

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาตามทัศนะของ  
ผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
ลพบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับดังนี้

1. การบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา
  - 1.1 ความหมายของการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา
  - 1.2 ความสำคัญของการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา
  - 1.3 ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษาและบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา
2. แนวคิดเกี่ยวกับทัศนะ
  - 2.1 ความหมายของทัศนะ
  - 2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนะ
  - 2.3 วิธีวัดทัศนะ
3. หลักการธรรมาภิบาล
  - 3.1 ความหมายของหลักการธรรมาภิบาล
  - 3.2 ความสำคัญของหลักการธรรมาภิบาล
  - 3.3 ขอบข่ายของหลักการธรรมาภิบาล
    - 3.3.1 หลักนิติธรรม
      - 1) ความหมายของนิติธรรม
      - 2) พฤติกรรมความเป็นนิติธรรม
    - 3.3.2 หลักคุณธรรม
      - 1) ความหมายของคุณธรรม
      - 2) พฤติกรรมความมีคุณธรรม
    - 3.3.3 หลักความโปร่งใส
      - 1) ความหมายของความโปร่งใส
      - 2) พฤติกรรมความโปร่งใส
    - 3.3.4 หลักความรับผิดชอบ
      - 1) ความหมายของความรับผิดชอบ
      - 2) พฤติกรรมของผู้มีความรับผิดชอบ
    - 3.3.5 หลักความมีส่วนร่วม
      - 1) ความหมายของการมีส่วนร่วม
      - 2) พฤติกรรมการมีส่วนร่วม

### 3.3.6 หลักความคุ้มค่า

- 1) ความหมายของความคุ้มค่า
- 2) พฤติกรรมการแสดงออกถึงความคุ้มค่า

#### 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 4.1 งานวิจัยในประเทศ
- 4.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

### การบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

#### 1. ความหมายของการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

##### 1.1 ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานองค์กร หรือสถาบันทางสังคม ที่ให้บริการทางการศึกษา เพื่อพัฒนาเยาวชน ชัดเจนสังคมให้การศึกษากับมวลชน ได้มีผู้ให้ความหมายคำว่า การบริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

ประธาน หอมพูล (2536, หน้า 8) ได้ให้ความหมายการบริหารสถานศึกษาไว้ว่า หมายถึงการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล เพื่อบริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคมซึ่งประกอบไปด้วยงานดังต่อไปนี้คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน

ประกอบ บุญญานพวงศ์ (2539, หน้า 18) ได้ให้ความหมายของ การบริหารสถานศึกษาไว้ว่า หมายถึง ความพยายามในการดำเนินงาน ของคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้งระบบสถานศึกษาอื่นที่จะพัฒนาสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก เยาวชน ตลอดจนประชาชน ให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะ ตลอดจนค่านิยม คุณธรรม เจตคติที่ดีงามตามที่สังคมต้องการ

วิไล ธนวิวัฒน์ (2541, หน้า 16) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาก็คือ การดำเนินกิจกรรมภายในสถานศึกษา โดยกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย เพื่อให้ นักเรียนมีพัฒนาการทางด้าน ร่างกาย อารมณ์ สังคม จิตใจ และสติปัญญา ตลอดจนเป็นสมาชิกที่ดี ของสังคมต่อไป

นิพนธ์ กิณางค์ (2544, หน้า 16) ให้ความหมายในการบริหารอีกแง่หนึ่งว่า การบริหาร คือ การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของผู้บริหารจัดการดำเนินงานของสถาบันให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

วรงค์ สุวรรณรัตน์ (2544, หน้า 11) ได้กล่าวว่า การบริหารงานสถานศึกษา คือ การจัดกิจกรรมต่างๆ ตามภาระหน้าที่และขอบข่ายในการจัดการศึกษา ให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา โดยมีครูและผู้เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกันในการบริหารและการจัดการสถานศึกษาโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาให้มากที่สุด

ประจักษ์ โพธิ์วัด (2547, หน้า 24) กล่าวถึงความหมายของการบริหารสถานศึกษาไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมกันใช้ทรัพยากรการบริหารเพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่เยาวชนและผู้สนใจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ค่านิยม พฤติกรรม และคุณธรรม เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและแก่ประเทศชาติ

สรุปสาระสำคัญได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการทุกรูปแบบที่บุคลากรภายในโรงเรียนนำมาใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยการนำของผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความเจริญเติบโตทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม

## 1.2 ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ได้มีผู้ให้ความหมายคำว่า ผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

ธีรรัตน์ กิจจารักษ์ (2542, หน้า 128) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึงผู้ที่ดำเนินการจัดการระบบงานในสถานศึกษา ให้เรียบร้อยชัดเจนและถูกต้องการปฏิบัติภารกิจ และเหมาะสมกับความต้องการ นโยบาย วัตถุประสงค์ กำลังคน กำลังงบประมาณ

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542, หน้า 3) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารการศึกษาว่าเป็นบุคคลที่รับผิดชอบให้การปฏิบัติงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เสนาะ ดิยาวี (2543, หน้า 138) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาคือ ผู้ที่ทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือของคนอื่นไม่คำนึงถึงว่าความสำเร็จนั้นคนจะพอใจหรือไม่หากมองในแง่ค่าใช้จ่ายผู้บริหารทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมายโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารการศึกษาว่า เป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ด้านการบริหารส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ เป็นผู้นำทางวิชาการที่มีการบริหารเป็นที่ยอมรับในด้านคุณธรรม จริยธรรม และความรู้ความสามารถ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 39) ได้กล่าวว่าผู้บริหารการศึกษาหมายถึง ผู้จัดการให้ครูและบุคลากรคนอื่น ๆ ดำเนินการพัฒนาเด็ก และเยาวชน ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา และความคาดหวังของสังคม

ธีระ รุญเจริญ (2546, หน้า 1) ได้กล่าวว่าผู้บริหารการศึกษาหมายถึงผู้บริหารมืออาชีพในการนำสถานศึกษาให้บรรลุความสำเร็จตามภารกิจ และบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาโดยอาศัยความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะที่เอื้อโดยเฉพาะ และอาศัยกระบวนการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม ของบุคลากร และทุกฝ่าย ทุกสถาบัน ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง ภายนอกสถานศึกษา

อาคม วัชโรสง (2547, หน้า 15-16) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารหมายถึง บุคคลที่ทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ผู้บริหารเป็นผู้ บงการพฤติกรรมของผู้อื่น การทำงานของผู้บริหารอาจใช้การจูงใจ การสั่งการ หรือการใช้ กฎระเบียบในการบังคับบัญชาผู้อื่นให้ทำงานโดยยึดวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลัก

วิทยา ประชากุล (2548, หน้า 12) ได้กล่าวว่าผู้บริหารการศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพ ที่รับผิดชอบ การบริหารสถานศึกษา ตั้งแต่การศึกษาปฐมวัย จนถึง ระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา โดยการนำสถานศึกษาให้บรรลุสำเร็จตามภารกิจและบทบาท หน้าที่ขององค์กร ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและคุณลักษณะเฉพาะ ใช้กระบวนการบริหาร ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากร และทุกฝ่าย ทุกสถาบัน ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องภายนอก สถานศึกษา

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2548, หน้า3) ได้ให้ความหมายของผู้บริหาร สถานศึกษา ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัย ชั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา ต่ำกว่าปริญญา ทั้งของรัฐและเอกชน

สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาหมายถึง ผู้ที่ใช้ศิลปะและวิธีการต่างๆ ในการ ปฏิบัติงานด้วยความสามารถ โดยประสานงานกับผู้ร่วมงาน ในการจัดการศึกษาให้องค์กร ประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เป็นที่ยอมรับในองค์กร ภายในและภายนอกสถานศึกษา

## 2. ความสำคัญของการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

### 2.1 ความสำคัญของการบริหารสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540, หน้า 24) สรุปไว้ ว่านอกจากการบริหารสถานศึกษาจะมีความสำคัญแล้วยังมีความจำเป็นดังนี้

1. เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนมีความเข้าใจอันดีต่อสถานศึกษา อันจะช่วยให้สถานศึกษาได้รับความร่วมมือและความสะดวกในการดำเนินงาน
2. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนคือ บุคคล วัสดุ และสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำเนินงานของสถานศึกษาได้
3. เพื่อให้สถานศึกษาได้รับความสนับสนุน และช่วยเหลือจากผู้ปกครอง นักเรียน ชุมชน ทั้งด้านการเงิน แรงงาน วัสดุอุปกรณ์และความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงการดำเนินงานของสถานศึกษา
4. เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือชุมชนทางด้านวิชาการและอื่นๆ อันจะเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอีกทางหนึ่ง
5. เพื่อสนับสนุนในการดำเนินงานหลักของสถานศึกษา คือ งานวิชาการ บรรลุเป้าหมายได้สะดวก

6. เพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีในสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน อันจะทำให้บุคลากร มีขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงาน

7. เพื่อป้องกันหรือแก้ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสถานศึกษา ที่ อาจจะเกิดขึ้นโดยเป็นผลกระทบผู้ปกครองนักเรียนหรือจากชุมชน

ปรียาพร วงศ์อนุโรจน์ (2544, หน้า 8) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหาร สถานศึกษา เป็นภารกิจหลักของผู้บริหารที่จะต้องกำหนดแบบแผน วิธีการและขั้นตอนต่างๆ ใน การปฏิบัติงานไว้อย่างมีระบบ เพราะถ้าระบบการบริหารไม่ดี จะกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่นๆ ของหน่วยงาน นักบริหารที่ดีต้องรู้จักเลือกวิธีการบริหารที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะให้งานนั้นบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ การบริหารงานนั้นจะต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ทุก ประการ เพราะว่าการดำเนินงานต่างๆ มิใช่เพียงกิจกรรมที่ผู้บริหารจะกระทำเพียงลำพังคน เดียว แต่ยังมีผู้ร่วมงานอีกหลายคนที่มีส่วนทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ ผู้ช่วยงานแต่ละคน มีความแตกต่างกันทั้งในด้านสติปัญญา ความสามารถ ความถนัด และความต้องการที่ไม่ เหมือนกัน จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะนำเอาเทคนิควิธีและกระบวนการบริหารที่เหมาะสมมา ใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา

กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 9) เห็นความสำคัญของชุมชน ได้กำหนด นโยบายและแผนการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษากับชุมชนไว้ในแผน ยุทธศาสตร์ 10 ประการ ข้อ (6) เรื่องการมีส่วนร่วม ว่าโรงเรียนควรส่งเสริมการมีส่วนร่วม ใน การจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กรรมการนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษามากขึ้น และข้อ (7) เรื่อง การระดมทรัพยากรการศึกษาว่าโรงเรียนควร ประสานความร่วมมือและขอความช่วยเหลือจากบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น หน่วยงานและองค์กรทั้ง ภาครัฐและเอกชนมาใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา ระยะเวลาที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) กลยุทธ์แผนงานที่ 3 ได้ปรับระบบบริหารการศึกษาและการ กระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนักเรียน ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น สถานประกอบการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุก ฝ่ายในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเครือข่ายผู้ปกครองและรูปแบบอื่นๆ

ธีระ รุญเจริญ, ปราชญา กล้าผจญ, และสัมมา รธนินธ์ (2545, หน้า 11-12) กล่าวว่าในการจัดการศึกษามีความจำเป็นต้องอาศัย ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหาร สถานศึกษามีอาชีพ จึงจะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จและเป็นไป ตามแนวทางที่พึงประสงค์ในการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจะ ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยองค์กรปฏิบัติ คือ สถานศึกษาซึ่งหมายถึงการปฏิบัติภารกิจ ของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาได้เป็นอย่างดี และผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเป็น ผู้ทำการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 75) ได้กล่าวว่าการที่กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติ ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีการรวบรวมและจัดระบบข้อมูลวางแผนและดำเนินการตามแผน ศึกษากฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ใช้การบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม มีการจัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง เนื่องจากสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มีสถานภาพที่เป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายมากกว่าสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล

จากความสำคัญดังกล่าวพอสรุปได้ว่า สถานศึกษามีหน้าที่ในการบริหารจัดการการศึกษา ให้กับเยาวชนและประชาชนทั้งของรัฐและเอกชน อย่างเป็นระบบตามแผนการจัดการศึกษาของชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดไว้

## 2.2 ความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา

ชงชัย สันติวงษ์, และชัยยศ สันติวงษ์ (2540, หน้า 2) ได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาไว้คือ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีบทบาทในการวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างชัดเจนถึงสาระที่เกี่ยวข้องกับองค์การและสามารถหาหนทางในการแก้ปัญหาอย่างมีเหตุผล รวมทั้งเป็น นักการทูตที่รู้ว่าอะไรควรพูด อะไรควรทำ หรืออะไรควรหลีกเลี่ยง ในสถานการณ์ต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง

ธีรรัตน์ ธิจจารักษ์ (2542, หน้า 158) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารไว้ว่า ผู้บริหารคือผู้ที่ดำเนินการจัดระบบงานในโรงเรียนให้เรียบร้อยชัดเจน สะดวกต่อการปฏิบัติการกิจและเหมาะสมกับความต้องการ นโยบาย วัตถุประสงค์ กำลังคน กำลังงบประมาณ

สมนึก พรเจริญ (2544, หน้า 18) ได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ว่า เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในสถานศึกษาที่เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานโดยตรง ที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

ธีระ รุญเจริญ,ปราชญา กล้าผจญ, และสัมมา ธนินทรีย์ (2545, หน้า 1) ได้กล่าวว่าการบริหารการศึกษา เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวขององค์กร โดยเฉพาะในองค์กรภาคเอกชนนั้น เห็นได้ชัดว่าความอยู่รอดขององค์กรขึ้นอยู่กับผู้บริหาร เป็นสำคัญ ดังนั้นภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเงินธนาคาร การบริหารธุรกิจ การค้า การอุตสาหกรรม รวมทั้งการศึกษาเอกชนตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา จึงต้องสรรหาผู้บริหารที่มีฝีมือ หรือมีความสามารถสูงเพื่อความสำเร็จในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, และคนอื่นๆ (2545, หน้า 11) ได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้บริหารไว้ว่า ผู้บริหารเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหารจัดการองค์การ โดยอาศัย

กระบวนการ 4 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมทรัพยากรขององค์กรเพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

วิรัช สงวนวงศ์วาน (2546, หน้า 2-3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้บริหารไว้ว่า ผู้บริหารเป็นผู้ที่ขับเคลื่อนองค์การให้ไปสู่ความสำเร็จโดยต้องเป็นผู้วางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

วิทยา ประชาภูล (2548, หน้า 25) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารการศึกษาเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุด เพราะการดำเนินการจัดการศึกษาจะประสบผลสำเร็จให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ต้องเกิดความเลื่อมใสศรัทธาจากผู้ร่วมงานและบุคคลทั่วไป ที่จะร่วมมือในการทำงานและพัฒนาองค์กรให้สู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ไฮมัน, สก็อต, และคอนเนอร์ (Haiman, Scott, & Connor, 1971 p.422) ให้ความเห็นว่าผู้บริหารต้องมีความสามารถในการทำงาน และคุณสมบัติหลายอย่างรวมกันตามที่หน่วยงานต้องการจึงจะบริหารงานให้เกิดผลดี จะเห็นได้ว่าผู้บริหารที่ขาดความสามาถย่อจะขาดความเชื่อถือจากผู้ใต้บังคับบัญชาอันเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาของการบังคับบัญชาในที่สุด ความสามารถในการทำงานของผู้บริหาร นอกจากจะก่อให้เกิดความศรัทธาเลื่อมใสจากผู้ร่วมงานและบุคคลทั่วไปแล้วยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการนำองค์กรไปสู่เป้าหมายตามวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีความสามารถในการทำงานมีความรับผิดชอบในการเป็นผู้นำใช้อำนาจหน้าที่จูงใจให้ผู้อื่นมีความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพในองค์กร

### 3. ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษาและบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

#### 3.1 ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษา

##### 3.1.1 การบริหารวิชาการ

###### 1) ความหมายของการบริหารงานวิชาการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 391) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน ให้ได้ผลดีให้เหมาะสมกับเป้าหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533) อย่างมีประสิทธิภาพ

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2542, หน้า 2) กล่าวว่าการบริหารงานวิชาการ หมายถึง กระบวนการบริหารกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการเรียนการสอนให้ดีขึ้น ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการวางแผน การปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน

ตลอดจนการประเมินผลการสอน เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร และจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 32-38) กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการหมายถึง กิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด อันได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาวิชาหลักที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม และรวมถึงการอบรมศีลธรรมจรรยา และความประพฤติของนักเรียนเพื่อให้เป็นคนดี

จากที่กล่าวมาโดยสรุปการบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนตั้งแต่การกำหนดนโยบายการวางแผน การปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนตลอดจนการประเมินผลการสอนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุดอันได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาวิชาหลักที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม และรวมถึงการอบรมศีลธรรมจรรยา และความประพฤติของนักเรียนเพื่อให้เป็นคนดี

## 2) ขอบข่าย และภารกิจงานวิชาการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540, หน้า 37) ได้กำหนดขอบข่ายของงานวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาไว้ดังนี้

1. งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้
2. งานด้านการเรียนการสอน
3. งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน
4. งานวัดผลและประเมินผล
5. งานห้องสมุด
6. งานนิเทศภายใน
7. งานประชุมอบรมทางวิชาการ

กรมสามัญศึกษา (2540, หน้า 5) ได้แบ่งสาระสำคัญของงานวิชาการออกได้เป็นดังนี้

1. การวางแผนงานวิชาการ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลและจัดทำระเบียบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการ การทำแผนงานวิชาการ
2. การบริหารงานวิชาการ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การจัดการครูเข้าสอน การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานวิชาการ
3. การจัดการเรียนการสอน
4. การพัฒนาและส่งเสริมทางด้านวิชาการ
5. การวัดผลและประเมินผลการเรียนและงานทะเบียนนักเรียน
6. การประเมินผลการจัดการงานวิชาการ

ปรียาพร วงษ์อนุตรโรจน์ (2542, หน้า 127) ระบุขอบข่ายของงานด้านวิชาการว่าประกอบด้วยงานต่อไปนี้

1. การวางแผนเกี่ยวกับงานวิชาการ เป็นการวางแผนเกี่ยวกับการนำหลักสูตรไปใช้ การวางแผนเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนต่างๆ ล่วงหน้า
2. การจัดดำเนินการเกี่ยวกับการเรียนการสอน ได้แก่ การจัดตารางสอน การจัดชั้นเรียน การจัดครูเข้าสอน การจัดเอกสารแบบเรียน การปรับปรุงการเรียนการสอน การฝึกงาน
3. การจัดบริการเกี่ยวกับการเรียนการสอน เป็นการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและการส่งเสริมการจัดหลักสูตรให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ ได้แก่การจัดสื่อการเรียนการสอน การจัดห้องสมุด
4. การวัดและการประเมินผล เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการจัดการเรียนการสอน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 13) ได้แบ่งภารกิจงานวิชาการดังนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
3. การวัดผล ประเมินผลและการเทียบโอนการเรียนรู้
4. การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
5. การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
7. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
8. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 11) แบ่งการบริหารวิชาการดังนี้

1. หลักสูตรและการบริหารหลักสูตร
2. การจัดการเรียนการสอน
3. การนิเทศภายใน
4. การวัดและการประเมินผลการศึกษา
5. การประกันคุณภาพการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 32-38) ได้กำหนดขอบข่าย และภารกิจงานวิชาการดังนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

3. การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
4. การวิจัยเพื่อคุณภาพการศึกษา
5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา
6. การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้
7. การนิเทศการศึกษา
8. การแนะแนวการศึกษา
9. การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
10. การส่งเสริมด้านวิชาการแก่ชุมชน
11. การประสานความร่วมมือการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษา

อื่น

12. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุติธรรมหน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

คิมบร็อก, และนัมเนอร์ (Kimbrongh, & Nunnery, 1998, p.58) ได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานวิชาการดังนี้

1. งานด้านหลักสูตรและการนำไปใช้ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรประเภทต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดหาหลักสูตร และเอกสารหลักสูตร ตลอดจนคู่มือการใช้หลักสูตรให้เพียงพอสำหรับปฏิบัติงานของครู

2. งานการเรียนการสอน (การแปลงหลักสูตรไปสู่การสอน) ได้แก่ การจัดทำแผนการสอนและบันทึกการสอน ตลอดจนปรับปรุงพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด บรรลุตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร จัดให้มีการอบรม สาธิต การแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดและประสบการณ์กับเพื่อนครู หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ เกี่ยวกับวิธีการสอนแบบใหม่ๆ

3. งานประเมินผลครอบคลุมถึงการจัดให้มีการวัดผล และประเมินผลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปรับปรุงการสร้างเครื่องมือวัดผลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นมีการตรวจสอบการทำสมุดประจำชั้น และสมุดประจำตัวนักเรียนของครูทุกคนให้ถูกต้องเรียบร้อยและเป็นปัจจุบันเสมอ

4. งานการจัดหาสื่อสนับสนุนโปรแกรมการเรียนการสอน ได้แก่ การจัดหาสื่อการเรียนการสอน งานห้องสมุด งานนิเทศการศึกษา งานด้านการวางแผน กำหนดวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนการส่งเสริมการสอน โดยการจัดกิจกรรมต่างๆ

สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการเป็นงานหลักของการบริหารโรงเรียน หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานวิชาการเป็นหัวใจของการบริหารโรงเรียน เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนโดยตรง ผู้บริหารโรงเรียนและครูเป็นบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดในการที่จะหาแนวทางหรือวิธีการ ที่จะให้ผู้เรียนได้มีความรู้ ความเข้าใจ

ความสามารถพิเศษ ทักษะที่จะส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนให้ ก้าวหน้าและมี ประสิทธิภาพอยู่เสมอ และผู้วิจัยได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานวิชาการที่ผู้บริหารโรงเรียน ได้ปฏิบัติภารกิจ ดังนี้คือ 1) การพัฒนาหลักสูตรโรงเรียน 2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 3) การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน 4) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา 5) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ 6) การนิเทศการศึกษา 7) การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา 8) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

### 3.1.2 การบริหารงานงบประมาณ

#### 1) ความหมายการบริหารงานงบประมาณ

ความหมายของการบริหารงานงบประมาณ (budget) มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

อำนาจ ทองโปร่ง (2541, หน้า 1) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารงบประมาณไว้ว่า เป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาล แสดงกิจกรรม หรือ โครงการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติจัดทำ เป็นการประมาณค่าใช้จ่าย และที่มาของรายได้เพื่อการใช้จ่ายนั้นๆ เป็นการมีระยะเวลาที่แน่นอน เรียกว่าปีงบประมาณ ซึ่งหมายถึงในช่วงเวลาหนึ่งๆ ที่แน่นอนโดยทั่วไปมักเป็น 1 ปี แต่อาจจะมากหรือน้อยกว่า 1 ปี ก็ได้ เป็นแผนบริหารที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นเพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐสภา

ธงชัย สันติวงษ์, และคนอื่นๆ (2541, หน้า 4-5) ได้กล่าวว่า การบริหารการเงินเป็นการคาดการณ์ความต้องการเงินที่จะมาดำเนินกิจกรรม โดยต้องคำนึงถึงขนาดกิจกรรม เวลาที่ดำเนินการ การจัดหาเงิน การจัดสรรเงิน ให้มีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าการบริหารการเงินเป็นเรื่องสำคัญและเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อมูลค่าธุรกิจ จึงอยู่ที่หน้าที่ผู้บริหารการเงิน

อัมพร เทียงตระกูล (2542, หน้า 1-2) ได้กล่าวถึง ความหมายของงบประมาณไว้ดังนี้ คือ การลงทุนในการผลิตโดยผู้บริหารจะต้องหาวิธีการหรือเทคนิคการบริหารเงินให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความคล่องตัว โดยต้องกำหนดว่าควรมีเงินมาลงทุนในธุรกิจจากแหล่งการเงินที่เหมาะสมและการจัดสรรเงินทุนที่เหมาะสม

ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์ (2543, หน้า 2) กล่าวว่า การบริหารงานงบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปตัวเงินแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงโครงการค่าใช้จ่ายตลอดจนถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน

กระทรวงศึกษาธิการ, (2546, หน้า 39) การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง งานที่โรงเรียนจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการบริการหน่วยงานต่างๆ ของโรงเรียนให้สามารถดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายหรือตามที่ต้องการงานบริหารงบประมาณในโรงเรียนจึงเปรียบเสมือน

ส่วนที่ประสานงานหรือคอยสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่กำหนดด้วยความราบรื่น

สรุปได้ว่า การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง งานที่โรงเรียนจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการบริการหน่วยงานต่างๆ ของโรงเรียนให้สามารถดำเนินการไปตามจุดมุ่งหมายหรือตามที่ต้องการเป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาล แสดงกิจกรรม หรือ โครงการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติจัดทำ เป็นการประมาณค่าใช้จ่าย และที่มาของรายได้เพื่อการใช้นั้นๆ งานบริหารงบประมาณในโรงเรียนจึงเปรียบเสมือน ส่วนที่ประสานงานหรือคอยสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่กำหนดด้วยความราบรื่น

## 2) ขอบข่าย การบริหารงานงบประมาณ

ปภาวดี ดุลยจินดา, และธงชัย ลำดับวงศ์ (2540, หน้า 510) ได้แบ่งขอบข่ายระบบ งบประมาณออกได้เป็น 4 ระบบ คือ ระบบงบประมาณแบบเน้นการควบคุม ระบบงบประมาณแบบเน้นการจัดการ ระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผน และระบบงบประมาณแบบเป็นการแก้ปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากร

ธรรมโชติ โชติคุณุชร (2541, หน้า 237) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณประกอบด้วยขอบข่ายดังต่อไปนี้

1. การวางแผน
2. การเตรียมการงบประมาณ
3. กำหนดงบประมาณ
4. การเบิกจ่ายงบประมาณ
5. การใช้จ่ายงบประมาณ
6. การรายงานผล

ปรียาพร วงศ์อนุสรโรจน์ (2542, หน้า 201) แบ่งงานงบประมาณโรงเรียนไว้ดังนี้

1. งานการเงินบัญชีและงบประมาณ ได้แก่ งานการรับและการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย การควบคุมการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของสถานศึกษารวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี
2. งานสารบรรณ เป็นงานที่ติดต่อโต้ตอบทางลายลักษณ์อักษรกับหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการติดต่อทางจดหมาย การใช้โทรศัพท์ โทรเลข ตลอดจนการเก็บหลักฐานการติดต่อและประสานงานการติดต่อนั้น
3. งานเอกสารการพิมพ์ ได้แก่ การพิมพ์จดหมาย งานพิมพ์หนังสือ ตลอดจนเอกสารในงานคำสอน คำราเกี่ยวกับการเรียนการสอน การพิมพ์ข้อสอบ
4. งานพัสดุ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ ดูแลรักษา และการเบิกจ่ายควบคุมพัสดุครุภัณฑ์

5. งานทะเบียน เป็นงานทะเบียนนักเรียน นักศึกษา การลงทะเบียน การเพิ่ม การถอนวิชา ตลอดจนการออกใบรับรองต่างๆ แก่นักเรียน

6. งานดูแลอาคารสถานที่ เป็นงานที่ดูแลรักษาอาคารสถานที่ ตลอดจนการซ่อมแซมอาคารสถานที่และครุภัณฑ์

7. งานเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ได้แก่ การติดต่อกับชุมชนหน่วยงานอื่นในนามของสถานศึกษา

8. งานด้านบุคลากร เป็นการจัดการดูแลรักษาผลประโยชน์สวัสดิการของบุคลากรในสถานศึกษา

สมเด็จพระสังฆราช (2545, หน้า 396) ได้กล่าวว่า การบริหารงบประมาณประกอบด้วยขอบข่ายดังนี้

1. การควบคุมงบประมาณ
2. การเบิกจ่ายเงิน
3. การตรวจสอบ
4. การใช้จ่ายเงิน
5. การรายงานผล

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 39) ได้กล่าวว่า การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน การบริหารงบประมาณมีขอบข่ายดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
  - การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
  - การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
  - การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
  - การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
  - การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
  - การโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน

และผลการดำเนินงาน

- การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
- การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
  - การจัดการทรัพยากร
  - การระดมทรัพยากร
  - การจัดหารายได้และผลประโยชน์
  - กองทุนกั๊ยมเพื่อการศึกษา
  - กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
  - การเบิกเงินจากคลัง
  - การรับเงิน
  - การเก็บรักษาเงิน
  - การจ่ายเงิน
  - การนำส่งเงิน
  - การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี
6. การบริหารบัญชี
  - การจัดทำบัญชีการเงิน
  - การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
  - การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
  - การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
  - การจัดหาพัสดุ
  - การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อ

จัดจ้าง

- การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 1 (2548, หน้า 39-40) ได้

กำหนดขอบข่ายการบริหารงานงบประมาณไว้ดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลการใช้

เงินและการประเมินผลการดำเนินงาน

4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

จากแนวคิดของนักการศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึงงานที่โรงเรียนจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นการบริการหน่วยงานต่างๆ ของโรงเรียนให้สามารถ ดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายหรือตามที่ต้องการ งานบริหารงบประมาณในโรงเรียน จึง เปรียบเสมือนส่วนที่ประสานงานหรือคอยสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินการ ไปสู่ เป้าหมายที่กำหนดด้วยความราบรื่น ซึ่งกำหนดขอบข่ายงานดังนี้ คือ 1) การจัดทำและเสนอขอ งบประมาณ 2) การจัดสรรงบประมาณ 3) การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล รายงานผลการใช้ เงิน และผลการดำเนินงาน 4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา 5) การบริหาร การเงิน 6) การบริหารบัญชี 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

### 3.1.3 การบริหารงานบุคคล

#### 1) ความหมายการบริหารงานบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2537, หน้า 3) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า เป็นการบริหารงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับบุคลากรใน สถานศึกษานับตั้งแต่การสรรหา การมอบหมายงาน การพัฒนา การบำรุงขวัญ การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษและการให้ออกจากงาน

เสนาะ ตีเยวรี (2543, หน้า 11) ได้กล่าวถึงความหมายของการ บริหารงานบุคคลว่า เป็นการจัดระเบียบและดูแลบุคคลให้ทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และ ความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ ได้คน ใช้คน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในจำนวนที่เพียงพอและ เหมาะสม

สนิท สายปิ่นดา (2545, หน้า 2 ) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ การที่จะใช้คนทำงานให้ได้ผลดีที่สุดในระยะเวลาที่สั้นที่สุดและให้สิ้นเปลืองเงินและวัสดุน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันคนที่ทำงานจะต้องมีความสุข ความพอใจในการทำงาน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 51) ให้ความหมายว่า การ บริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่ผู้บริหารได้ใช้ศาสตร์และศิลป์ ในการ พิจารณามอบหมายงาน แต่งตั้ง ให้บุคคลที่มีความสามารถ มีความเหมาะสมเข้ามา ทำงานในหน่วยงานและขณะปฏิบัติงานได้มีการดำเนินการในการจัดทำประวัติ การพัฒนาและ การบำรุงรักษาบุคคลเพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานได้เต็มความสามารถมีขวัญและกำลังใจใน การทำงาน รวมทั้งการให้ผู้ที่พ้นจากการงาน สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 1 (2548, หน้า 12) ได้ กล่าวถึงความหมายแนวคิดการบริหารงานบุคคลเป็นภารกิจสำคัญ ที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษา สามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงาน บุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญ

กำลังใจ ได้รับการเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

จากแนวคิดของนักการศึกษาสรุป ได้ว่าความหมายการบริหารงานบุคคล คือการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์กร เป็นภารกิจของผู้บริหาร เป็นการจัดระเบียบดูแลบุคคลเพื่อให้ได้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์กรเป็นทรัพยากรมนุษย์ ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาเป็นการตอบสนองต่อภารกิจของสถานศึกษาเป็นไปตาม หลักธรรมาภิบาล ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

## 2) ขอบข่ายและภารกิจการบริหารงานบุคคล

อมรา บุญช่วย, และเล็ก เรืองสินธ์ (2540, หน้า 223) กำหนดขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. การแสวงหาบุคลากรการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน เป็นสิ่งสำคัญมาก ถ้าเลือกได้คนดีก็นับว่าดีไป ถ้าได้คนไม่ดีหรือทำงานไม่เป็น ไม่มีความรู้พอที่จะทำงาน หรือไม่สามารทำงานร่วมกับคนอื่นได้ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์กร ฉะนั้นในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานในโรงเรียนควรเลือกคนดี เลือกคนที่เหมาะกับงาน

2. การบำรุงรักษาบุคลากร เมื่อได้บุคลากรมาแล้วก็ต้องบำรุงรักษาให้บุคลากรอยู่ในโรงเรียนให้นานที่สุด และตลอดเวลาที่อยู่ ก็ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การที่คนจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดนั้นต้องอาศัยแรงจูงใจหลายอย่าง เช่น

สิ่งจูงใจเป็นวัตถุ ได้แก่ เงินและสิ่งของ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น โอกาสที่จะมีชื่อเสียงดีเด่นเกียรติยศ มีอำนาจ ได้ตำแหน่งสูงขึ้น สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงาน ซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น ให้ที่นั้งทำงานดี มีเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น พัดลม พิมพ์ดีดี เป็นส่วนตัว สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวกับวัตถุ เช่น บรรยากาศในโรงเรียนน่าอยู่ ทุกคนมีฐานะเท่าเทียมกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

ควรจูงใจสร้างความรู้สึกให้เกิดกับครูทั้งหลายว่า คนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้แก่โรงเรียน เช่น ช่วยกันแก้ไขสถานการณ์สำคัญต่างๆ ของโรงเรียน มีความสำนึกว่าตนเองมีส่วนรับผิดชอบ และเป็นเจ้าของโรงเรียนด้วย ถ้าโรงเรียนเกิดความเสียหายขึ้นก็กระทบกระเทือนมาถึงคนด้วย

การสร้างขวัญที่ดีให้แก่ผู้ร่วมงานให้เกิดความรู้สึกว่าอยู่ในโรงเรียนด้วยความอบอุ่น ได้รับความยุติธรรม มีความสนุกเพลิดเพลินอยู่กับงาน รู้สึกว่ามีอนาคตแจ่มใส

3. การพัฒนาบุคลากร คือ กรรมวิธีในอันที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในด้านความคิดการกระทำความสามารถ ความรู้ ความชำนาญ และทำที่ต่างๆ

4. การให้พ้นจากงาน การให้บุคลากร ที่ทำงานไม่ได้ผล ขาดประสิทธิภาพในการปรับปรุงการตนเอง ให้พ้นจากหน้าที่ไปเป็นเรื่องปกติธรรมดาสำหรับในต่างประเทศ แต่ในสังคมไทยเป็นเรื่องยากสลับซับซ้อนมาก ยิ่งเป็นข้าราชการด้วยแล้วเมื่อไม่มีความผิดอะไรก็จะให้พ้นไปเสียจากตำแหน่งนั้นย่อมทำได้ยากมาก แต่ถ้าเป็นองค์การธุรกิจเอกชนแล้วอาจทำได้สะดวกกว่า

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2542, หน้า 139) ให้ความเห็นว่าการบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งมีขอบข่าย 3 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผนนโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล

2. การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือน การสรรหาบุคคลขณะปฏิบัติงาน ได้แก่ การทดลองปฏิบัติงาน การจัดทำทะเบียนประวัติ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนาบุคลากร วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์แก่สมาชิก

3. การพ้นจากหน้าที่ของบุคลากร ได้แก่ การให้ออกจากงานการพิจารณาบำเหน็จบำนาญ

ดิเรก วรณเดียง (2545, หน้า 59-60) ได้กล่าวถึงการดำเนินการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน  
2. การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. การเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

4.1 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

4.2 การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาอย่างเข้ม

5. การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5.1 การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายในเขตพื้นที่การศึกษา

5.2 การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต่างเขต

พื้นที่การศึกษา

6. การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ
7. เงินเดือนและค่าตอบแทน
8. การเลื่อนขั้นเงินเดือน
9. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
10. การลาศึกษาต่อ
11. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
12. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
13. มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
14. การส่งเสริมวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
15. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - 15.1 การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง
  - 15.2 การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
    16. การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
    17. การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
    18. การอุทธรณ์
    19. การร้องทุกข์
    20. การออกจากราชการ
    21. การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 180) แบ่งการดำเนินการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ดังนี้
      1. การวางแผนกำลังคน
      2. การสรรหา
      3. การบรรจุแต่งตั้ง
      4. การพัฒนาบุคลากร
      5. การดำรงรักษาบุคลากร
      6. การให้พ้นจากงาน
- สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 33-34) การดำเนินการบริหารบุคคลไว้ดังนี้
  1. การวางแผนกำลัง

## ทางการศึกษา

2. การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากร
3. การเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
5. การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
6. การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ
7. เงินเดือนและค่าตอบแทน
8. การเลื่อนขั้นเงินเดือน
9. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
10. การลาศึกษาต่อ
11. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
12. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
13. มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
14. การส่งเสริมวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

## ศึกษา

### บุคลากรทางการศึกษา

15. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
16. การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
17. การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
18. การอุทธรณ์
19. การร้องทุกข์
20. การออกจากราชการ
21. การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
22. งานทะเบียน ประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
23. การยกเว้นคุณสมบัติ
24. งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 51-63) ซึ่งกำหนดขอบข่ายงาน

### บริหารบุคคลไว้ดังนี้คือ

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

คิมบร็อก, และนันเนอร์ (Kimbrough, & Nunnery, 1988, pp.65-70)

ได้กำหนดขอบข่ายของการบริการงานบุคคลไว้ดังนี้

1. การวางนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

2. การกำหนดความต้องการ ของบุคลากร โดยกำหนดคุณสมบัติ และหน้าที่ซึ่งควรมอบหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติที่มารับตำแหน่งต่างๆ

3. การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน โดยการจัดเข้าปฏิบัติงานตามความสามารถหรือจัดตามความเหมาะสม โดยผู้บริหารและคณะทำงานร่วมกันพิจารณา

4. การพัฒนาบุคลากร มีความจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับหน่วยงาน โดยพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ และความสามารถ

จากแนวคิดของนักการศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่ผู้บริหารได้ใช้ศาสตร์และศิลป์ ในการพิจารณาบุคคล เพื่อสรรหาบรรจุแต่งตั้ง ให้ได้บุคคลที่มีความสามารถ มีความเหมาะสมเข้ามาทำงานในหน่วยงาน และมีการดำเนินการจัดทำประวัติการพัฒนา และการบำรุงรักษาบุคคลเพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานได้เต็มความสามารถ มีความพึงพอใจ และกำลังใจในการทำงาน จนส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษา ซึ่งกำหนดขอบข่ายงานดังนี้ คือ 1) การวางแผน อัตรากำลังและกำหนดแต่งตั้ง 2) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง 3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ 4) วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากราชการ

### 3.1.4 การบริหารงานทั่วไป

#### 1) ความหมายการบริหารงานทั่วไป

ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ (2535, หน้า 157) กล่าวว่า การบริหารทั่วไป จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 อย่าง คือ คน (man) เงิน (money) วัสดุ (material) และการจัดการ (management) เป็นการบริหารเพื่อให้เกิดบริการที่ดีแก่ผู้เข้ารับบริการ คือ นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ผลจากการบริหาร คือ ผู้รับบริการมีความรู้ความสามารถและทักษะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประสาน หอมพูล (2536, หน้า 9) กล่าวว่า งานบริหารทั่วไป หมายถึงการบริหารหน่วยงานต่างๆ ในด้านงานสารบรรณ การเงิน พัสดุ งานอาคารสถานที่ เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้

วิชัย โถสุวรรณจินดา (2537, หน้า 11) กล่าวว่า งานธุรการหรืองานบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวกับ จัดหา จัดใช้ ดูแล และบริการ เพื่อนำมาซึ่งความสะดวกของหน่วยงานอื่นในองค์กร

หวน พิณรุพันธ์ (2538, หน้า 59) กล่าวว่า การบริหารงานธุรการ หรือการบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริการหน่วยงานต่างๆ ใน

สถานศึกษา ทั้งในด้านงานสารบรรณ งานการเงิน งานพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานบุคคลและงานบริการทั่วไป เพื่อให้การดำเนินงานทุกอย่างในสถานศึกษา บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ จึงมักเรียกให้เต็มรูปว่า “การบริหารงานธุรการ การเงินและบริการ”

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544, หน้า 112) กล่าวว่า การบริหารงานทั่วไปเป็นงานที่ไม่ใช่ภารกิจหน้าที่หลัก แต่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาในการให้บริการแก่หน่วยต่างๆ ของสถานศึกษา ให้สามารถดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการหรือที่ได้วางไว้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 64) ให้ความหมายการบริหารงานทั่วไปว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารงานอื่นๆ บรรลุตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหารงานทั่วไปหมายถึง การจัดระบบบริหารองค์การ ให้บริการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกระดับโดยมุ่งให้โรงเรียนมีการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง องค์กร และชุมชน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 2) ขอบข่ายและภารกิจการบริหารทั่วไป

ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ (2535, หน้า 157) กล่าวว่าการบริหารทั่วไปจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 อย่าง คือ คน (man) เงิน (money) วัสดุ (material) และการจัดการ (management) เป็นการบริหารเพื่อให้เกิดบริการที่ดีแก่ผู้เข้ารับบริการ คือ นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ผลจากการบริหาร คือ ผู้รับบริการมีความรู้ความสามารถและทักษะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ดิเรก วรรณเศียร (2545, หน้า 60) ได้กล่าวถึงการดำเนินการบริหารทั่วไปไว้ดังนี้

1. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
2. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
3. การวางแผนการศึกษา
  - 3.1 แผนการพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์
  - 3.2 แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี
4. งานการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและการจัดการแผน
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์การ
6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

8. การดำเนินงานธุรกิจ ด้านการเงิน การคลัง บัญชีและพัสดุ
9. การอำนวยความสะดวกด้านบุคลากร
10. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
11. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
12. การรับนักเรียน
13. การจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถานศึกษา
14. การอำนวยความสะดวก และการประสานงาน การจัดการศึกษาใน

ระบบ นอกกรอบและตามอัยาศัย

15. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
16. การทัศนศึกษา
17. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
18. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
19. การส่งเสริมสนับสนุน และประสานการจัดการศึกษา ของ

บุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

20. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
21. งานกำกับดูแลสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลและ

รายงาน

22. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 57-58) แบ่งการดำเนินการ

ด้านการบริหารทั่วไป

1. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
2. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
3. การวางแผนการศึกษา
4. งานการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและการจัดการแผน
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์การ
6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
8. งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
9. การดำเนินงานธุรกิจและพัสดุ
10. การอำนวยความสะดวกด้านบุคลากร
11. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
12. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
13. การรับนักเรียน

14. การจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถานศึกษา
  15. การอำนวยความสะดวก และการประสานงาน การจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย
  16. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
  17. การทัศนศึกษา
  18. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
  19. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
  20. การส่งเสริมสนับสนุน และประสานการจัดการศึกษา ของบุคคล ชุมชน
  21. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
  22. งานกำกับดูแลสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลและรายงาน
  23. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- งานการบริหารทั่วไปดังนี้
1. การดำเนินงานธุรการ
  2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
  3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายการศึกษา
  4. การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
  5. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
  6. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
  7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และบริหารทั่วไป
  8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
  9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
  10. การรับนักเรียน
  11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอก
- ระบบ ตามอัธยาศัย
12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
  13. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
  14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
  15. การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- อื่นๆ
16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงาน
  17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
  18. การบริการสาธารณะ
  19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่นๆ

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารทั่วไป หมายถึง การจัดระบบบริหารองค์กร การให้บริการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบโดยมุ่งให้สถานศึกษามีการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง องค์กร และชุมชน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีขอบข่ายงานดังนี้ คือ 1) การดำเนินงานธุรการ 2) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ 4) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา 5) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร 6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ 7) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการงบประมาณบุคคล และบริหารทั่วไป 8) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม 9) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน 10) การรับนักเรียน 11) การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบนอกระบบ และตามอัธยาศัย 12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 13) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน 14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา 15) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคลชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา 16) งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ 17) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน 18) การบริการสาธารณะ และ 19) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่นๆ

### 3.2 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2540, หน้า 4-6) พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่จะแสดงบทบาทออกมา 10 บทบาทย่อย ประกอบด้วย

1. เป็นสัญลักษณ์ขององค์กร (symbolic or figure head) ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ประเพณีหรือพิธีการขององค์กร
2. เป็นผู้อำนาจ (leader) มุ่งหมายอำนวยความสะดวก การจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้
3. เป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ (liaison) กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ภายนอกองค์กร เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร
4. เป็นผู้กำกับติดตามผล (monitor) ให้ได้ข้อมูลข่าวสาร ทั้งภายในและภายนอกเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร

5. เป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (dissemination) ที่ได้รับจากภายในและภายนอกให้แก่บุคลากรในองค์กร
6. เป็นผู้ประชาสัมพันธ์ (announcer) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรต่อบุคคลภายนอกองค์กร
7. ผู้ประกอบ (entrepreneur) มุ่งการริเริ่มสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งใหม่ๆ ในองค์กร อยู่เสมอ
8. เป็นผู้ขจัดสิ่งก่อกวน (disturbance handler) โดยแก้ไขปัญหาเมื่อองค์กรเผชิญสิ่งรบกวนที่ไม่ได้คาดหวังอย่างฉับไวแต่ได้ผล
9. เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (allocator) ให้แก่ส่วนต่างๆ ขององค์กร
10. เป็นนักเจรจาต่อรอง (negotiator) กับบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่นเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีเป็นประโยชน์ต่อองค์กรตั้งจำแนกตามกลุ่มบทบาทต่างๆ

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 32) ได้กล่าวว่า บทบาทของผู้บริหารการศึกษาามีหน้าที่ดูแล เฝ้าระวังและจัดการให้สถานศึกษาดำเนินการไปตามเป้าหมาย ปฏิบัติตามสั่ง และควบคุมบุคลากรและทรัพยากรให้เป็นไปตามกฎระเบียบ เป็นผู้นำทางด้านวิชาการ เป็นผู้กระตุนและชักนำการใช้กำลังคน เป็นผู้พัฒนาทรัพยากร และเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ๆ ของสถานศึกษา โดยสร้างความสัมพันธ์ความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ และแสวงหาทรัพยากรจากภายนอกมาสนับสนุนการจัดการศึกษา

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2544, หน้า 56-58) ได้กล่าวว่า สตีเฟน เนเชวิช ได้รวบรวมบทบาทสำคัญของผู้บริหารไว้ 17 ประการดังนี้

1. เป็นผู้กำหนดทิศทางการทำงาน (direction setter) ผู้บริหารจะช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการชี้แจงทำความเข้าใจ เขียนวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน มีความสามารถในการเขียนแผนงานและโครงการ และการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์และผลงาน
2. เป็นผู้กระตุนความเป็นผู้นำ (leader catalyst) บทบาทนี้จำเป็นต้องมีความสามารถในการจูงใจกระตุนและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร มีทักษะทำงานเป็นทีม
3. เป็นนักวางแผน (planner) จะต้องมีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตเตรียมบุคลากรให้พร้อมในการรับมือกับสิ่งใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้น
4. เป็นผู้ตัดสินใจ (decision maker) บทบาทนี้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีต่างๆ ของการตัดสินใจและมีความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

5. เป็นผู้จัดองค์การ (organizer) ผู้บริหารจำเป็นต้องออกแบบงานและกำหนดโครงสร้างขององค์การขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตขององค์การ และพฤติกรรมขององค์การด้วย

6. เป็นผู้เปลี่ยน (change manager) ผู้บริหารเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงมาสู่สถาบันเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของสถาบัน รู้ว่าจะเปลี่ยนอะไร เปลี่ยนอย่างไรและควรจะเปลี่ยนในสถานการณ์ใดและทิศทางใด

7. เป็นผู้ประสานงาน (coordinator) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจรูปแบบปฏิสัมพันธ์ของบุคคล เข้าเครือข่ายของการสื่อสาร รู้จักวิธีนี้เทศงานที่พึงปรารถนา เข้าใจระบบการรายงานที่ดีสามารถประสานกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. เป็นผู้สื่อสาร (communicator) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการสื่อสารทั้งด้วยการพูดและการเขียน รู้จักใช้สื่อต่างๆ เพื่อการสื่อสารและควรจะสามารถในการประสานสัมพันธ์หน่วยงาน

9. เป็นผู้แก้ความขัดแย้ง (conflict manager) เนื่องจากความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจสาเหตุของความขัดแย้ง จะต้องมีความสามารถในการต่อรองไกล่เกลี่ยจัดการกับความขัดแย้งและแก้ปัญหาความขัดแย้งได้

10. เป็นผู้แก้ปัญหา (problems manager) เนื่องจากปัญหาทั้งหลายไม่จำเป็นต้องลงเอยด้วยความขัดแย้ง ปัญหาจึงมีความหมายกว้างขวางกว่าความขัดแย้ง ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการวินิจฉัยปัญหาและแก้ปัญหา

11. เป็นผู้จัดระบบ (systems manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เข้าใจในการนำทฤษฎีทางการบริหารไปใช้ประโยชน์

12. เป็นผู้บริหารการเรียนการสอน (instructional manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถเข้าใจในระบบการเรียนรู้ การเจริญและพัฒนาการของมนุษย์ เข้าใจทฤษฎีการสร้างและพัฒนาหลักสูตรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา

13. เป็นผู้บริหารบุคคล (personnel manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในเทคนิคของการเป็นผู้นำ การเจรจาต่อรองการประเมินผลงานและการปฏิบัติงานของบุคคล

14. เป็นผู้บริหารทรัพยากร (resource manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการบริหารเงินและงบประมาณ สามารถในการบริหารพัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้างการบำรุงรักษาตลอดจนการแสวงหาการสนับสนุนจากภายนอก

15. เป็นผู้ประเมินผล (appraiser) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการประเมินความต้องการ การประเมินระบบ วิธีการทางสถิติและกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

16. เป็นนักประชาสัมพันธ์ (public relater) ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการสร้างภาพพจน์ที่ดี รับผิดชอบต่อกลุ่ม รู้จักเข้าใจและเผยแพร่ข่าวสารด้วยสื่อและวิธีการต่างๆ

17. เป็นประธานในพิธี (ceremonial head) เป็นบทบาทที่จำเป็นอย่างยิ่งอย่างหนึ่งของผู้บริหาร

วิโรจน์ สารรัตนะ, และสัมพันธ์ พันธุ์พฤกษ์ (2545, หน้า 25) ได้กล่าวว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา มีหน้าที่พัฒนาไปสู่ความเป็นโรงเรียนในสภาพนั้น โดยจะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในเชิงพัฒนา จะต้องสร้างโรงเรียนให้เป็นชุมชนที่ประสบความสำเร็จ จะต้องสร้างจิตสำนึกความเป็นชุมชน จะต้องให้ความสำคัญกับมาตรฐานและการประเมินผล การจัดการเรียนการสอน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจูงใจ การสร้างควมมีพันธะผูกพัน และการจัดสภาพแวดล้อมการทำงานของครูและการมุ่งสู่กระบวนการเพื่อการเปลี่ยนแปลง

พิทักษ์ แจ้งประดิษฐ์ (2548, หน้า 14) ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวคิดของนักการศึกษา ดังนี้

1. บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบงานทุกอย่างภายในโรงเรียน เช่น ต้องดำเนินการจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา และของทางราชการ ต้องประสานงานทั้งภายในและภายนอกและรับผิดชอบต่อตรวจสอบของผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป

2. เป็นตัวแทนหรือเป็นสัญลักษณ์ของโรงเรียน เช่น ต้องเป็นตัวแทนของกิจการด้านต่างๆ ที่กระทำในนามของโรงเรียน เป็นผู้ลงชื่อในหนังสือราชการ ดังนั้นมักจะมีคนพูดว่าจะดูโรงเรียนเป็นอย่างไรดูที่ครูใหญ่ก็ว่าได้

3. เป็นผู้นิเทศหรือการให้คำแนะนำ คือต้องทำหน้าที่ แนะนำ ดักเตือน สั่งสอนกระตุ้นครูให้มีความคิดริเริ่มใหม่ๆ ขึ้น

4. เป็นผู้ริเริ่ม หรือพยายามปรับปรุงงานด้านต่างๆ ของโรงเรียนให้ดีขึ้น

5. เป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาาระดับสูงสุดของโรงเรียน

วิทยา ประชากุล (2548, หน้า 13) ได้กล่าวว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีบทบาทในการเป็นผู้ให้การสนับสนุน ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนของครู มีส่วนร่วมในการใช้หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การนิเทศติดตามผล การสร้างขวัญกำลังใจ การประชาสัมพันธ์ซึ่งจะมีผลทำให้การจัดการเรียนการสอนของครูเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษา บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา สรุปได้ว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ประกอบด้วยบทบาทที่เกี่ยวกับการวางแผน จัดองค์กร จัดวางตัวบุคคล สั่งการ ประสานงาน ประเมินผล และจัดการงบประมาณ และจะต้องมีความรู้ มีคุณธรรม มีบุคลิกภาพที่ดี มีความเป็นผู้นำในทุกด้าน กล้าคิด กล้าทำและกล้าตัดสินใจอย่างมีเหตุผล

รวมทั้งมีความมุ่งมั่น อดทนในการปฏิบัติงาน ใช้หลักจิตวิทยาในการบริหารงาน เข้าใจความรู้ ความสามารถของบุคลากรเป็นอย่างดี

## แนวคิดเกี่ยวกับทัศนะ

### 1. ความหมายของทัศนะ

นักวิชาการและผู้รู้ทั้งชาวไทยและต่างประเทศหลายท่านได้ให้ความหมาย และคำจำกัดความของคำว่าทัศนะไว้ต่างกันดังนี้

สมยศ นาวิการ (2540, หน้า 149) ได้ให้ความหมายของทัศนะว่า หมายถึง การแสดงออกทางความคิด ทัศนคติ เจตคติเพื่อร่วมกันในการแก้ปัญหา และสร้างเสริมความเชื่อมั่น และความไว้วางใจร่วมกัน

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, หน้า 127) ได้ให้ความหมายของทัศนะว่า หมายถึง การแสดงความคิดของกลุ่มบุคคลเพื่อแก้ปัญหา หรือดำเนินการเพื่อสร้างหรือพัฒนา โดยตอบสนองต่อความต้องการในทางสังคมความรักใคร่และความเป็นเจ้าของ

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 185) ได้ให้ความหมายของทัศนะว่า หมายถึง การแสดงความคิดความรู้สึกร่วมกัน โดยการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตัดสินใจร่วมกันจัดการดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการจัดการกับเรื่องบางสิ่งบางอย่างเพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชนสังคมหรือประเทศชาติ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546, หน้า 502) ให้ความหมายทัศนะหมายถึงความเห็นการเห็นเครื่องรู้เห็นสิ่งที่เห็นการแสดงออก

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 128) ได้ให้ความหมายของทัศนะว่า หมายถึง การแสดงความคิดและพูดคุยร่วมกันของกลุ่มบุคคล โดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยการจัดการประชุมหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ

บุญชู แสนสุข (2544, หน้า 4) กล่าวว่า ทัศนะ หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาและประเมินก่อนที่จะตัดสินใจแสดงความคิดเห็น

สัมฤทธิ์ กาเพ็ง (2545, หน้า 9-11) ได้กล่าวถึงทัศนะว่าหมายถึง การที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องนั้นมีส่วนร่วมในการทำงาน จะทำให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์การ ความรู้สึกผูกพันที่เกี่ยวข้องหากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้วจะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือผูกพันสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน

สุรารี เปาวิมาน (2545, หน้า 7) กล่าวว่า ทัศนะหมายถึง ความรู้สึก ความคิดเห็นของผู้บริหารเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์

บุญเลิศ รอดเชื้อ (2547, หน้า 7) กล่าวว่า ทักษะ หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารครูผู้ปฏิบัติการสอนผู้ปกครองนักเรียน

นันแนลลี (Nunnally, 1959, p. 285) ได้กล่าวถึงทักษะนั้นเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ต่อประชาชนทั่วไปต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและการแสดงออกทางความคิดเห็นในโลกที่มีตัวตน

เทอร์สโตน (Thurstone, 1977, p. 77) กล่าวว่า ทักษะเป็นการแสดงออกทางด้านผลรวมของความโน้มเอียงและความรู้สึก ความอคติ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นอยู่ในใจมาก่อนความคิด ความกลัว การบังคับขู่เข็ญและการลงความเห็นของมนุษย์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ทักษะ หมายถึง การแสดงออกทางความคิด ทักษะคติ เจตคติ ความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นเครือข่ายในการพิจารณาและประเมินก่อนที่จะตัดสินใจแสดงความคิดเห็น

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ความหมายของทักษะ หมายถึง การแสดงออกทางความคิด ทักษะคติ เจตคติ ความรู้สึก ของผู้บริหาร ครูผู้สอน และประธานคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ต่อการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา

## 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทักษะ

การแสดงทักษะเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งทักษะของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกันไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงทักษะ

จำเรียง ภาวิจิตร (2536, หน้า 248-249) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดทักษะว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการคือ

1. ภูมิหลังทางสังคมหมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีทักษะที่แตกต่างกันไปด้วยเช่น ทักษะระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น
2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำการสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อทักษะของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีทักษะที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมาก

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537, หน้า 602-604) กล่าวว่าทัศนคติของแต่ละบุคคล เกิดจากประสบการณ์ การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น การเลียนแบบและองค์ประกอบทางสถาบันของสังคม

1. ประสบการณ์ (experience) บุคคลจะมีทัศนคติที่ดีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีต่อสิ่งนั้นๆ ในลักษณะใด หากบุคคลนั้นมีประสบการณ์ที่ดีก็จะทำให้มีทัศนคติที่ดี และหากบุคคลนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีก็จะมีทัศนคติที่ไม่ดีเช่นกัน

2. การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น ทัศนคติของคนบางคน อาจเกิดจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคนอื่น โดยได้รับข้อมูลเรื่องราวต่างๆ จากผู้ที่สัมพันธ์ด้วย แล้วถ่ายทอดทัศนคตินั้นเป็นของตน เช่น ความสัมพันธ์ที่มีต่อพ่อแม่ ครู อาจารย์ บุคคลนั้นก็จะได้รับทัศนคติถ่ายทอดจากบุคคลที่ใกล้ชิดได้เป็นอย่างมาก

3. ตัวอย่าง ทัศนคติของบุคคลบางอย่างเกิดจากการเลียนแบบเด็กอาจเลียนแบบพฤติกรรมอย่างที่ท่านชอบจากพ่อแม่ ครู และบุคคลที่ใกล้ชิด นอกจากนั้นอาจเลียนแบบจากภาพยนตร์และสื่อต่างๆ ที่ได้พบเห็น หากตัวแบบดังกล่าวมีทัศนคติที่ดีต่อบุคคลหรือสิ่งต่างๆ ผู้เลียนแบบก็จะรับเอาข้อมูลฝังเข้าไปในจิตใจและมีทัศนคติต่อสิ่งต่างๆ เหมือนตัวแบบ

4. องค์ประกอบของสถาบันทางสังคม สถาบันสังคมต่างๆ ดังเช่น โรงเรียน วัด โรงภาพยนตร์ และองค์การต่างๆ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในการสร้างทัศนคติให้เกิดขึ้นกับบุคคลได้เป็นอย่างดีโดยที่บุคคลจะค่อยๆ รับประสบการณ์จากชีวิตประจำวันและสะสมมากขึ้นจนเป็นทัศนคติและมีพฤติกรรมที่ดีต่อไป ดังเช่น โรงเรียนอาจจะอบรมให้เด็กรู้จักเชื่อฟัง และเคารพพ่อแม่เด็กก็จะรับรู้ข้อมูลและมีทัศนคติที่ดีต่อพ่อแม่ เป็นต้น

จากการค้นคว้าข้างต้น พอสรุปได้ว่า ทัศนคติเป็นความรู้สึกทางจิตใจของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ การที่บุคคลมีความสัมพันธ์และมีทัศนคติต่อสิ่งต่างๆ ที่แตกต่างกัน หากมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อสิ่งนั้นๆ ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การโดยรวม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ของแต่ละบุคคลอันเป็นคุณสมบัติประจำตัว ได้แก่ พื้นความรู้ ประสบการณ์ การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น การเลียนแบบ และองค์ประกอบทางสถาบันของสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว

### 3. วิธีวัดทัศนคติ

สุชาติ ประสิทธิรัฐสินธุ์ (2537, หน้า 99 - 130) ได้กล่าวถึงหลักการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นไว้ว่า ส่วนใหญ่สเกลการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นจะประกอบด้วยข้อความ

หลายข้อความ เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็น ด้วยหรือไม่เห็นด้วย สำหรับวิธีวัดที่สำคัญได้แก่

1. วิธีลิเคอร์ท สเกล (Likert's scale) เป็นวิธีการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นโดยเริ่มต้นด้วยการรวบรวม หรือเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่ต้องการ ศึกษา ข้อความแต่ละข้อความจะมีทางเลือกตอบได้ 5 ทาง ตั้งแต่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง สำหรับการให้คะแนน กรณีเมื่อคำถามเป็นการวัดในเชิงนิยม (positive) ถ้าตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่งได้ 5 คะแนน เห็นด้วยได้ 4 คะแนน ไม่แน่ใจได้ 3 คะแนน ไม่เห็นด้วยได้ 2 คะแนน ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งได้ 1 คะแนน และคำถามเป็นการวัดในเชิงไม่นิยม (negative) ก็ให้คะแนนกลับกัน

2. วิธีสเกลจัดอันดับ (rating scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นซึ่งให้ผู้ตอบบอกความมากน้อยของสิ่งต้องการวัด ส่วนมากจะเป็นการวัดความคิดเห็น ทัศนคติ ระดับความเชื่อ ความมากน้อยของความรู้สึก เป็นต้น ลักษณะของมาตราวัดนี้จะจัดอยู่ในมาตราเรียงลำดับ (ordinal scale) คือ เป็นมาตราวัดที่ต่อเนื่อง สามารถเรียงลำดับได้

3. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone scale) เป็นวิธีการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นโดยการสร้างสเกลให้มีช่วงเท่ากันหรือดูเหมือนว่าจะเท่ากันมากกว่าการวัดแบบอื่นๆ ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึง วิธีการให้น้ำหนัก หรือในการแบ่งแต่ละข้อความที่ประกอบขึ้นมาเป็นสเกล ข้อความแต่ละข้อความจะมีน้ำหนักในแต่ละช่วงชั้นเท่ากัน

4. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman scale) เป็นวิธีการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่เน้นในเรื่องเกี่ยวกับความหมายของคะแนนและความเป็นมิติเดียวกัน ตลอดจนความสามารถในการนำคะแนนมาสร้างเป็นสเกลได้

จากวิธีวัดต่างๆ ที่กล่าวมานั้นสรุปได้ว่า วิธีวัดมีหลายวิธีเหมาะสมกับการวิจัยแต่ละแบบ ผู้วิจัยเห็นว่างานวิจัยครั้งนี้ เป็นการวัดทัศนคติซึ่งเหมาะสมและสอดคล้องกับการวัดแบบวิธีลิเคอร์ทสเกล

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีวัดทัศนคติแบบลิเคอร์ทสเกล (Likert's scale) คือ การใช้แบบสอบถามวัดทัศนคติ โดยแบ่งระดับทัศนคติออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้ ทัศนคติในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารมากที่สุด ทัศนคติในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารมาก ทัศนคติในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารปานกลาง ทัศนคติในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารน้อย ทัศนคติในการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารน้อยที่สุด ตามความคิดเห็นที่วัดออกมาเกี่ยวกับ การบริหาร โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามทัศนคติของผู้บริหาร ครูผู้สอนและประธานคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี ตามหลักธรรมาภิบาลใน 6 ด้าน หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

## หลักการธรรมาภิบาล

### 1. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาค้นคว้า ได้มีหน่วยงาน องค์กร และบุคคลต่างๆ ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์, และ นิตยา ภัทรวีระพันธ์, 2541, หน้า 18)

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 12) อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิบายว่า ธรรมรัฐคือกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม ตรวจสอบได้

ประเวศ วะสี (2542, หน้า 15) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้องเป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใสมีความรับผิดชอบที่ถูกต้องตรวจสอบได้และภาคสังคมเข้มแข็ง

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 12) อดีตคณายกรัฐมนตรี อธิบายว่า ธรรมรัฐคือผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงในหลายทางมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

อมรา พงศาพิชญ์ (2543, หน้า 7) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA กล่าวถึง ธรรมาภิบาลใน "Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)" ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

สุดจิต นิमितกุล (2543, หน้า 13,24) ได้กล่าวว่า (United Nations and Development Programmed : UNDP) ให้นิยามคำว่าธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ดีพ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญ ในการจัดระเบียบให้สังคมทั้ง ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่าย ราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะ สังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

พรนพ พุกกะพันธ์ (2545, หน้า 234) ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (good governance) ไว้ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลหรือสถาบันทั่วไป ทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายที่ขัดแย้งกันได้

สุธรรม รัตนโชติ (2548, หน้า 1) กล่าวว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารของ ภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ธรรมาภิบาลจึงประกอบด้วยการบริหารที่ดีและมีความยุติธรรมทั้งเพื่อรัฐและเพื่อประชาชน

สมคิด บางโม (2549, หน้า 105) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดีมีคุณธรรม มุ่งให้ประชาชนมีความอยู่ดี กินดี มีความสุข และบ้านเมือง ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม นั่นคือให้ทุกภาคส่วนของบ้านเมือง ได้รับความเป็นธรรมและมีความสุข

กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เป็นแนวคิด และแนวทาง ของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม ให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของ ความถูกต้อง ชอบธรรมโดยให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ กำหนด กฎ ข้อบังคับ หรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง เป็นธรรมและปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม กฎ ข้อบังคับหรือแนวทางที่กำหนดไว้โดยยึดมั่นในหลักธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพของตน สร้าง ความเข้าใจซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน สำนึก ในความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ของตน ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด แก่หน่วยงานหรือองค์กร คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

## 2. ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาค้นคว้า ได้มีหน่วยงาน องค์กร และบุคคลต่าง ๆ ได้กล่าวถึง ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลไว้ต่างๆกันดังนี้

ยุทธ วรฉัตรธาร (2544, หน้า 8-11) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาลจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544, หน้า 2-3) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาลจะช่วยให้ระบบบริหารของรัฐมีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 39-43) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดและหลักการพื้นฐานที่นำมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศทั้งในเรื่องหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความมีประสิทธิภาพ อันเป็นการวางรากฐานธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 18) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รัฐบาลได้กำหนดให้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์ 1 ใน 3 กลุ่ม ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ และถือว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่สุด ที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่นไปสู่เป้าหมายโดยกำหนดให้สร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม

ฉายะ จินดาวงศ์ และรัชณี ภูตะระกาล (2544, หน้า 28) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญ ที่องค์การระหว่างประเทศใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา โดยกำหนดให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในระบบบริหารจัดการของรัฐ

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (ม.ป.ป., หน้า 141-142) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาลมีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคมให้ความมั่นใจแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและยากจน มีการจัดระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและรักษาความสมดุลของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศอย่างมีเสถียรภาพ จะส่งผลให้ประชาชนมีความมั่นคง มั่งคั่ง มีคุณภาพชีวิตที่ดี และประชาชนมีความสุข ธรรมาภิบาลจึงเป็นกุญแจดอกสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations: UN ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกันและมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

สุรัชย์ ขวัญเมือง (2548, หน้า 25-26) กล่าวว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลกจะมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันถือหลักว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ และในการบริหารกิจการบ้านเมืองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ

กลับพบว่า ยังขาดในสิ่งสำคัญอันถือเป็นแก่นของประชาธิปไตย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบ ความเสมอภาค โดยมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในสังคม รวมไปถึงการขาดคุณธรรมและความโปร่งใส อันนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน และความเดือดร้อนในสังคมธรรมาภิบาล (good governance) จึงเป็นวิถีทางที่นำไปสู่ผลเชิงปฏิบัติในการช่วยเสริมให้แนวทางของประชาธิปไตย สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น รวมทั้งนำไปสู่การปฏิรูประบบต่างๆ ของสังคม เพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการที่ยุติธรรมต่างๆ ขึ้นมา เนื่องจากธรรมาภิบาลครอบคลุมถึงทุกๆ ด้านของกระบวนการปฏิบัติทางสังคม ทั้งในด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการทางธุรกิจระบบการศึกษารวมทั้งภาคประชาชนและประชาสังคม

วาระแห่งชาติ (2549, หน้า 6) รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมถึงปัญหาความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป หลักธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการขั้นพื้นฐานและยุทธศาสตร์ที่สังคมโลกต้องการให้เกิดขึ้นและนำมาใช้เพื่อ ลด บรรเทา และแก้ปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และจริยธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้มีความเป็นธรรมในสังคม มีความโปร่งใสได้รับการยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้น มีการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นภูมิคุ้มกันที่ทำให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีความมั่นคงปลอดภัยและยั่งยืน ทุกภาคของสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดี หลักธรรมาภิบาล เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ในสังคมประชาธิปไตย ปัจจุบันได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์กรและหน่วยงานทั่วไปต้องการให้เกิดขึ้น ส่วนอธรรมาภิบาล (Bad Governance) จะส่งผลกันไปในทางตรงกันข้าม จะทำให้สังคมอ่อนแอ ขาดภูมิคุ้มกันจากภาวะวิกฤตอันตราย โดยเฉพาะในขณะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือช่วงเวลาที่อยู่ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย อธรรมาภิบาลจะเป็นปัจจัยที่ซ้ำเติมให้วิกฤตมีความรุนแรงและตกต่ำอย่างรวดเร็ว

### 3. ขอบข่ายของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาค้นคว้า ได้มีหน่วยงาน องค์กร และบุคคลต่างๆ ได้กำหนดองค์ประกอบและขอบข่ายของหลักธรรมาภิบาลไว้ต่างๆ กันดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544, หน้า 15-20) กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย 6 หลักดังนี้

1. หลักนิติธรรมหมายถึง การตรวจกฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารจัดการต้องยึดความชอบธรรม ความถูกต้องตั้งงามเป็นหลัก

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำงานแบบตรงไปตรงมา ชี้แจงได้ ตอบคำถามได้มีเหตุมีผลเปิดเผยข้อมูลได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้ และร่วมปฏิบัติกิจกรรมด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่สำนึกในความรับผิดชอบต่อยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 49-62) เสนอหลักธรรมมาภิบาลมี 5 องค์ประกอบ คือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและการมีส่วนร่วม

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2544, หน้า 53) เห็นว่าหลักธรรมมาภิบาลประกอบด้วย ความสมเหตุสมผลที่อธิบายได้ ความโปร่งใสเข้าใจตรงกัน ความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรม

ธนดล พรพุกขวงศ์ (2544, หน้า 44-47) เห็นว่าหลักการพื้นฐานของ ธรรมาภิบาล มี 4 ประการ คือ ความรับผิดชอบต่อ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความยุติธรรม

โสมนัส ณ บ้างช้าง (2544, หน้า 50) เห็นว่า หลักการธรรมภิบาลต้องคำนึงถึงหลักสำคัญคือ ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความสามารถในการแข่งขัน

ประพัฒน์ โพธิวรคุณ (2544, หน้า 1-15) เห็นว่าธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอยู่ด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสความรับผิดชอบต่อและการกระจายอำนาจ

จรัส สุวรรณเวลา (2546, หน้า 41-51) ได้กล่าวถึง หลักธรรมมาภิบาลไว้ว่าเป็นองค์กรมหาชนที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมและต่อประชาคมเฉพาะในแต่ละกรณี ควรมีหลักการดังนี้

1. เกิดสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ
2. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
3. ดำเนินงานอย่างสมเหตุสมผล
4. มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส

5. ดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
6. มีการกระจายอำนาจและแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน
7. การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กร
8. การมีดุลแห่งอำนาจในองค์กร

จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์, (2546, หน้า 93) กล่าวว่าองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้กำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของ good governance ไว้ 3 ประการ คือ

1. รูปแบบขององค์กรการเมือง
2. กระบวนการซึ่งมีการใช้อำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
3. สมรรถนะของรัฐในการกำหนดนโยบาย นำนโยบายสู่การปฏิบัติและเปิดโอกาสให้องค์กรของรัฐทำหน้าที่ได้อย่างจริงจัง

สมคิด บางโม (2549, หน้า 106) ได้กล่าวว่าธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเชื่อมโยงกับ world bank และ IMF ได้กำหนดหลักการของ good governance ทางการเมืองไว้ 5 มิติดังนี้

1. ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (accountability)
2. ความโปร่งใส (transparency)
3. การมีส่วนร่วม (participation)
4. ความสามารถคาดการณ์ได้ (predictability)
5. การมีความเชื่อมโยงระหว่าง 4 มิติ ข้างต้น

กล่าวโดยสรุป ขอบข่ายของหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักการพื้นฐาน 6 ประการนั้น มุ่งเน้นให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ได้กำหนด กฎ ข้อบังคับ หรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องเป็นธรรมและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ หรือแนวทางที่กำหนดไว้โดยยึดมั่นในหลักธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพของตน สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน สำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานหรือองค์กรค้ำึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

หลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานราชการ องค์กร หรือบุคคลต่างๆ เสนอด้งกล่าวมาข้างต้นถึงแม้จะมีบางประเด็นแตกต่างกันไปบ้าง แต่โดยภาพรวมมีความคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ และอยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อันประกอบด้วยหลัก 6 ประการดังกล่าว ซึ่ง

การศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล สามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการธรรมาภิบาลแต่ละหลักได้ ดังนี้

### 3.1 หลักนิติธรรม (rule of law)

#### 3.1.1 ความหมายของหลักนิติธรรม

ในระดับชาติมีหลักในการบริหารประเทศที่เรียกว่าหลักนิติธรรม ในระดับต่างๆ ลงมาก็มีหลักหรือกฎเกณฑ์ในการปกครอง เช่นเดียวกัน มีหน่วยงาน องค์กร และบุคคลต่างๆ กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้เป็นจำนวนมากเช่น

สุดจิต นิมิตรกุล (2543, หน้า 13-24) กล่าวว่ากระทรวงมหาดไทย ได้เสนอการดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) คือการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2544, หน้า 51-52) ได้กล่าวว่า สำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้คำจำกัดความของหลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 42) ได้กล่าวว่า ชวนหลีกภัย ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้ในหลักธรรมาภิบาลของสถาบัน อุดมศึกษาว่า หลักนิติธรรมคือ การทำให้กฎหมาย กฎ และกติกาต่างๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) กล่าวเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่างๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียม ประเพณี ศาสนาและศีลธรรมด้วย

สมคิด บางโม (2549, หน้า 105-107) กล่าวว่า นิติธรรม (rule of law) ตามหลักบรรษัทภิบาลหมายถึงการมีระเบียบกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนการกระจายอำนาจ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หลักนิติธรรมหมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

จุฬา ศรีบุตตะ (2550, หน้า 1) กล่าวว่านิติธรรมหมายถึงการปฏิบัติตามกฎธรรมาภิบาลต้องการความถูกต้องตามกรอบของกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง มี

การปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ทุกคนในสังคมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายเดียวกัน

สุรชัย ขวัญเมือง (2550, หน้า 28) กล่าวว่า หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึง การมีกฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่มีความเที่ยงตรง เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายในสังคม และการบังคับใช้กฎหมายมีความยุติธรรมและบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ

ธีรยุทธ บุญมี (2551, หน้า 4) กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครอง ภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

โดยสรุป หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครอง กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่างๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นสายลักษณะอักษร เช่น ธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และมีความชอบธรรมได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม

### 3.1.2 พฤติกรรมความเป็นนิติธรรม

แนวทางปฏิบัติตามหลักนิติธรรมดังกล่าว ทั้งเจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้ ต้องมีความยุติธรรม เป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีความเสมอภาคแก่ทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกในสังคม เอื้อต่อการใช้ที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลและสมาชิกในสังคม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องมีการพัฒนาปรับปรุง อย่างสม่ำเสมอ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การร่าง การตรา และการบังคับใช้ ดำเนินการได้ทันเหตุการณ์ มีความโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ และสามารถคาดการณ์ได้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย มีการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ที่ตกลงไว้อย่างเคร่งครัดไม่ปฏิบัติตามอำเภอใจ

## 3.2 หลักคุณธรรม (morality)

### 3.2.1 ความหมายของคุณธรรม

ได้มีหน่วยงาน องค์การ และบุคคลต่างๆ กล่าวถึงหลักคุณธรรมไว้ดังนี้ สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2544, หน้า 51-52) กล่าวว่า สำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความหมายของหลักคุณธรรมหมายถึงการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยแรงศรัทธาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (ม.ป.ป., หน้า 277) กล่าวว่า คุณธรรม มีความหมายกว้าง ซึ่งหมายความว่า ความดีงามที่ไม่ใช่ความสวยเท่านั้น ผู้มีคุณธรรมคือผู้ที่มี คุณความดี มีความประพฤติดีมีจริยธรรมหรือธรรมจริยา

โสมนัส ณ บางช้าง (2544, หน้า 50) ได้กล่าวถึงความซื่อสัตย์สุจริตซึ่งเป็นคุณธรรมอีกประการหนึ่งว่า เป็นการบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมา การรายงานผลการดำเนินงานต้องมีความถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งความน่าเชื่อถือของรายงานจะขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า ค) ได้กล่าวถึงจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 ไว้ดังนี้

1. จรรยาบรรณต่อตนเองประกอบด้วย การมีศีลธรรมและประพฤติดนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ใฝ่วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และมีทัศนคติที่ดีและพัฒนาตนเอง

2. จรรยาบรรณต่อหน่วยงานประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริตเสมอภาคและปราศจากอคติ การปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียรและถูกต้อง การตรงต่อเวลา ใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่า

3. จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน ประกอบด้วย การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาพึงดูแล เอาใจใส่ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ การปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์อันดีและละเว้นจากการนำผลงานของคนอื่นมาเป็นของตน

4. จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม ประกอบด้วย การให้ความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ สุภาพ อ่อนโยน การประพฤติดนให้เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป และการละเว้นการลักทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้กับ โดยเสนอให้หาจากผู้มาติดต่อราชการหรือผู้ซึ่งอาจได้รับผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น

นภาพร ชันชนภา (2547, หน้า 58) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของคุณธรรมที่สำคัญในการดำเนินการธุรกิจไว้ว่า ได้แก่ ความไว้วางใจ การควบคุมตัวเอง ความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น ความยุติธรรม ความจริงใจ ส่วนลักษณะที่ตรงกันข้าม เช่น โกหก หลอกลวง ทุจริตเอาเปรียบผู้อื่นเบียดเบียนผู้อื่นไม่รับผิดชอบจัดว่าเป็นลักษณะที่ขาดจริยธรรม

สมคิด บางโม (2549, หน้า 106,120) กล่าวว่า จริยธรรมและคุณธรรมของผู้บริหารระดับสูง (senior executive) ตามหลักบรรษัทภิบาล ควรประกอบด้วย ความรับผิดชอบ ความเที่ยงธรรมความซื่อสัตย์ทริ-โอดคัปปะ (ความละอายต่อการทำผิด) และ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารจัดการต้องยึดความชอบธรรม ความถูกต้องดีงามเป็นหลัก

สุรัชย์ ขวัญเมือง (2550, หน้า 28-29) กล่าวถึงหลักธรรมมาภิบาลว่าด้านคุณธรรม (morality) คนในสังคมมีจิตสำนึกและยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีคุณธรรมจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตขยันอดทนและมีระเบียบวินัย

ธีรยุทธ บุญมี (2551, หน้า 4) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

จากความหมายดังกล่าวเมื่อพิจารณาความหมายของคุณธรรม สรุปได้ว่า คุณธรรมคือ ความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย เป็นเรื่องยึดเหนี่ยว ควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้มีความถูกต้องเหมาะสม มีความประพฤติดี มีจริยธรรมหรือธรรมจริยา ซื่อสัตย์สุจริต มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น ความยุติธรรม ความจริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

### 3.2.2 พฤติกรรมความมีคุณธรรม

โดยสรุปแนวทางการปฏิบัติตามหลักคุณธรรม ผู้ปฏิบัติจะต้องยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชน การเข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นไปด้วยความชอบธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรม และความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ตอบสนองความต้องการของประชาชน ปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน มีความอดทน อดกลั้นและยอมรับทัศนะที่หลากหลาย เมื่อมีข้อขัดแย้งต้องหาทางยุติด้วยเหตุผล โดยพยายามหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ บริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมา และรายงานผลการดำเนินงานอย่างถูกต้องครบถ้วน

## 3.3 หลักความโปร่งใส (transparency)

### 3.3.1 ความหมายของความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงิน จะต้องเปิดเผยและมีความโปร่งใสเชื่อถือได้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หลักความโปร่งใส มีหน่วยงานองค์กรและบุคคลต่างๆกล่าวไว้ดังนี้

วีระ ไชยธรรม (ม.ป.ป., หน้า 10) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2544, หน้า 51-52) กล่าวว่าสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความหมายของหลักความโปร่งใสว่า คือการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 26) กล่าวว่าความโปร่งใสหมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวกและมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ธี (2544, หน้า 42) กล่าวว่าหลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกระบวนการทำงานกฎกติกาและความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคมแวดล้อมสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ความทันสมัยของข้อมูล และความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐนับเป็นสาระสำคัญที่แสดงความโปร่งใสของการบริหารประเทศ และหลักความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง

นันทชาติ สุขมงคล (2544, หน้า 16-18) กล่าวว่าข้าราชการตำรวจกล่าวถึงหลักการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสว่า ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ควรเริ่มจากการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การปรับปรุงการทำงานขององค์กรให้โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสารและสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เมื่อทุกคนมีความเข้าใจก็พร้อมที่จะปฏิบัติเพื่อชุมชนและประเทศชาติต่อไป

โสมนัส ณ บางช้าง (2544, หน้า 48-50) กล่าวว่า ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหาร ไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบัง รวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วน

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2544, หน้า 51-53) กล่าวถึงความหมายและแนวปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสว่า ความโปร่งใสมุ่งถึงความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และเป้าหมายของแต่ละฝ่ายที่พึงมีภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่นอย่างถูกต้อง ผู้บริหารต้องสื่อสารให้เจ้าหน้าที่เข้าใจนโยบายเป้าหมาย และทิศทางดำเนินงานได้ตรงกันกับที่คาดหวังอย่างทั่วถึง

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) เห็นว่า ความโปร่งใสจะทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นยาก

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ (2544, หน้า 45) เห็นว่า การทุจริตเป็นเหมือนปฏิภูมิกองใหญ่ของสังคมไทย สาเหตุใหญ่ที่ทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยเป็นไปอย่างกว้างขวางและสะดวกง่ายดาย มาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่บิดเบี้ยวเพราะให้อำนาจกับรัฐบาลและนักการเมืองมากเกินไป โดยปราศจากการตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคประชาชน

พรอนงค์ บุษราตระกูล (2547, หน้า 2) กล่าวว่าหลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง ความโปร่งใสทั้งในด้านการดำเนินงาน (operation) และการเปิดเผยข้อมูล (Information disclosure) ซึ่งในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะแค่การเปิดเผยข้อมูลเท่านั้น แต่หมายถึงความถูกต้องของข้อมูลและระยะเวลาที่เปิดเผยด้วย เพราะการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง จงใจบิดเบือนข้อมูล หรือการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง แต่เปิดเผยออกมาในระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม ย่อมสามารถสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องในการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ต่อ

สมคิด บางโม (2549, หน้า 106,121) กล่าวว่า ความโปร่งใส (transparency) ตามหลักบรรษัทภิบาล คือ ข้อมูลต้องดำเนินการให้เกิด 3Cs ได้แก่ ชัดเจน (clear) แน่นนอน (consistent) การจัดทำข้อมูลมีมาตรฐานเดียว (comparable) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำงานแบบตรงไปตรงมา ชี้แจงได้ ตอบคำถามได้มีเหตุผลเปิดเผยข้อมูลได้

สุรัชย์ ขวัญเมือง (2550, หน้า 28) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส (transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส มีกระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาสื่อสารที่เปิดเผยตรงไปตรงมาตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้สะดวก มีระบบตรวจสอบที่ดีมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

จุฬา ศรีบุตรตะ (2550, หน้า 1) กล่าวว่า ความโปร่งใสเป็นการ

ระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

สรุปได้ว่า ความโปร่งใสหมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพรางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้อง

### 3.3.2 พฤติกรรมความโปร่งใส

แนวทางปฏิบัติเพื่อให้มีความโปร่งใสดังกล่าว ผู้ปฏิบัติจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้แก่สมาชิกในสังคมได้ทราบ เปิดโอกาสให้สมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน ดำเนินงานต่าง ๆ อย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ดำเนินการให้ข้อมูลต่าง ๆ มีความถูกต้องเป็นปัจจุบันและตรงกับความเป็นจริง ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้บริหารต้องมีความสุจริตใจในการบริหารงานไม่ซ่อนเร้นปิดบังอำพรางโดยจัดให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วน และผู้บริหารต้องสื่อสารให้สมาชิกในสังคมรู้และเข้าใจนโยบาย เป้าหมาย และทิศทางการดำเนินงานให้ตรงกับสิ่งที่คาดหวัง

## 3.4 หลักความรับผิดชอบ (responsiveness)

### 3.4.1 ความหมายของความรับผิดชอบ

มีหน่วยงาน องค์กร และบุคคลต่างๆ กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบไว้

ดังนี้

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2544, หน้า 51-52) กล่าวว่าสำนักนายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงความหมายของหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 26) หลักความรับผิดชอบ ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 หมายถึงความตระหนักในสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลจากการกระทำ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 42) กล่าวว่าชนวนหลักภัยได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบ ตามความหมายของสถาบันอุดมศึกษาหมายถึง การทำให้สังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้กล้ารับผลการกระทำของตน

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) กล่าวว่าความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของคนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (accountability) เป็นความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณคุณภาพและประสิทธิภาพ

โสมนัส ณ บางช้าง (2544, หน้า 50) กล่าวว่า ผู้บริหารกิจการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการอย่างเคร่งครัด การละเลยไม่ว่าจะเกิดจากการจงใจหรือประมาท เลินเล่อ อาจจะนำมาซึ่งความเสียหายอย่างรุนแรงต่อกิจการ ซึ่งผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อเต็มที่

อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544, หน้า 34-38) กล่าวว่า สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทยกล่าวถึงความรับผิดชอบตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง ความรับผิดชอบต่อความคิดเห็นและการกระทำของคน คือ ทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนึกรับผิดชอบต่อใครบ้าง มีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แค่นั้น และอย่างไร เช่น คณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยจะต้องสร้างคุณค่าระยะยาวให้แก่ผู้ถือหุ้น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอแก่ผู้ถือหุ้น ทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน หรือพนักงานฝ่ายปฏิบัติการต้องมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติต่อองค์กรและลูกค้าโดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณเป็นต้น

สมคิด บางโม (2549, หน้า 106,121) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบต่อ (accountability) ตามหลักบรรษัทภิบาลคือรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนในบริษัทได้แก่ ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริษัท ผู้บริหารพนักงานเจ้าหน้าที่และรัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หลักความรับผิดชอบต่อ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ สำนึกในความรับผิดชอบต่อยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของคน

สุรัชย์ ขวัญเมือง (2550, หน้า 28) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบต่อ (responsiveness) ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การตัดสินใจกระทำการใดๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำนั้นๆ

จุฬา ศรีบุตตะ (2550, หน้า 1) กล่าวว่าความรับผิดชอบต่อเป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล้าที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้นๆ

ธีรยุทธ บุญมี (2551, หน้า 5) กล่าวว่าหลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และขจัดการ

ผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

สรุปได้ว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อการค้าตัดสินใจ การกระทำ และผลงานของคนที่ปรากฏ รับผิดชอบต่อสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรและสังคมส่วนรวมด้วย

#### 3.4.2 พฤติกรรมของผู้มีความรับผิดชอบ

แนวทางปฏิบัติที่จะสามารถดำเนินงาน ให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อการค้าตัดสินใจ ต้องมีการระบุภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ อย่างเคร่งครัด ต้องมีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเสมอภาค ดำเนินการโดยมุ่งผลที่ผู้รับบริการเป็นสำคัญ ต้องจัดให้มีกลไกตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคน หรือที่เรียกว่าระบบการควบคุมภายใน ต้องมีกระบวนการหรือองค์กรอื่นคอยตรวจสอบองค์กรนั้น หรือที่เรียกว่า การตรวจสอบจากภายนอกต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน และรายงานผลการดำเนินงานที่ถูกต้อง และยอมรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจ และการกระทำทั้งผลดีผลเสีย และสามารถอธิบายเหตุผลในการกระทำนั้นได้

### 3.5 หลักการมีส่วนร่วม (participation)

#### 3.5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลอาจกล่าวได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมมีความสำคัญที่สุดในหลักธรรมาภิบาล ถ้ามองอย่างผิวเผิน เมื่อก้าวถึงหลักธรรมาภิบาลคนส่วนใหญ่จะนึกถึงหลักความโปร่งใสเป็นอันดับแรก แต่ถ้าพิจารณาให้ดี หลักที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังและส่งเสริมหลักอื่นๆ นั่นคือ หลักการมีส่วนร่วม ทำนองเดียวกับที่หลักความมีส่วนร่วม เป็นหลักการสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย องค์กร สถาบันการศึกษา และนักวิชาการบริหารได้ให้ความหมายหลักการมีส่วนร่วมดังนี้

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2544, หน้า 51-52) กล่าวว่าสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงหลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วย การแสดงความคิดเห็น การได้ส่วนสาธารณะประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 42) กล่าวว่า ชวน หลีกภัย ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วม ตามความหมายของสถาบันอุดมศึกษาหมายถึงการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานในเรื่องที่สำคัญตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) ให้ความหมายหลักการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

สมคิด บางโม (2549, หน้า 106-107) กล่าวว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมหมายถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้และร่วมปฏิบัติกิจกรรมด้วย

สุรัชย์ ขวัญเมือง (2550, หน้า 29) กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงการบริหารจัดการโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมในทุกๆ ระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อผู้คนและสังคม หลักการมีส่วนร่วมนี้ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลซึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์สามารถทำได้ในรูปแบบต่างๆ ทั้งในเรื่องการเลือกตั้ง การสอบถามหรือการไต่สวนสาธารณะ การประชุมสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ การแสดงมติมหาชน การเสนอร่างกฎหมาย การระงับยับยั้ง การออกกฎหมายหรือโครงการของรัฐ และการถอดถอน

จุฬา ศรีบุตตะ (2550, หน้า 1) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมหมายถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งชายหญิงคือการตัดสินใจที่สำคัญในสังคมและสร้างความสามัคคีให้เกิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระไม่มีการบังคับ สมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเอง หรือมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงานสถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

ธีรยุทธ บุญมี (2551, หน้า 4) กล่าวว่าหลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานได้รับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจตลอดจนร่วมสนับสนุน คิดตาม และตรวจสอบ การปฏิบัติตามสิ่งที่คนได้ร่วมตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีคุณภาพ

### 3.5.2 พฤติกรรมการมีส่วนร่วม

แนวทางการบริหารเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม มีปัจจัย และองค์ประกอบที่ควรคำนึงถึง 4 ประการ คือ 1) การไว้วางใจใจกัน ได้แก่ การยอมรับ ไว้วางใจ รับผิดชอบ ยินดีที่จะร่วมมือ คบหาสมาคม เปิดเผยข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน 2) การติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน ปรับปรุง และพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อผลสำเร็จของงาน มิใช่ยึดตัว

บุคคลเป็นหลัก 3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน โดยยึดเป้าหมายเป็นหลัก และมีความรับผิดชอบร่วมกันในผลของการตัดสินใจนั้นๆ 4) การทำงานเป็นทีม หมายถึง การทำงานโดยรวมบุคคลหลายฝ่ายหลายหน้าที่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ทั้งการศึกษาวัตถุประสงค์และทำความเข้าใจปัญหา การแก้ปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน การตัดสินใจและการติดต่อสื่อสารเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันขององค์กร

### 3.6 หลักความคุ้มค่า (effectiveness and efficiency)

#### 3.6.1 ความหมายของความคุ้มค่า

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2544, หน้า 51-52) กล่าวว่าสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ความหมายของหลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ชัยเจริญวิวัฒนะ, และบุญมี ลี (2544, หน้า 42) กล่าวว่า ชวน หลีกภัย ได้ให้ความหมาย หลักความคุ้มค่า ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาต่อที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศว่าหมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้ค่า ทรัพยากรธรรมชาติ และบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

บุษบง ชัยเจริญวิวัฒนะ และบุญมี ลี (2544, หน้า 58) ได้กล่าวว่าหลักความคุ้มค่าก็คือ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า และเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคม โดยรวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544, หน้า 33-38) เสนอหลักบรรษัทภิบาลที่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า 2 ประการคือ

1. คุณค่าระยะยาว หลักบรรษัทภิบาลให้ความสำคัญต่อการสร้างคุณค่าในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าการดักดวงผลประโยชน์ในระยะสั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความมุ่งมั่นที่จะทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าระยะยาว เพื่อความมั่นคงและยั่งยืน เช่น การตัดสินใจลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าในระยะยาว หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น พัฒนาศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญกับลูกค้าด้วยการขายสินค้าหรือให้บริการที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม และมุ่งสร้างความประทับใจให้ลูกค้าเพื่อให้เกิดการซื้อซ้ำหรือการบอกต่อเป็นต้น

2. การปฏิบัติที่เป็นเลิศ ต้องส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสร้างความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ มีการผลักดันและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อ้างถึงใน สมคิด บางโม (2549, หน้า 106-107) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

สุรัชย์ ขวัญเมือง (2550, หน้า 29) กล่าวว่าหลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยยึดถือประโยชน์สูงสุดของสังคมและประเทศชาติ

จุฬา ศรีบุคคะ (2550, หน้า 1) กล่าวว่าหลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ โดยการผลิตและจำหน่าย เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า กับเงินที่ลงทุน หรือการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติโดยมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ธีรยุทธ บุญมี (2551, หน้า 5) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า ผู้บริหาร ต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่าซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีการรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจเป็นอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

### 3.6.2 พฤติกรรมการแสดงออกถึงความคุ้มค่า

จากความหมายของหลักความคุ้มค่าดังกล่าวจะเห็นว่า การที่จะปฏิบัติและดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่านั้นต้องคำนึงถึง ความประหยัด ประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล มององค์รวม คำนึงถึงผลระยะยาว การปฏิบัติที่เป็นเลิศทุกด้าน มีระบบคุณภาพมาตรฐาน การรู้จักเลือกนำวิธีการและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้บุคลากรต้องได้รับการพัฒนาความสามารถอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นสำคัญ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ได้มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้ศึกษาวิจัย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

## 1. งานวิจัยในประเทศ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, และคนอื่นๆ (2542, หน้า 1-4) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาครัฐ ตามความคิดเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือนโดยการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2542 จำนวน 4,013 คนพบว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาระดับชาติ อันดับที่ 3 เกิดในหมื่นนักการเมืองมากกว่าข้าราชการหน่วยงานที่ไม่ซื่อสัตย์มากที่สุด ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรอบปีที่ผ่านมา มีวงเงินที่ถูกเรียกสินบนรวม 15,400 ล้านบาท กระจัดกระจายอยู่ใน 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานที่ดิน ศาลากร และสรรพากร และสถาบันที่ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ สื่อมวลชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นักวิชาการ และครู

สมบัติ โขจิตวานิช (2544, หน้า 43-47) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พบว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ปฏิบัติงานเป็นไปตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแต่ละหลัก พบว่า ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางเกือบทุกหลัก ยกเว้นในหลักคุณธรรมปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544, หน้า 1-2) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างผู้นำทางจริยธรรม (ethical leadership) โดยได้จัดประชุมโต๊ะกลมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกลยุทธ์ส่งเสริมจริยธรรมป้องกันการทุจริต ซึ่งผลการประชุม สรุปประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. สาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง สภาพสังคมปัจจุบันกำลังประสบปัญหาวิกฤต 3 ประการ คือ ความยากจน ยาเสพติด และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้ง 3 ประการมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน อีกทั้งยังมีต้นเหตุสำคัญของปัญหาเหมือนกัน ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดช่องทางการกระทำผิด นอกจากนี้สาเหตุยังเกิดจากจริยธรรม และมโนธรรมของข้าราชการหย่อนยาน กฎหมายไม่รุนแรงและเด็ดขาดเพียงพอ

2. เครือข่ายการแก้ปัญหาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ควรมาจากทุกส่วนของสังคมและจะต้องมีความจริงจังในการแก้ปัญหา ซึ่งผู้นำในการแก้ปัญหา ได้แก่ ภาคการเมือง (parliament sector) ภาคราชการ (bureaucratic sector) ภาคกระบวนการยุติธรรม (judicial sector) ภาคธุรกิจ (business sector) ภาคประชาคม (civil society sector) ภาคสื่อ (media sector) ภาคศาสนา (religious sector) โดยเฉพาะผู้นำรัฐบาลต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

3. แนวทางดำเนินการ ควรส่งเสริมให้มีค่านิยมใหม่ เมื่อเห็นอะไรผิดอะไรไม่ดี ต้องเปิดเผยออกมา โดยจะต้องลงมือร่วมกันดูแลส่วนรวม ที่ผ่านมามีการวิจัยปัญหาการฉ้อราษฎร์

บังหลวงมามากแล้ว ต่อไปนี้จะต้องลงมือปฏิบัติเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ให้ทุกราชการเริ่มต้นดูแลหน่วยงานของตนเองก่อนเพราะส่วนราชการมีช่องทางทำผิดมาก ให้มีการนิรโทษกรรมและเริ่มต้นใหม่ ควรมีการสร้างเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิด วิธีการ และการพัฒนาให้สังคมสุจริตขึ้น สร้างเครือข่ายเล็กๆ จากบุคคลสู่บุคคล เป็นหน่วยงานต่อหน่วยงานและขยายเครือข่ายเป็นพลังของแผ่นดิน ควรมีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาความสุจริตแห่งชาติขึ้น สำหรับเป็นเวทีกลางในการพัฒนาความสุจริต เพื่อเป็นการป้องกันการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งจะต้องเป็นกระบวนการที่สั้น ไม่ซับซ้อนและต้องแก้ไขกฎกระทรวงบางฉบับที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่เอื้อให้เกิดการทุจริต

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 48-62) ได้ทำการวิจัยเอกสารเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (indicators of good governance) พบว่าสังคมเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ซึ่งสังคมที่คาดหวังควรเป็นสังคมที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันท่วงที และครบถ้วนสมบูรณ์ มีความโปร่งใส ต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ มีสื่อที่เป็นอิสระ และต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้พบว่าการที่จะทราบว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดมีธรรมาภิบาลอยู่ระดับใด จะต้องเป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาล การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลควรกำหนดเกณฑ์ในการจัดทำซึ่งอาจพิจารณาเกณฑ์ต่อไปนี้ 1) ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน 2) ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง 3) ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด 4) ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด 5) ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดอย่างชัดเจน

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 183) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี พบว่า การปฏิบัติบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี เมื่อพิจารณาการปฏิบัติในแต่ละหลัก ตามความคิดเห็นของครูและผู้บริหารโรงเรียนในภาพรวม ส่วนใหญ่ปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ในหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ส่วนในหลักคุณธรรมปฏิบัติในระดับมากที่สุด

วิชัย วิสาระโภชน์, และคนอื่นๆ (2547, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการใช้หลักการธรรมาภิบาล ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นนิติบุคคลตามทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดเพชรบูรณ์ จากผลการวิจัยพบว่า การใช้หลักการธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ตามทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดเพชรบูรณ์ ในภาพรวมมีระดับการใช้อยู่ในระดับมากถึง 6 ด้าน การเปรียบเทียบการใช้หลักการธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล จำแนกตามวุฒิการศึกษา ในภาพรวมมีระดับการใช้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนผล

การเปรียบเทียบการใช้หลักการธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล จำแนกตามขนาดของสถานศึกษา ด้านหลักนิติธรรม มีสภาพการใช้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความร่วมมือ ส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบและด้านหลักความคุ้มค่า มีสภาพการใช้ไม่แตกต่างกัน

เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์ (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี พบว่า สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี โดยภาพรวม มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ที่มีประสบการณ์ในการบริหารของผู้บริหารแตกต่างกัน พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีประสบการณ์ในการบริหาร ตั้งแต่ 1-10 ปี และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ แต่มีด้านที่แตกต่างกัน 1 ด้าน คือ ด้านหลักคุณธรรม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นแตกต่างกันพบว่า ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 1-2 และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 3-4 มีสภาพการการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ ปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ที่ได้จากคำถามปลายเปิด พบว่า ด้านที่มีจำนวนความถี่ของปัญหา 3 ลำดับแรกคือ ด้านความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักการมีส่วนร่วม โดยครูได้เสนอแนวทางแก้ไขด้านหลักความโปร่งใสมากที่สุด รองลงมาคือด้านนิติธรรม ซึ่งปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับค่าเฉลี่ยที่ได้จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามแบบประมาณค่า

## 2. งานวิจัยในต่างประเทศ

พัคแนม (Putnam, 1993, pp.156-162) ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยพัคแนมได้แสดงผลการวิจัยว่า ความสัมพันธ์แนวราบที่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มและบุคคลต่างๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม (civil society) ในภาคเหนือ ทำให้การบริหาร

ท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนบรรณาภิบาลดีกว่า ในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แนวตั้ง (vertical relation) ระหว่างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล กับ ข้าราชการและคนในท้องถิ่น

บาร์โร (Barro, 1994, unpage) พบว่า ในสังคมที่ปกครองในระบบเผด็จการ มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด และหากมีการเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิของพลเมืองระดับการพัฒนาเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นด้วยและระดับการพัฒนาจะสูงมากเมื่อระดับของประชาธิปไตยอยู่ตั้งแต่ระดับกลางขึ้นไป

สคูลลี (Scully, 1998, unpage) ได้ศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย และระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 115 ประเทศ ตั้งแต่ปี 1960-1980 พบว่า ประเทศที่มีลักษณะเปิดทางการเมืองสูงหรือมีความเป็นประชาธิปไตยมาก จะสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติจริงต่อปีสูงถึงร้อยละ 2.53 ในขณะที่ประเทศที่ระบบการเมืองปิด จะเพิ่มรายได้ประชาชาติต่อปีได้เพียงร้อยละ 1.41 แสดงว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าจะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าถึงร้อยละ 80

ไพ (Pei, 1999, pp. 1-33) ได้ศึกษาทางสถิติด้วยวิธี multivariate regression จาก 83 ประเทศ พบว่า การเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง 1 หน่วย หรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจ 1 หน่วย มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของบรรณาภิบาลถึง 3 เท่า ซึ่งหมายถึงการลดลงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงถึง 3 เท่า นั่นเอง และสรุปว่าหากจะวัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและบรรณาภิบาล จะพบว่า ประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากกว่า จะมีบรรณาภิบาลเพิ่มขึ้นและฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง