผู้อื่นได้ดี มีความรู้วิชาการในการบริหารดี รู้จักการมอบหมายงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี มีความสามารถในการตัดสินใจที่ดี มีความสามารถต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีการวางแผนงานและการจัดหน่วยงานที่ดี ให้ความสำคัญต่อผู้ร่วมงาน รู้จักใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

วิกกีและคราค (Vicki and Clarke, 2001, p.35) ได้ทำการวิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น จนถือเป็นกุญแจสำคัญ

การใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังคงมีปัญหาอยู่ จากการที่ ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

คิมเมท (Kimmert, 2005, p.32) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบ การเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาล ได้ถูก นำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ ในเชิงนโยบาย 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณา เป็นประเทศ และ เปรียบเทียบกับกรณีศึกษา โดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งพบว่าหลัก ธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปรูปแบบการ ปกครอง นอกจากนี้ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลัก ธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมืองการปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้พัฒนา บ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน เศรษฐกิจฝืดเคือง เพราะหลัก ธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารแนวใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เมื่อนำไปใช้ซึ่ง นั้นก็คือ จุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาล

เคสซี คูเปอร์ (Casey-Cooper, 2005, Abstract) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในรัฐ โครน โท จากผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างการบริหารโรงเรียนในเมืองซานเบอร์นาร์ดีโน ด้านแคลิฟอร์เนียได้ มีการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ได้นำมาเป็น แนวทางในการ พัฒนาและการจัดการศึกษา อันเป็นการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัด โครงสร้างคณะ กรรมการบริหารโรงเรียน นอกจากนี้แล้วผลการศึกษายังพบว่าการบริหารการจัด การศึกษาของคณะ กรรมการบริหารโรงเรียนนั้นได้มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการ ปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนอีกด้วย ซึ่งผลที่ได้จะเป็นการบอกถึงความสำเร็จ สูงสุดในการบริหาร โรงเรียนและยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาได้ดี ยิ่งขึ้น

แมคมิลลาน (McMillan) (อ้างถึงใน รัตนภรณ์ ส่งเสริม, 2557, หน้า 79) ได้ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจนโยบายทางการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศกานา ผลการศึกษา พบว่าการศึกษาระดับประถมศึกษา ของประเทศกานา ได้รับความสำคัญในการพัฒนามากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีการนำนโยบายการกระจาย อำนาจภายใต้การใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการศึกษา เพื่อจะเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ แต่ผลการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย เท่านั้นที่เกิดกับการจัดการศึกษาโดยการใช้นโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร ผลการวิเคราะห์ นี้เผยให้เห็นว่ารูปแบบการกระจาย อำนาจการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลนั้นยังคงไม่ประสบ

ความสำเร็จ เพราะว่าอำนาจในการ ตัดสินใจยังคงอยู่ที่การบริหารส่วนกลาง และรัฐบาลขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นแล้วว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในส่วนของการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และมากขึ้น เพื่อให้ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การบริหารงานโรงเรียนย่อมต้องอาศัยหลักการบริหารต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งการบริหารสถานศึกษานั้นมีภารกิจงานที่มีลักษณะเฉพาะ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาคนไปสู่คุณลักษณะอันพึงประสงค์ ในสภาพการณ์ปัจจุบันเป็นยุคแห่งการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ มีส่วนร่วมในการบริหาร เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความคุ้มค่า ที่กล่าวมานี้ตรงกับองค์ประกอบในหลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น ซึ่งได้มีผู้สนใจพยายามศึกษาหาสภาพปัญหาการบริหารและแนวทางแก้ไขโดยการใช้หลักต่างๆ ในการบริหารกับประสิทธิภาพของงานมาอย่างต่อเนื่องทุกสมัย