

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนครเขต 1 ผู้วิจัยได้ค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับต่อไปนี้

1. หลักธรรมาภิบาล
  - 1.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล
  - 1.2 ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล
  - 1.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล
  - 1.4 หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
2. การบริหารสถานศึกษา
  - 2.1 ความหมาย แนวคิด หลักการและทฤษฎีการบริหาร
  - 2.2 ความหมายของการบริหารสถานศึกษา
  - 2.3 ปัจจัยทางการบริหารสถานศึกษา
  - 2.4 ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา
  - 2.5 กระบวนการบริหารสถานศึกษา
  - 2.6 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา
  - 2.7 คุณสมบัติของผู้บริหารสถานศึกษา
  - 2.8 พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา
3. บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 1
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## 1. หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะปฏิเสธที่จะนำมาสู่การปฏิบัติได้ เพราะการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลนั้นได้นำมาซึ่งการพัฒนาองค์กรและการทำงานอย่างมีระบบอย่างมีประสิทธิภาพอย่างเต็มศักยภาพ

### 1.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เริ่มใช้กันแพร่หลายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่และภาวะเศรษฐกิจ ในปี 2540 ทั้งนี้ เนื่องมาจากการแสดงเจตจำนงในการกู้เงินจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็น ผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดีหรือขาดหลักธรรมาภิบาล (Bad Governance) ถ้าวิเคราะห์ในแง่นี้อาจทำให้เข้าใจว่า แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล เป็นแนวความคิด สากลที่ถูกเข้ามาในสังคมเหมือนๆ กับการนำเข้ามาแนวความคิดเรื่องอื่นๆ เช่นประชาธิปไตย ทางการเมือง แนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและความคิดทางสังคมแบบปัจเจกชนนิยม ซึ่งล้วนแต่เป็นแนวคิดสากลทั้งสิ้น (ก่อเกียรติ สัพโส อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2553, หน้า 17)

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาลเป็นจำนวนมาก รวมทั้งองค์กรต่างๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญ ที่มีบทบาทการส่งเสริมธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริม ความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข ภัยพิบัติ ภาวะวิกฤต ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สอดคล้องความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)  
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้ความหมายที่หลากหลาย  
ประการดังนี้

ประการแรก ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการของการสร้าง  
ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม เอกชน และประชาชน ในการที่จะทำให้การ  
บริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

ประการที่สอง ธรรมาภิบาล หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมือง  
และการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

ประการที่สาม ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี  
หรือการปกครองหรือการบริหารที่เป็นธรรมโดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ ด้านความ  
โปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ  
(Efficiency) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ให้คำจำกัดความธรรมาภิบาลไว้ว่า  
เป็นการจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุกด้าน และทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดองค์การและ  
กลไกของรัฐ ระบบราชการและรัฐบาลที่ดี มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การจัดการปกครอง (Governance) เป็นคำศัพท์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการ  
เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐช่วงทศวรรษ 1990 เป็นการวางแนวทางและจัด  
ความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจาย  
อำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแทนนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง  
มากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตาม  
ท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กกลง  
เพื่อความคล่องตัว (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, หน้า 134-135)

สุทธิพร บุญสง (2550, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ได้ให้ความหมาย  
ธรรมาภิบาลว่า หมายถึงการจัดการบริหารประเทศที่ดีทุกๆ ด้านและทุกระดับ ซึ่งรวมถึง  
การจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรีส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาล  
ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล  
องค์กรเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชนและภาค  
ประชาชน มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดการระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ด้วยกันอย่างมีความสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือเยียวยาภาวะวิกฤตอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญ ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ก่อเกียรติ สวัสดิ์, 2553, หน้า 20)

เพลินตา ตันรังสรรค์ (2554, ไม่ปรากฏเลขหน้า) “หลักธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นหลักการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองอย่างมีความสุขสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

TDRI ได้ให้ความหมาย ของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) ร่วมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรม และมีคุณความดีอย่างยิ่ง” ซึ่งตรงกับคำว่า ภาษาอังกฤษว่า “Good governance”

พระสกล ฐานธมฺโม (2556, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล ไว้ว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม สามารถอยู่

ด้วยกันอย่างมีความสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือเยียวยาภาวะวิกฤตอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสมีส่วนร่วม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างสมดุล ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

## 1.2 ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

รัฐบาลไทยได้นำแนวคิด Good Governance มาใช้ในการพัฒนาธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาตั้งแต่ปี 2542 ตามระเบียบนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีการปฏิรูประบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ใน 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น
2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริหาร มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ สามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและประชาชนได้อย่างราบรื่น
3. ภาคประชาชน ต้องเสริมสร้างให้ประชาชน เกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี (ไชยา ภาวะบุตร, 2554, หน้า 132)

รอง ปัญญา (2548, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ได้กล่าวถึงความสำคัญในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ มีดังนี้

1. สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้องค์กร มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง สามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและเอกชนรองรับได้อย่างทันที่ในยามที่มีปัญหา

2. พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษาค้นคว้า และเสนอแนะแนวทาง แก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญและมีจริยธรรม

3. ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็วชัดเจนและเป็นธรรม

4. ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูล เกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ปัญหาส่วนรวม

5. จัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

นอกจากนี้ ธรรมมาภิบาลยังช่วยให้สามารถระบุลักษณะและปรับพฤติกรรมต่างๆ ที่ถือว่าเป็นการจัดการบริหารและปกครองที่ไม่มีคุณภาพได้อีกด้วย ซึ่งได้แก่

1. ความล้มเหลวที่จะจำแนกเรื่องสาธารณะกับเรื่องส่วนตัวออกจากกันอย่างชัดเจน โดยผลที่ตามมาคือ แนวโน้มที่จะผันเอาทรัพยากรที่เป็นของหลวงมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2. ความล้มเหลวในการจัดตั้งกรอบของกฎหมายที่สามารถคาดการณ์ได้ เพื่อให้พฤติกรรมดำเนินการใดๆ ของรัฐสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

3. การมีกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ ที่มากเกินไปจนปิดกั้นการทำงานของกลไกตลาด

4. การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่ไม่แน่นอนและไม่อยู่ในร่องในรอยที่ สอดคล้องกับการพัฒนา อันทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง

5. กระบวนการตัดสินใจจากฐานการพิจารณาที่แคบ และขาดความโปร่งใส

6. การขาดกฎ กติกา มารยาท เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของรัฐ

## 7. การดำเนินนโยบายโดยปราศจากการพิจารณา และสมมติฐานที่ชัดเจน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้รวม 5 ยุทธศาสตร์ ซึ่งธรรมาภิบาลอยู่ในยุทธศาสตร์ข้อที่ 5 คือ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน

ธำมรงค์ รัตน์ไตรแก้ว (2549, หน้า 66) กล่าวว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นกลยุทธ์สำคัญที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นหลักของความรับผิดชอบ โปร่งใสและประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ ตลอดจนช่วยกำกับทิศทางการพัฒนาให้เอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 27-29) กล่าวว่า สาระสำคัญของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล พอสรุปเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานทางการศึกษาดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นการบริหารเพื่อ

2.1 เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

2.4 ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

2.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

2.6 ประชาชนได้รับอำนวยความสะดวกและการตอบสนองตาม

ความต้องการ

2.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติการราชการอย่างสม่ำเสมอ

3. การบริหารเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน

- 3.1 กำหนดภารกิจตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับแนวนโยบาย
- 3.2 ปฏิบัติภารกิจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้
- 3.3 จัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย ก่อนเริ่มดำเนินการ
- 3.4 รับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคม
- 3.5 แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโดยเร็ว
4. การบริหารเพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
  - 4.1 จัดทำแผนปฏิบัติล่วงหน้า
  - 4.2 ในแผนมีรายละเอียด ขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณในการดำเนินการ
  - 4.3 จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ
  - 4.4 เมื่อเกิดผลกระทบต่อประชาชนในการปฏิบัติตามภารกิจให้เป็นหน้าที่ต้องแก้ไขและบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแผนตามความเหมาะสม
5. การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐให้ดำเนินการดังนี้
  - 5.1 กำหนดเป้าหมาย แผนการดำเนินงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จและงบประมาณ แลเผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชน
  - 5.2 ทำบัญชีต้นทุนงานบริการสาธารณะตามกำหนด
  - 5.3 ให้มีความคุ้มค่าการปฏิบัติ
  - 5.4 ให้มีการดำเนินการขออนุญาต ขออนุมัติหรือควรเห็นแจ้งผลภายใน 15 วัน
  - 5.5 วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ โดยเร็ว
  - 5.6 ปกติให้สั่งราชการเป็นลายลักษณ์อักษร
6. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ปฏิบัติดังนี้
  - 6.1 จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ
  - 6.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ/แนวทางการกระจายอำนาจได้
  - 6.3 ให้จัดทำแผนภูมิ ขั้นตอนและระยะเวลาเปิดเผยไว้
  - 6.4 จัดศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นศูนย์บริการเพิ่ม
  - 6.5 ให้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ที่ศูนย์บริการร่วม



- 6.6 ให้จัดศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด
7. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ดำเนินการดังนี้
- 7.1 จัดให้มีการทบทวนภารกิจ
- 7.2 ห้ามมิให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายกัน
- 7.3 สํารวจ/ตรวจสอบ/ทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบของหน่วยงาน
- 7.4 ให้สำนักงานกฤษฎีกา เสนอแนะต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อเห็นว่า กฎหมาย ระเบียบไม่สอดคล้อง หรือเหมาะสมเป็นอุปสรรค เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง
8. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดำเนินการดังนี้
- 8.1 บริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานกับส่วนราชการโดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้เป็นที่รับทราบ
- 8.2 ตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินงานให้ทราบภายใน 15 วัน
- 8.3 จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- 8.4 ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายกลางขึ้น เพื่อความสะดวกและรวดเร็วของประชาชน
- 8.5 ถ้ามีการร้องเรียนเสนอแนะหรือความเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยากหรือปัญหาต้องพิจารณาให้ลุล่วง อาจใช้ IT ก็ได้
- 8.6 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎระเบียบหรือประกาศปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว
- 8.7 ให้ปฏิบัติราชการโดยปกติเป็นเรื่องเปิดเผย
- 8.8 จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีสามารถดูหรือตรวจสอบได้
9. การประเมินผลการปฏิบัติราชการให้ดำเนินการดังนี้
- 9.1 จัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ คุณภาพการบริการและความพึงพอใจของประชาชน
- 9.2 อาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ

9.3 จัดประเมินผลการปฏิบัติงานตามตำแหน่ง ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการ

9.4 ถ้าการบริการของส่วนงานใดมีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายแก่ประชาชนพอใจ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการเสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่หน่วยราชการนั้นๆ

9.5 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ เสนอให้รางวัลต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการ หลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกา การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐดังกล่าว สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นต้องนำมาปฏิบัติ โดยประยุกต์ใช้เท่าที่จำเป็น จึงคาดว่าจะทำให้การบริการจัดสถานศึกษาเป็นไปด้วยดี ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545, หน้า45 อ้างถึงใน สุวชัย ศรีบุญเรือง, 2554 , หน้า 34) กล่าวว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน เป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศให้ประเทศดำรงอยู่ได้ทั้งนี้ยังเป็นการบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขภาวะวิกฤติ และอันตรายที่จะเกิดในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของค้ำค้ำศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน

ทิวากร แก้วมณี (2554, หน้า6) ได้กล่าวถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1) ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างการพัฒนาการบริหารการปฏิรูปการเมืองและกฎหมาย

2) ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริตและมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองในหลายบริษัทในภาคเอกชน มีหลักในการดำเนินธุรกิจ โดย 1) มีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของบริษัท (Accountability) 2) ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility) 3) การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียม และเป็นธรรม และมีคำอธิบาย (Equitable Treatment) 4) ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถ

ตรวจสอบได้ (Transparency) 5) การมีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรในระยะยาว (Vision to Create Long Term Value) 6) การมีจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ (Ethics)

3) ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) ก็จะมีส่วนร่วมในการเกื้อหนุนในการดำเนินการของรัฐและเอกชน โดยการที่กลุ่มทางสังคมต่างๆ ให้การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

จากคำกล่าว ของ นักวิชาการ องค์กร หน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลให้ได้เห็นได้ว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะปฏิเสธที่จะนำมาสู่การปฏิบัติได้ เพราะการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลนั้นได้นำมาซึ่งการพัฒนาองค์กรและการทำงานอย่างมีระบบอย่างมีประสิทธิภาพพออย่างเต็มศักยภาพ แม้แต่การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา ยิ่งสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล สถานศึกษามีความรับผิดชอบที่สูงขึ้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน เพื่อผู้บริหารจะได้บริหารสถานศึกษาให้มีความก้าวหน้า มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นจากภายนอกและนำมาซึ่งการให้ความร่วมมือในการพัฒนาสถานศึกษาต่อไป

### 1.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของหน่วยงาน ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนก็อาจจะช่วยแก้ปัญหาอื่นๆ ในองค์การตั้งที่ได้กล่าวไปแล้วด้วย โดยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งถือว่ามีผลจำเป็นเพราะจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความผูกพัน รู้สึกรักและมีจิตสำนึกเป็นเจ้าขององค์การร่วมกัน ผู้บริหารบริหารงานด้วยความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2556)

ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ซึ่งเป็นการพยายามสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งผลการศึกษาได้เพิ่มองค์ประกอบจากระเบียบสำนักนายก รัฐมนตรีอีกสองหลัก คือหลักความมั่นคงและหลักการใช้อำนาจหน้าที่

วันทนา เมืองอนันต์ (2553) ได้กล่าวถึง หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ ตกลงกันได้ไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ อุดหนุน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของ คนในชาติ

4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ เช่น การประชา พิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความพร้อมรับผิด หมายถึงความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความ สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่ จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มี จำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม เช่น วรรณคดีให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของ อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ (วิภาส ทองสุทธิ, 2551 : 125 – 134)

ไชยา ภาวะบุตร (2554, หน้า133-135) กล่าวว่า หลักในการสร้างระบบ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มี 6 หลักด้วยกัน ได้แก่

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับ การใช้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนด กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันได้ ใช้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยันตทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ
  3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส
  4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติอื่นๆ
  5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน
  6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน
- องค์การคลังสินค้า, กระทรวงพาณิชย์ (ม.ป.ป., Online) ได้เสนอองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 6 ประการดังนี้
1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและ เป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
  2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการธรรมาภิบาลเพื่อสร้าง ค่านิยมที่ดีงามให้ปฏิบัติงานในองค์การหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น
  3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยขอมูลข่าวสารอย่างตรงไป ตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยขอมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงขอมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการ

ตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดภัยจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และรวมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนรวม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันเวลาที่

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรคนของจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่าซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

คณะกรรมการจัดทำเนื้อหาของคําคำความรู้ SMEs ภายใต้งานพัฒนาศูนย์ข้อมูล SMEs Knowledge Center ปี 2556 (2556, online) ได้กล่าวถึง หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ประกอบไปด้วย 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือการยึดมั่น ถือมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมรวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริต คุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิตทั้งความประพฤติและจิตใจซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์ อุดหนุน เมตตากรุณา เสียสละ เป็นต้น การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติหรือมีสอง

มาตรฐานในการบริหารงานบุคคล จึงไม่จัดอยู่ในหลักคุณธรรม

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ ความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมา ทันเวลาในระดับกิจการ อาจแปลความหมายของ “Accountability” ว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่อธิบายได้” ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจงให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผน และปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ ความรับผิดชอบในงานของตนเอง ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนัก และสำนึกในสิทธิ และหน้าที่

6. หลักความคุ้มค่า (Cost –Effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (ไม่ปรากฏเลขหน้า, อ้างถึงใน สัมมนา ธรนิธย์, 2556, หน้า 162-163) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดย United Nations Development Program (UNPD) มี 9 องค์ประกอบ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ
6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคมเช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆเช่นรัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำโดยพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่



9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) ที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็น ภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)

2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

3. ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

สำหรับความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้าน

เมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย มีดังนี้

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

1.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

1.2 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้อง มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

1.3 การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

2.1 ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้า หมายถึง กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

2.2 เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้ รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

2.3 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ

2.4 ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

### 3. ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

#### 3.1 การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ

(Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

3.2 การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมรวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่นๆ ในสังคม

4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

4.1 คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคมรวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐาน จริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการ เมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ

ระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

- I – Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- A – Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
- M – Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
- R – Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- E – Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- A – Accountability ตรวจสอบได้
- D – Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
- Y – Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

#### 1.4 หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

มุตตา คงคืน (2551, หน้า 20) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาแบบ ยุติธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินนโยบายและกฎระเบียบต่างๆของสถานศึกษา อย่างถูกต้องชัดเจน โปร่งใส มีเหตุผล มีความเที่ยงธรรมต่อทุกฝ่ายการศึกษาในโครงสร้างของสถานศึกษา ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง มีความเป็นธรรมกับทุกคน ทุกส่วน แสดงภาวะผู้นำทางการศึกษาที่มุ่งความถูกต้องตามหลักความเป็นธรรม

ศาสตราจารย์นายแพทย์เกษม วัฒนชัย (2546, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ซึ่งมีเพียง 3 หลักการและหนึ่งในสามหลักนั้นก็มีความแตกต่างจากหลักการของธรรมาภิบาลในโรงเรียนของนักวิจัยโดยทั่วไป โดยท่านเห็นว่าธรรมาภิบาล ในโรงเรียนนั้นควรมีหลักการ 3 ข้อ คือ หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน (Relevance) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหลักการที่แตกต่างไปจากหลักการของนักวิจัยคนอื่นๆ คือ หลักเป้าหมายต้องสอดคล้องต่อสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจ ในการนำมาใช้วัดเป็นองค์ประกอบธรรมาภิบาลในโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนไม่ได้มีความสอดคล้องต่อเป้าหมายของการจัดการศึกษา คือ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ คือ เป็นคนดี คนเก่งและคนมีความสุข ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลัก หรือแม้กระทั่งเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม

ชนิษฐ์ภัค สิงหลกะ (2549, หน้า 21-22) ได้ให้แนวคิดการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษาโดยใช้หลักธรรมาภิบาลไปใช้ในแต่ละด้านคือ

1. การบริหารงานด้านวิชาการ งานวิชาการเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรีรู ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรีร ชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิผล

2. การบริหารงบประมาณ การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารผลสัมฤทธิ์และการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการมาใช้ในการจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน

3. การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนา ความรู้ ความสามารถ มีขวัญและกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาโดยให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใสความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

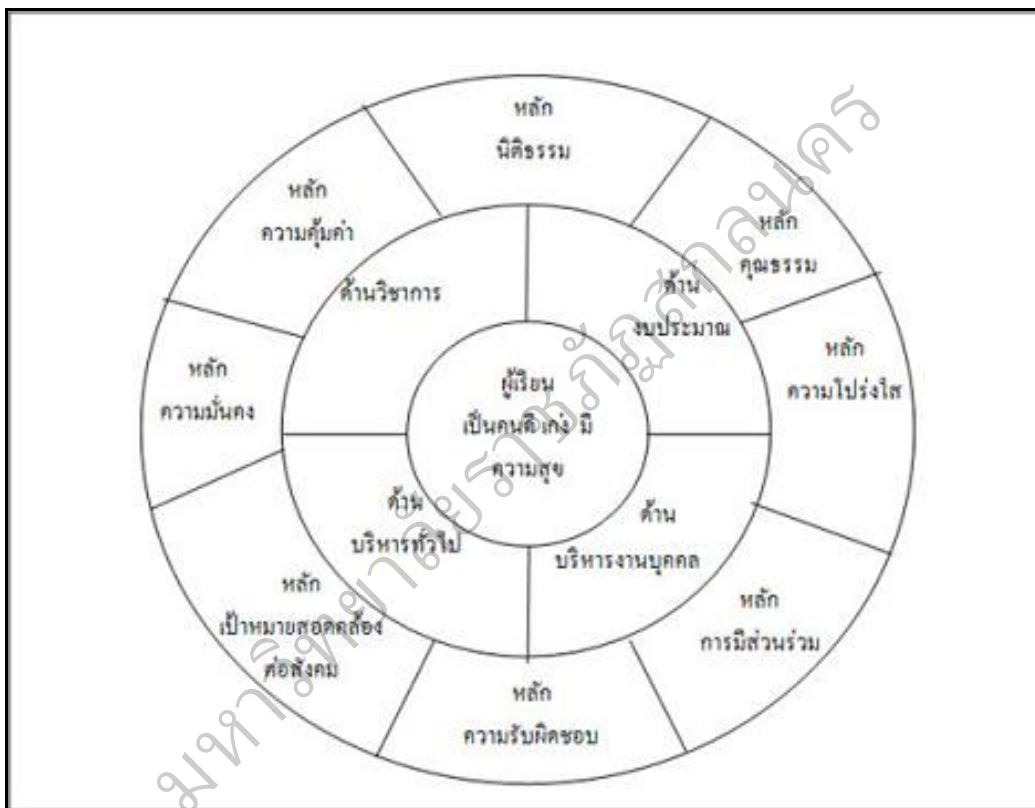
สุจิตรา มีจำรัส (2550, หน้า 59) ได้เสนอเงื่อนไขของความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาว่า การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในสถานศึกษาจะประสบความสำเร็จได้ดีเยี่ยมมีเงื่อนไขต่อไปนี้ 1) ให้ชุมชนมีส่วนร่วม 2) โปร่งใสในการดำเนินการพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ 3) มุ่งคุณภาพ/ประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้ง 4) พึ่งตนเองเป็นหลัก 5) ทำงานด้วยความรับผิดชอบ 6) หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องให้อิสระในการดำเนินการ 7) เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล/คณะกรรมการ 8) จัดให้มีสารสนเทศครบถ้วน 9) ประกันคุณภาพการศึกษา 10) ประเมินตรวจสอบเป็นระยะๆ

ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ซึ่งเป็นการพยายามสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งผลการศึกษาได้เพิ่มองค์ประกอบจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี อีกสองหลัก คือ หลักความมั่นคงและหลักการใช้อำนาจหน้าที่

วีระยุทธ พรพจน์ธนาต (2557, ไม่ปรากฏเลขหน้า) องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียนจากที่ได้ศึกษาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจะพบว่า จุดร่วมสำคัญของธรรมาภิบาล คือ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มีปฏิสัมพันธ์กัน และเกิดการถ่วงดุล พลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม แต่หากพิจารณาในส่วนขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น ความเห็นขององค์การระหว่างประเทศและนักวิชาการ ทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างชาติ ต่างระบุองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันทุกประการ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่เชื่อว่าลักษณะของตัวแบบเดียวจะสามารถนำ มาใช้ได้หมดทุกภาคส่วน จึงทำให้ภาพของธรรมาภิบาลที่ปรากฏมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ยังคงไว้ซึ่งสาระที่เป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล นั่นคือเรื่องของหลักการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบต่อความโปร่งใส หลักนิติธรรม ซึ่งมีการกำหนดมิติเหล่านี้เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพราะมีแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังคือแนวคิดประชาธิปไตยที่ต้องการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครอง การทำให้การบริหารมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อที่จะพร้อมให้ตรวจสอบได้และบริหารงานโดยตั้งอยู่บนหลักของกฎหมาย กอปรกับแนวคิดเสรีนิยมที่เน้นการลดกฎระเบียบของภาครัฐลงและยังมักจะปรากฏเรื่องของการมองถึงความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ซึ่งเป็นแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เข้ามาสอดคล้องแทรกอยู่ในเนื้อหาของ  
 ธรรมนูญอีกด้วย

ธรรมนูญภายในโรงเรียนน่าจะมีองค์ประกอบที่แตกต่างไปจากองค์การประเภท  
 อื่นๆ โดยที่องค์ประกอบของธรรมนูญภายในโรงเรียนดังกล่าวนั้น อย่างน้อยควรจะ  
 ประกอบด้วยหลักการ 8 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม  
 หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง และหลัก  
 เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม ซึ่งอาจสรุป ได้ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 องค์ประกอบของธรรมนูญที่เหมาะสมในการบริหารงานโรงเรียน

จากภาพที่ อธิบายได้ว่าองค์ประกอบของธรรมนูญที่เหมาะสมในการ  
 บริหารงานโรงเรียนนั้นอาจประกอบด้วยหลักแปดประการ คือ หลักนิติธรรม หลัก  
 คุณธรรมหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเป้าหมาย  
 สอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคง โดยหลักการทั้ง 8 ประการดังกล่าวแทรกซึมอยู่  
 ในกระบวนการบริหารงานโรงเรียนสี่ส่วน อันได้แก่การบริหารวิชาการการบริหารงาน  
 บุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปซึ่งหาก การบริหารงานโรงเรียนมี

หลักการทั้ง 8 ประการดังกล่าวแล้ว ก็จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษา คือ การมีผู้เรียนที่มีคุณภาพหรือเป็นคนดี คนเก่ง คนมีความสุข นอกจากการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนจะช่วยให้การบริหารงานโรงเรียนเป็นไปอย่างดีจนนำไปสู่การทำให้ผู้เรียนเป็นคนมีคุณภาพได้แล้ว ผู้เขียนยังมองว่าการมีธรรมาภิบาลในโรงเรียนนั้น ยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหภายในองค์กรได้อีกด้วยตัวอย่างของปัญหาต่างๆ ที่อยู่ภายในองค์กร ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการมีผู้บริหารที่เป็นเผด็จการบริหารโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีส่วนร่วม ผู้บริหารขาดความรับผิดชอบขาดความโปร่งใสในการบริหาร บริหารโดยไม่ยึดความเสมอภาคเป็นธรรม บริหารโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไม่คุ้มค่า บุคลากรมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของสถานภาพหรือมีความไม่มั่นคงในงาน เป็นต้น

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้แก้ไขได้เพราะหลักการของธรรมาภิบาลนั้นครอบคลุมถึงปัญหาดังกล่าวเพราะโดยแก่นแท้ของธรรมาภิบาลโดยเฉพาะธรรมาภิบาลประชาธิปไตย นั้น เน้นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมปฏิสัมพันธ์กันและเกิดการถ่วงดุลพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในโรงเรียนก็อาจจะช่วยแก้ปัญหาอื่นๆ ในองค์กรดังที่ได้กล่าวไปแล้วด้วย โดยการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งถือว่ามีความจำเป็น เพราะจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความผูกพัน รู้สึกรักและมีจิตสำนึกเป็นเจ้าขององค์กรร่วมกัน ผู้บริหาร บริหารงานด้วยความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2556)

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล นั้นคือ การพัฒนาองค์กรและการทำงานอย่างมีระบบอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างเต็มศักยภาพ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 ด้านได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านงานบุคคลและด้านการบริหารงานทั่วไป ทำให้สถานศึกษามีความรับผิดชอบต่อผู้สูงขึ้นไป ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน เพื่อผู้บริหารจะได้บริหารสถานศึกษาให้มีความก้าวหน้า มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นจากภายนอกและนำมาซึ่งการให้ความร่วมมือในการพัฒนาสถานศึกษา



## 2. การบริหารสถานศึกษา

### 2.1 ความหมาย แนวคิด หลักการและทฤษฎีการบริหาร

การบริหาร มักจะใช้กับการบริหารกิจการสาธารณะหรือการบริหารราชการ ส่วนคำว่า การจัดการ ใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน เราจึงเรียกผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในหน่วยงานราชการว่า “ผู้บริหาร” ในขณะที่บริษัท ห้างร้าน ใช้เรียกตำแหน่งเป็น “ผู้จัดการ” เนื่องจากการศึกษาเป็นกิจการที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ และจัดเป็นส่วนงานของทางราชการ จึงใช้เรียกชื่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่า “ผู้บริหารการศึกษา” หากปฏิบัติงานเป็นหัวหน้าในสถานศึกษา เรียกว่า “ผู้บริหารสถานศึกษา” ได้มีผู้ให้คำจำกัดความหมายของ “การบริหาร” ในฐานะที่เป็นกิจกรรมชนิดหนึ่ง

Fred N. Kerlinger (1986, หน้า 9) ได้ให้คำนิยามทฤษฎีว่าเป็นกลุ่มของโครงสร้าง (Constructs) คำนิยาม (Definitions) และข้อเสนอที่ต้องการพิสูจน์ (Propositions) ที่เสนอความคิดเห็นของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องสัมพันธ์กัน พร้อมกันนั้นก็ระบุความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ เพื่อที่จะอธิบายและคาดการณ์ปรากฏการณ์นั้นๆ

Hersey, Blanchard and Johnson (2001) ให้ความหมายว่า “การบริหารเป็นกระบวนการทำงานพร้อมกับบุคคลและกลุ่มบุคคล”

ซูบ กาญจนประกร กล่าวว่า “การทำงานของคนะบุคคล (Group people) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้ บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานนี้ จึงแสดงให้เห็นถึงลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลคนเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉยๆ เท่านั้น”

วิจิตร ศรีสะอ้านและคณะได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

1. การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. ร่วมมือกันทำกิจกรรม
3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
4. โดยการใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายๆ อย่างที่บุคคลร่วมกัน

กำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบและให้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม (สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2542, หน้า 1)

ซึ่งพอสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ของบุคคล ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมหรืองานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน โดยอาศัยกระบวนการ และทรัพยากรทางการบริหารเป็นปัจจัยอย่างประหยัด และให้เกิด ประโยชน์ สูงสุด

#### หลักการและทฤษฎีการบริหาร

ทฤษฎีต่างๆ ที่เข้ามาสู่การบริหารนั้น ได้มีผู้คิดค้นมากมาย แต่พบว่า ยังไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถช่วยอธิบายปรากฏการณ์ในการบริหารงานได้หมด อาจจำเป็นต้องใช้หลายๆ ทฤษฎีในการแก้ปัญหาหนึ่ง หรือทฤษฎีหนึ่งซึ่งมีหลักการดีและเป็นที่นิยมมาก อาจไม่สามารถแก้ปัญหาเล็กน้อย หรือปัญหาใหญ่ได้เลย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละปัญหา สภาพการณ์ของสังคม และกาลเวลาที่เกิดขึ้นด้วย การบริหารได้พัฒนามาตามลำดับเริ่มจากอดีต หรือการบริหารในระยะแรกๆ นั้น มนุษย์ยังขาดประสบการณ์การบริหาร จึงเป็นการลองผิดลองถูก การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ยังไม่แพร่หลายและกว้างขวาง การเรียนรู้หลักการบางอย่างจึงเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเอง หรือมีการแลกเปลี่ยนกันในวงจำกัด คือ การถ่ายทอดไปยังทายาท ลูกศิษย์ หรือลูกจ้าง เป็นต้น ต่อมาการบริหารเริ่มมีความหมายชัดเจนและรัดกุมขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดยกลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเรียกตัวเองว่า Camera list ในประเทศเยอรมันและออสเตรีย โดยให้คำจำกัดความของคำว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการหรือการควบคุมกิจการต่างๆ ของรัฐ เช่น การบริหารอาณานิคม การบริหารเกี่ยวกับกิจการภาษี การบริหารการเงินของมูลนิธิ และการบริหารอุตสาหกรรม เป็นต้น

ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยตั้งแต่สมัยโบราณ ยุควิทยาศาสตร์ ยุคมนุษยสัมพันธ์ จนถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งอาศัยทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ที่มีการปรับปรุงพัฒนาและสังเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไร การบริหารงานสมัยใหม่นี้มุ่งเน้นทั้งคน งาน และผลผลิต จึงต้องมีการผสมผสานแนวคิดต่างๆ ทุกยุคทุกสมัย เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เป็นจริงในปัจจุบัน ในที่นี้จะขอนำเสนอทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

ทฤษฎีการบริหารองค์การอาจจัดกลุ่มได้เป็น 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

1. ทฤษฎีการบริหารองค์การตามแนวคิดคลาสสิก (Classical Organization Theory)
2. ทฤษฎีการบริหารองค์การเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations School)
3. ทฤษฎีการบริหารองค์การตามแนวทฤษฎีระบบ (System Theory)
4. ทฤษฎีการบริหารองค์การตามแนวปฏิบัติการทางสังคม (Social Action Theory)

1. ทฤษฎีการบริหารองค์การตามแนวคิดคลาสสิก คลาสสิก (Classical Organization Theory) แบ่งย่อยๆ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1 กลุ่มการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของเทย์เลอร์ (Scientific Management) เป็นทฤษฎีตามแนวคิดและการศึกษาวิจัยของ เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) ผู้มีชีวิตอยู่ในสหรัฐอเมริกาในช่วง ค.ศ. 1856 – 1915 ความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์คือ จะจัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างไร ก่อนอื่นควรทราบเสียก่อนว่า ประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติทุกๆ สังคม ทุกๆ ยุคสมัย แสวงหาวิธีการทำงานที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จ ประเด็นหลักของการทำงานร่วมกัน คือ จะแบ่งงานกันอย่างไรจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ อาดัม สมิธ (Adam Smith) ในหนังสือ “The Wealth of Nations” ซึ่งเป็นรากเหง้าของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ได้กล่าวถึงการแบ่งงานกันเฉพาะทาง เช่น งานการผลิตเข็มหมุด หากแบ่งขั้นตอนการผลิตให้แต่ละขั้นทำได้ง่ายที่สุด เร็วที่สุด ให้แต่ละคนรับผิดชอบ เฉพาะขั้นตอนนั้น การผลิตเข็มหมุดจะได้ จำนวนเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าของการผลิตเข็มหมุดโดยคนเดียวที่ดำเนินการทุกขั้นตอน การแบ่งงานให้มีความเฉพาะทางเพื่อให้งานเกิดความชำนาญในการทำงานนั้น จึงเป็นหลักสำคัญของแนวทางธุรกิจในยุคอุตสาหกรรม

เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ ก็คือผลผลิตยุคอุตสาหกรรม ฉะนั้นในงานวิจัยเรื่อง “Time and Motion Studies” ค.ศ. 1911 เทย์เลอร์ ได้แสวงหาวิธีการที่ดีที่สุด และเชื่อว่าในทางวิทยาศาสตร์มีวิธีการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เพียงวิธีเดียวที่ดีที่สุดเราจะต้องค้นพบให้ได้ ฉะนั้น เทย์เลอร์จึงเชื่อในการแสวงหาวิธีการแบ่งงานกันเฉพาะทาง และให้มีสาย

บังคับบัญชา หรืออาจควบคุมดูแลแต่ละขั้นตอนโดยผู้ปฏิบัติในระดับล่างต้องรับผิดชอบต่อระดับบน

นอกจากนั้น เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เทย์เลอร์ เสนอระบบการจ้างงาน (จ่ายเงิน) บนพื้นฐานของการสร้างแรงจูงใจ เช่น ให้ค่าจ้างตามจำนวนชิ้นส่วนที่แต่ละคนผลิตได้เป็นวัน

หลักวิทยาศาสตร์ของเทย์เลอร์สรุปง่าย ๆ ประกอบด้วย 3 หลักการ

1. การแบ่งงาน (Division of Labors)
2. การควบคุมดูแลบังคับบัญชาตามสายงาน (Hierarchy)
3. การจ่ายค่าจ้างเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive Payment)

ทฤษฎีของเทย์เลอร์ใช้กันมากในการจัดการธุรกิจและโรงงาน ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ในสหรัฐอเมริกา

1.2 กลุ่มทฤษฎีองค์การอย่างเป็นทางการของฟายอล (Formal Organization Theory)

ทฤษฎีที่สองในตระกูลคลาสสิกคือ ทฤษฎีการบริหารองค์การอย่างเป็นทางการ ซึ่งมาจากแนวคิดของ Fayol ที่วางหลักการบริหารองค์การไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยหลัก 7 ประการ ดังนี้

1.2.1 หลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือการแบ่งงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง

1.2.2 หลักสายบังคับบัญชา ที่เริ่มต้นจากยอดพีระมิดของผู้บังคับบัญชา สูงสุดสู่ระดับต่ำสุด เรียกในภาษาอังกฤษว่า “Scalaprinciple”

1.2.3 หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา (Unity of Command)

1.2.4 หลักขอบข่ายของการควบคุมดูแล (Span of Control) คือหลักที่ว่าผู้ควบคุมดูแลควรจะคุมผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องดูแลจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด ฟายอล เสนอว่าควรมีการควบคุมดูแลไม่เกิน 5 - 6 คน หรือผู้ดูแลหนึ่งคนต่อ 6 คนที่อยู่ภายใต้การดูแล

1.2.5 การสื่อสารแนวตั้ง (Vertical Communication) การสื่อสารโดยตรงจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

1.2.6 หลักการแบ่งระดับการบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ (Line and Staff Division) การบังคับบัญชา ต้องผ่านสายบังคับบัญชา “line” ส่วนสายเสนาธิการคือ การให้คำแนะนำ สายวิชาการแยกออกมาต่างหาก จัดไว้เป็นสายที่ปรึกษา

แนวคิดของการจัดโครงสร้างขององค์การนี้ ต่อมา Luther Gulick ได้นำมา ปรับและกลายเป็นคัมภีร์ของการจัดองค์การในยุคต้นของศาสตร์การบริหาร Luther Gulick ปรับเป็นหลักที่มีอักษรย่อว่า “POSDCoRB” ซึ่งนักศึกษาด้านบริหารศาสตร์ยุคหลัง สงครามโลกท้องกันอย่างขึ้นใจ POSDCoRB ย่อมาจาก Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budget หรือการวางแผน การจัดการ การบรรจุ บุคลากร การขึ้นนำการประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณ หลัก POSDCoRB ใช้การเป็นแนวของการจัดการบริหารองค์การและระบบราชการ

1.3 กลุ่มทฤษฎีการบริหารแบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber ที่กล่าวถึงหลักการบริหารราชการที่ประกอบด้วย

1.3.1 หลักของฐานอำนาจจากกฎหมาย ทุกคำสั่งมาจากอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือกฎระเบียบ

1.3.2 การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบมีฐานทางกฎหมาย หรือกฎระเบียบชัดเจน ฉะนั้นต้องยึดกฎระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลัก

1.3.3 การแบ่งการตามความชำนาญเฉพาะทาง

1.3.4 การบริหารงานไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นไปตามกฎหมาย และผลประโยชน์สาธารณะ

1.3.5 มีระบบความมั่นคงในอาชีพ การเลื่อนขั้น เลื่อนระดับ เป็นไปตามหลักอาวุโสและระบบคุณธรรม

แนวคิดทั้ง 3 แนวคือ ทฤษฎีบริหารองค์การเชิงวิทยาศาสตร์, ทฤษฎีบริหาร องค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization Theory) และทฤษฎีบริหารองค์การใน ระบบราชการ (Bureaucracy) หรือทฤษฎีบริหารองค์การสามแนวดังกล่าว จัดว่าเป็นกลุ่ม ของทฤษฎีเดิม เรียกว่า “คลาสสิก” (Classic) ซึ่งข้อสมมติฐานคือ มนุษย์มีเหตุผล และ ใช้หลักของเหตุผลในการบริหารงาน ขณะเดียวกันทฤษฎีบริหารดังกล่าวก็ถูก วิพากษ์วิจารณ์ว่ามองคนมนุษย์ประดุจเป็นเครื่องมือหรือหุ่นยนต์ที่ต้องอยู่ในกรอบของ องค์การที่มีลักษณะของเครื่องยนต์กลไก (mechanistic) จึงมีข้อจำกัด แต่ทั้งสามแนวคิด หรือสามทฤษฎียังเป็นพื้นฐานของการบริหารในระบบราชการจนกระทั่งทุกวันนี้

“ระบบราชการ” จึงมีทั้งข้อดี ข้อเสีย ข้อเสียคือ สายบังคับบัญชายืดยาวการทำงานต้องอ้างอิงกฎระเบียบ จึงชักช้าไม่ทันกับการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน เรียกว่า ระบบ “red tape” แต่ข้อดีก็มีมากทั้งด้านการบริหารโดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มิใช่ผลประโยชน์ส่วนตัว การบังคับบัญชา การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็มีระบบระเบียบแน่ชัด ไม่มีระบบอภิสิทธิ์หรือไร้ระเบียบ แต่ข้อดีดังกล่าว ปัจจุบันนี้ก็ถูกกัดกร่อนด้วยปรากฏการณ์ของการทุจริต และการแทรกแซงทางการเมืองและการเศรษฐกิจจากนักการเมืองและพ่อค้าวาณิชย์ ทำให้ระบบราชการเริ่มมีปัญหา

#### ทฤษฎีการบริหารองค์การเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation School)

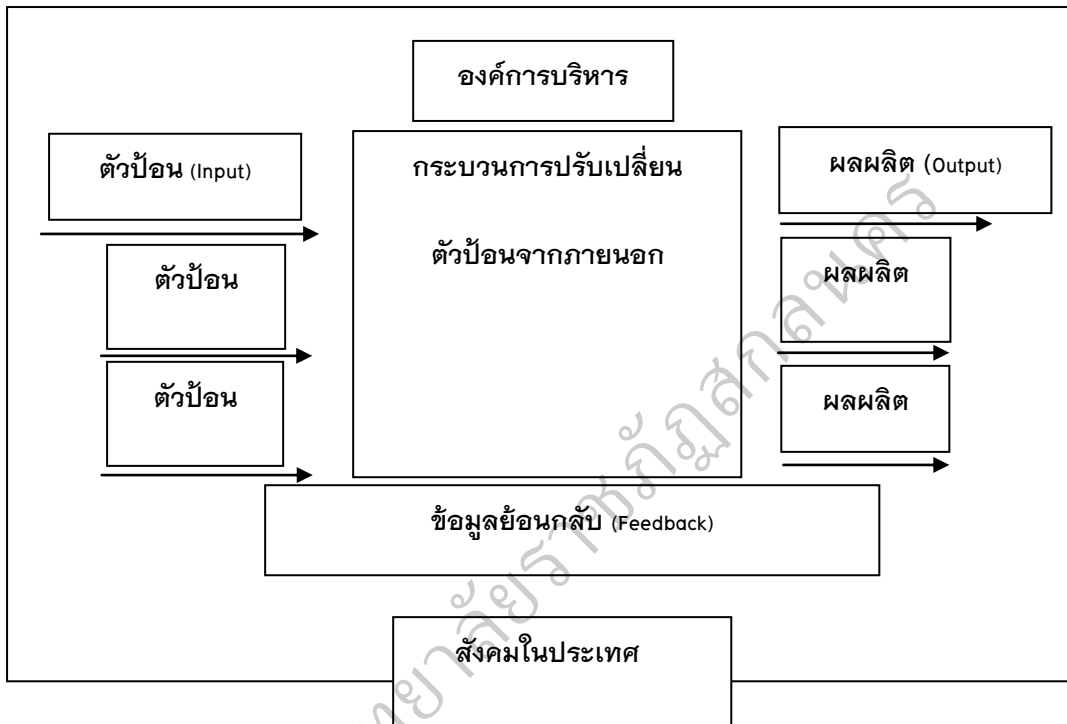
จุดอ่อนของทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดคลาสสิกสามแนวทางที่กล่าวมาแล้ว มีจุดอ่อนที่สำคัญในทัศนะของกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ก็คือ การมององค์การเป็นเครื่องยนต์กลไก และสมาชิกขององค์การเป็นเพียงเครื่องมือ แต่ตามข้อเท็จจริงสมาชิกขององค์การเป็นยิ่งกว่านั้นคือ มีความเป็นมนุษย์ และมนุษย์ย่อมสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแบบมนุษย์ ทำให้เกิดกลุ่มที่ไม่เป็นทางการในองค์กรต่างๆ การวิจัยที่นำไปสู่ข้อค้นพบดังกล่าวคือ การวิจัยที่เรียกว่า “Hawthorne Experiment” ที่เมโย (Mayo) กับคณะทำการวิจัยในช่วงทศวรรษที่ 1920 และ 1930 การวิจัยเริ่มต้นที่ข้อสมมติฐานว่า สิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานของคนงาน ดังนั้นคณะวิจัยจึงทดลองปรับเปลี่ยนความสว่างของแสงไฟในที่ทำงาน การยืดหดเวลาของการทำงานในแต่ละวัน ระยะเวลาการหยุดพัก ผลที่ได้สร้างความประหลาดใจแก่ผู้วิจัยคือ การปรับเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มิได้มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของคนงาน แต่ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางบวกคือการที่นักวิจัยลงไปสัมภาษณ์ถามความรู้สึกของคนงานกลับทำให้เกิดผลดี ผลดังกล่าวเรียกกันในสมัยต่อมาว่า “Hawthorne Effects” คือ การเข้าไปสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลมักจะทำให้เกิดการชี้แนะหรือทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงเสมอ แต่ข้อค้นพบที่สำคัญซึ่งกลุ่มนักวิจัยมิได้คาดคิดมาก่อนก็คือการค้นพบว่าคนงานสร้างกลุ่มแบบไม่เป็นทางการในองค์กรที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “Informal Grouping” เกิดทัศนคติของกลุ่มแนวคิด แนวปฏิบัติที่แฝงอยู่ในองค์กร ทำให้เกิดแนวคิดใหม่ที่ว่า ความสัมพันธ์ของมนุษย์มีความสำคัญมาก ซึ่งทฤษฎีคลาสสิกมิได้เห็นความสำคัญ ฉะนั้น ประเด็นเรื่องขวัญกำลังใจ แรงจูงใจ สติกาการเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การพลวัตกลุ่ม จึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จขององค์การ แนวคิดเชิงมนุษยสัมพันธ์

ต่อมาได้เป็นต้นตระกูลของกลุ่มแนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์ของกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ใหม่ที่เรียกว่า “Neo-Human Relations School” ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประกอบด้วยนักคิด เช่น Likert ที่เน้นลีลาของการบริหารจัดการของผู้นำ อาร์โรจิส (Argyris) ซึ่งเน้นความมีสุขภาพที่ดีของสมาชิกขององค์กร McGregor ผู้เน้นแรงจูงใจและ Herzberg ที่เน้นการจัดการของภารกิจให้มีความหลากหลายไม่น่าเบื่อ (Job enrichment) อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าทฤษฎีการบริหารจัดการตามแนวมุขสัมพันธ์มีบทบาทในการส่งเสริมการบริหารจัดการให้มีคุณภาพมากขึ้น และกลายเป็นส่วนสำคัญของทฤษฎีการบริหารองค์การ

ทฤษฎีการบริหารองค์การตามแนวทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีระบบมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การและการบริหารองค์การขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง ในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีระบบทำให้แนวคิดของทฤษฎีต่างๆ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทฤษฎีระบบมีข้อสมมติฐานว่า สังคมเป็นระบบอุปมาเหมือนระบบของร่างกายมนุษย์ สัตว์ พืช ที่ทำงานเป็นระบบ โดยความหมายว่าทุกๆ โครงสร้างของร่างกายมนุษย์มีส่วนสัมพันธ์กัน หากส่วนหนึ่งส่วนใดเกิดปัญหา (ติดเชืโรค) ก็จะกระทบการทำงานของอวัยวะส่วนอื่นๆ ด้วย ขณะเดียวกันระบบของร่างกายมนุษย์ก็ดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อม ได้รับอิทธิพลผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม หากระบบของร่างกายมนุษย์จะดำรงอยู่ได้ต้องสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม เช่น ในพื้นที่ที่อากาศร้อน ร่างกายจะมีเหงื่อออก เพื่อลดความร้อน หรืออุณหภูมิในร่างกาย หากในสภาพอากาศหนาว ร่างกายก็ต้องปรับอุณหภูมิในร่างกาย แต่หากปรับไม่ได้ด้วยตนเอง ก็จะต้องหาวิธีการสร้างสิ่งแวดล้อมโดยจุดไฟและเตาผิงเพื่อรักษาระดับอุณหภูมิร่างกาย หากเปรียบเทียบสังคม หรือองค์ประกอบใดๆ ของสังคมว่ามีลักษณะเป็นระบบ เช่น องค์การบริหารที่ดำรงอยู่ในสังคมหนึ่งมีความเป็นระบบ ก็อาจจะจำลองระบบขององค์การบริหารนั้นๆ

สังคมนานาชาติ  
Environment จากนอกประเทศ



ภาพประกอบ 3 แสดงระบบขององค์การบริหารที่ดำรงอยู่ในสังคม

รูปสี่เหลี่ยมในสุด เปรียบเป็นองค์การบริหารองค์กรหนึ่ง ก็จะได้รับตัวป้อน (input) จากสิ่งแวดล้อมขององค์กรนั้นๆ ที่สำคัญคือสังคมภายนอกซึ่งมีรายละเอียดตั้งแต่ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม และภายในองค์กรเอง หากทำงานเป็นระบบตามข้อสมมติฐานก็จะมีกระบวนการปรับเปลี่ยนตัวป้อนให้กลายเป็นผลผลิตออกมาสู่สังคมประเทศ และนานาชาติ และเมื่อเกิดปัญหา ก็จะเริ่มมีระบบส่งข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ของปัญหา กลับเข้าระบบใหม่ เพื่อนำไปพิจารณาแก้ไขการทำงานในอนาคต กระบวนการปรับเปลี่ยนภายในระบบ ประกอบด้วยส่วนประกอบต่างๆ ที่ต้องทำงานสัมพันธ์กัน ระบบข้อมูล (ความทรงจำเดิม) การกลั่นกรองข้อมูลใหม่ การพิจารณาวิเคราะห์และตัดสินใจสั่งการ การประเมินผล เป็นต้น



สรุป ระบบจึงมีข้อสมมติฐานว่า ส่วนประกอบของระบบต้องสัมพันธ์กัน ระบบต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นในทางสังคมศาสตร์ยังพิจารณาถึงระบบปิด ระบบเปิด ระบบปิดคือไม่ยอมรับข้อมูลใหม่จากสิ่งแวดล้อม ส่วนระบบเปิดนั้น ยอมรับข้อมูลใหม่ตลอดเวลา

การนำแนวคิดทฤษฎีระบบมาประยุกต์เข้ากับทฤษฎีการบริหารทำให้ทฤษฎีมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะกลไกของการปรับเปลี่ยน ภายในระบบขยายขอบเขตกว้างขวาง ไม่ใช่เฉพาะโครงสร้างของระบบที่มีความสำคัญ หรือตัวมนุษย์ และความสัมพันธ์ในองค์การของกลุ่มคนแบบไม่เป็นทางการ แต่องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมขององค์การ สภาวะผู้นำขององค์การ ระบบการเมืองในองค์การ อาจเป็นปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา นอกจากนั้นทฤษฎีระบบยังคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์การ และมองเห็นความจำเป็นที่ต้องมีการปรับระบบเพื่อดำรงอยู่อย่างสมดุลกับสภาวะแวดล้อม

ทฤษฎีการบริหารองค์การตามแนวปฏิบัติทางสังคม (Social Action Theory)

ทฤษฎีตามแนวปฏิบัติทางสังคม มีความเชื่อว่ามนุษย์แต่ละคนมองโลกตามอัตวิสัย “ความจริงที่ปรากฏ” ได้รับการแปลความหมายตามทัศนคติ (อคติ) ของแต่ละบุคคล โลกแห่งความจริงมิได้ดำรงอยู่ในสภาวะ “วัตถุวิสัย” ฉะนั้น การพิจารณาเป้าหมายขององค์การว่าเป็นการเข้าใจตรงกันของทุกๆ คนนั้นเป็นไปได้ “เป้าหมาย” จะปรากฏเป็นจริงตามกระบวนการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ที่นำมาทำงานร่วมกัน แนวคิดนี้ถือว่าการลงมือปฏิบัติกรเท่านั้นจึงให้ความหมายที่แท้จริง และการแปลความหมายของแต่ละบุคคล จึงเป็นประเด็นสำคัญ

ทฤษฎี Social Action Theory จึงกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทของปัจเจกบุคคลในองค์การ และเน้นไปที่ “กระบวนการ” มากกว่าโครงสร้าง หรือกฎเกณฑ์ กฎระเบียบตายตัว แต่กระบวนการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกและการแปลความหมายหรือความเข้าใจของสมาชิกจะเป็นประเด็นที่สำคัญ

ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีการบริหารกับการบริหารการศึกษา

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาก็เหมือนทฤษฎีการบริหารโดยทั่วไปที่มีวิธีการได้มาโดยมีข้อด้อยในด้านที่มิได้ทำความเข้าใจมากนักต่อข้อเท็จจริง (facts) การค้นหา

ความจริง (findings) หรือการหาข้อยุติโดยทั่วไปและโดยส่วนใหญ่ทฤษฎีการบริหาร การศึกษาและทฤษฎีการบริหารทั่วไปมักจะได้มาจากการรวมเอาแนวความคิดซึ่งรวมเอา ข้อเท็จจริง ค่านิยม และข้อความเป็นเบื้องต้นในเรื่องต่างๆ เข้าด้วยกันให้เป็นภาพที่มีความ หลากหลายซับซ้อนที่เป็นประโยชน์ในการทำให้เป็นภาพความรู้ในเรื่องนั้นๆ โดยทั่วไป ทฤษฎีการบริหารทั่วไป จะมีอิทธิพลต่อทฤษฎีการบริหารการศึกษา กล่าวคือ โดยส่วนใหญ่ นักทฤษฎีการบริหารการศึกษาจะประยุกต์ทฤษฎีการบริหารทั่วไปมาใช้เป็นทฤษฎีการ บริหารการศึกษามีทฤษฎีการบริหารการศึกษาน้อยมากที่เกิดขึ้นจากวงการศึกษาเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะปรากฏในช่วงยุคการเคลื่อนไหวทางทฤษฎี (Theory Movement) ซึ่งเกิด ตั้งแต่ ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา

นักทฤษฎีการบริหารการศึกษา พิจารณาเห็นว่าองค์การทางการศึกษามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากลักษณะขององค์การโดยทั่วไปการนำทฤษฎีการบริหารทั่วไป มาใช้เป็นหลักในการดำเนินงานและการตัดสินใจจึงมักไม่อาจแก้ปัญหาและทำให้การ ดำเนินการทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว นักทฤษฎีการบริหาร การศึกษาเหล่านี้จึงพยายามค้นหาทฤษฎีการบริหารการศึกษาที่เหมาะสมกับ ลักษณะเฉพาะขององค์การทางการศึกษาขึ้นมา ทฤษฎีการบริหารมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ มากกว่า 90 ปี โดยทั่วไปจะแบ่งพัฒนาการของทฤษฎีการบริหารออกเป็น 3 ยุค คือยุค เริ่มต้นหรือยุคทฤษฎีคลาสสิก (Classic Theory) หรือยุคทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management Theory) ยุคการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Management Theory) และยุคการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavior Science Management Theory)

ปี ค.ศ. 1950 อันเป็นยุคของการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ได้มีการ เปลี่ยนแปลงและพัฒนาเป็นแนวการศึกษาองค์การที่เพิ่มความสัมพันธ์และหลากหลาย มากยิ่งขึ้นซึ่งความหลากหลายดังกล่าว อาจทำความเข้าใจได้โดยการทดสอบแนวคิดของ ระบบ 3 ประการ คือความเป็นเหตุเป็นผล (rational) ธรรมชาติของระบบ (natural) และ การเป็นระบบเปิด (open – system) โดยแต่ละแนวคิดมีรากฐานมาจากแนวคิดที่มีมาก่อน นั้น (Hoy and Miskel, 1991, p. 8)

แนวคิด หลักการและทฤษฎีการบริหาร ซึ่งนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ถึง ครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 ทฤษฎีการบริหารมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ต่างก็มีข้อดี แตกต่างกันไปและมีข้อจำกัดด้วยกันทั้งนั้น การบริหารที่ดีจึงต้องเข้าใจที่จะบูรณาการ

หรือปรับทฤษฎีต่างๆ เพื่อนำมาใช้แต่ละองค์การ สถานศึกษาก็เป็นองค์การหนึ่ง การบริหารสถานศึกษาก็จะต้องมีการปรับทฤษฎีเหล่านี้มาใช้ด้วยเช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ซึ่งอาจเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ดำเนินการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน นับแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

## 2.2 ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นโรงเรียนหรือสถาบัน ที่ทำหน้าที่จัดและให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม โรงเรียนจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีบทบาทในการบริหารสถานศึกษาและมีความรอบรู้ในหลักการและจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ซึ่งมีนักบริหารและนักวิชาการให้ความหมายไว้ต่างกันดังนี้

Good (1983, 14) ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียน ว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุมการจัดการเกี่ยวกับงานหรือกิจกรรมหรือกิจการในโรงเรียน ทั้งการบริหารธุรกิจโรงเรียนและดำเนินการเกี่ยวข้องกับบุคลากรทั้งหมดในโรงเรียน ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนโดยตรง เช่น การจัดการเรียนรู้ การแนะแนว กิจกรรมเสริมหลักสูตร เป็นต้น

Hoy and Miskel (2001, 170) อธิบายไว้ว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง การบริหารบุคลากรทางการศึกษา ครู นักเรียน เพื่อให้ความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานในโรงเรียน ให้บุคคลทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยและดำเนินการตามข้อตกลงที่วางไว้และพึงยึดปฏิบัติโดยเคร่งครัด

บุญจันทร์ จันทร์เจียม (2548, หน้า 13) ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การปฏิบัติภารกิจของผู้บริหารสถานศึกษาอย่างเป็นระบบในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่สถานศึกษาได้กำหนดไว้

มนทิพย์ ทรงกิติพิศาล (2552, หน้า 33) ได้กล่าวถึง การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การจัดการส่งเสริม ช่วยเหลือกันของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะผลักดันให้แผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

สัมมา รัตนธัญ (2556, หน้า 95) ได้ให้ความหมายของการบริหารสถานศึกษา ไว้ว่า กระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ผู้บริหารดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ ที่มีความร่วมมือของผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยมีการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม และการจัดการ เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถและมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการศึกษา

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการทำงาน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติภารกิจอย่างเป็นระบบในสถานศึกษา ที่มีการดำเนินกิจกรรม 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคลและด้านการบริหารงานทั่วไป ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่สถานศึกษากำหนดไว้

## 2.3 ปัจจัยทางการบริหารสถานศึกษา

ทักษะของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น นอกจากจะมีความรู้ มีหลักการและทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติให้เหมาะสมแก่สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้ว การบริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องมีทรัพยากรอันเป็นปัจจัยพื้นฐานทางการจัดการ โดยถือว่าทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่

2.3.1 บุคลากรหรือคน (Man) เป็นผู้ที่ปฏิบัติภารกิจและกิจกรรมต่างๆ ภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา

2.3.2 เงินหรืองบประมาณ (Money) เป็นงบประมาณที่นำมาใช้ในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายต่างๆ

2.3.3 วัสดุ อุปกรณ์หรือสิ่งของ (Materials) วัสดุเครื่องมือเครื่องใช้หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่นำมาผลิตและนำมาบริการ รวมถึงอาคารสถานที่

2.3.4 การจัดการ (Management) ความรู้เกี่ยวกับการจัดการ เช่นการบังคับบัญชา การกำหนดขอบข่ายงาน อำนาจหน้าที่ ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน การกำหนดเวลาที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของบุคคลดังต่อไปนี้

เปรม กীরติวงศ์ชัชวาล (2552, หน้า 13) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยนำเข้าที่นำมาใช้ในกระบวนการดำเนินงานให้เกิดผลผลิตหรือปัจจัยนำออกมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่ คน เงิน

วัสดุ/อุปกรณ์และการบริหาร คนเป็นหรือทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญมากประการหนึ่งของการดำเนินงานทุกงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่มีความรู้ มีทักษะหรือมีความสามารถเป็นทรัพยากรที่หายาก สมควรที่จะทะนุบำรุงเอาไว้ให้ดี

พระมหาบุญมี มาลาวโร (2553, หน้า 16-17) ได้กล่าวว่าปัจจัยทางการบริหารที่เป็นพื้นฐานมีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ คือ 1) คน 2) เงิน 3) วัสดุ 4) เทคนิควิธี 5) เครื่องจักร ปัจจัยทั้งหมดนี้จะทำให้การบริหารงานขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่นตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามปัจจัยทั้ง 5 ประการนี้อาจจะยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันที่มีการแข่งขันสูงในทุกๆ ด้านอาจจะยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะช่วยให้การบริหารประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น เช่น การตลาดและการประชาสัมพันธ์

ประภาพรณ รักเลี้ยง (2556, หน้า 13) ได้กล่าวว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากรการบริหาร เป็นทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินงานได้แก่ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เงิน/งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคนิควิธีการบริหาร และเวลา

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การดำเนินงานทางด้านการบริหารสถานศึกษาในยุคปัจจุบันนั้น ต้องอาศัยทรัพยากรที่สมบูรณ์และมีคุณภาพ เป็นปัจจัยในการบริหารให้ประสบผลสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยมีปัจจัย 7 ประการ คือ

1. คน (Man)
2. เงิน (Money)
3. วัสดุ/อุปกรณ์ (Materials)
4. การบริหาร/เทคนิคการบริหาร (Management)
5. เครื่องจักร (Machine)
6. การตลาด (Market)
7. ขวัญและกำลังใจ (Morale)

#### 2.4 ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการสนับสนุนและส่งเสริมแก่บุคลากร ให้เกิดกระบวนการจัดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ในการบริหารสถานศึกษาผู้บริหารจะต้องตระหนักว่าทุกกิจกรรมในการบริหารจัดการต้องเน้นให้เกิดคุณภาพตามเป้าหมาย เป็นที่เพิ่มพูนใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมุ่งเน้นที่คุณภาพผู้เรียนและส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Child

Centered Students) ที่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้แสดงความสามารถตามศักยภาพและความเหมาะสมเพื่อให้ผู้เรียนมีพัฒนาการตามเป้าหมายทางการศึกษาที่ต้องการ (สัมมนา ธรณีธรณ์, 2556, หน้า 96)

กล่าวได้ว่างานหลักๆ ในการบริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มี 4 ด้านคือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารงานทั่วไป

Campbell and other (1983, 116) เสนอว่าขอบข่ายงานที่สำคัญของโรงเรียนมีอยู่ 6 งานด้วยกันคือ งานพัฒนาหลักสูตรและการสอน งานบริหารกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน งานสัมพันธ์ชุมชน

จันทราณี สงวนนาม (2551, หน้า 140) กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาควรจัดลำดับความสำคัญของภารกิจสถานศึกษา เรียงลำดับความสำคัญดังนี้

อันดับที่ 1 การบริหารงานวิชาการ

อันดับที่ 2 การบริหารงานบุคคล

อันดับที่ 3 การบริหารงานกิจกรรมนักเรียน

อันดับที่ 4 การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ

อันดับที่ 5 การบริหารงานอาคารสถานที่

อันดับที่ 6 การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

กระทรวงศึกษาธิการ (2545, หน้า 33-38) ได้แบ่งขอบข่ายการบริหารงานในสถานศึกษา ไว้ 4 กลุ่ม คือ

1. การบริหารวิชาการ ประกอบด้วย

1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

1.3 การวัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน

1.4 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.5 การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

1.6 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้

1.7 การนิเทศการศึกษา

1.8 การแนะแนวการศึกษา

1.9 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

1.10 การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

1.11 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับ

สถานศึกษาอื่น

1.12 การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว

หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2. การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย

2.1 การจัดทำและเสนอขอของบประมาณ

2.2 การจัดสรรงบประมาณ

2.3 การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน

และผลดำเนินงาน

2.4 การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษ

2.5 การบริหารการเงิน

2.6 การบริหารบัญชี

2.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

3.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

3.2 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

3.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

3.4 วินัยและการรักษาวินัย

3.5 การออกจากราชการ

4. การบริหารงานทั่วไป

4.1 การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

4.2 ประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา

4.3 การวางแผนการบริหารงานการศึกษา

4.4 งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผนงาน

4.5 การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร

4.6 การพัฒนามาตรฐานการบริหารงาน

4.7 งานเทคโนโลยีการศึกษา

4.8 การดำเนินงานธุรการ

4.9 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

4.10 การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

4.11 การรับผู้เรียน

4.12 การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิก

สถานศึกษา

4.13 การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตาม

อัธยาศัย

4.14 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

4.15 การทัศนศึกษา

4.16 งานกิจการนักเรียน

4.17 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

4.18 การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล

4.19 ลานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

4.20 การรายงานผลการปฏิบัติงาน

4.21 การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

4.22 แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการลงโทษ

นักเรียน

กฎกระทรวงศึกษาธิการ (2550) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ไว้ว่า อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในข้อ 1 ดังต่อไปนี้

ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ในเรื่องต่อไปนี้

1. ด้านวิชาการ

1.1 การพัฒนาหรือการดำเนินการให้ความเห็นการพัฒนาสาระ

หลักสูตรท้องถิ่น



- 1.2 การวางแผนงานด้านวิชาการ
  - 1.3 การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา
  - 1.4 การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา
  - 1.5 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
  - 1.6 การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน
  - 1.7 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
  - 1.8 การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
  - 1.9 การนิเทศการศึกษา
  - 1.10 การแนะแนว
  - 1.11 การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐาน
- การศึกษา
- 1.12 การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ
  - 1.13 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับ
- สถานศึกษาอื่น
- 1.14 การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุติธรรมหน่วยงานและสถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา
  - 1.15 การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ
- ของสถานศึกษา
- 1.16 การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
  - 1.17 การพัฒนาสื่อและสื่อเทคโนโลยีเพื่อใช้ในสถานศึกษา
2. การบริหารงบประมาณ
    - 2.1 การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตังงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
    - 2.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
    - 2.3 การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
    - 2.4 การขอโอนและขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
    - 2.5 รายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
    - 2.6 การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

- 2.7 การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจาก  
งบประมาณ
- 2.8 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 2.9 การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุน  
เพื่อการศึกษา
- 2.10 การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 2.11 การวางแผนพัสดุ
- 2.12 การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์  
หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการ  
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2.13 การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและ  
จัดหาพัสดุ
- 2.14 การจัดหาพัสดุ
- 2.15 การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
- 2.16 การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
- 2.17 การเบิกเงินจากคลัง
- 2.18 การรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการจ่ายเงิน
- 2.19 การนำเงินส่งคลัง
- 2.20 การจัดทำบัญชีการเงิน
- 2.21 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
- 2.22 การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน
3. การบริหารงานบุคคล
- 3.1 การวางแผนอัตรากำลัง
- 3.2 การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการ  
ศึกษา
- 3.3 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 3.4 การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษา
- 3.5 การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน

- 3.6 การลาทุกประเภท
- 3.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 3.8 การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 3.9 การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- 3.10 การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 3.11 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 3.12 การออกจากราชการ
- 3.13 การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
- 3.14 การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
- 3.15 การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.16 การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ
- 3.17 การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจรรยาบรรณสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.18 การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต
- 3.19 การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 4. การบริหารงานทั่วไป
  - 4.1 การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
  - 4.2 ประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
  - 4.3 การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
  - 4.4 งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผนงาน
  - 4.5 การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
  - 4.6 การพัฒนามาตรฐานการบริหารงาน
  - 4.7 งานเทคโนโลยีการศึกษา
  - 4.8 การดำเนินงานธุรการ
  - 4.9 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
  - 4.10 การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
  - 4.11 การรับผู้เรียน

- 4.12 การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิก  
สถานศึกษา
- 4.13 การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตาม  
อัธยาศัย
- 4.14 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษ
- 4.15 การทัศนศึกษา
- 4.16 งานกิจการนักเรียน
- 4.17 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 4.18 การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของ  
บุคคล
- 4.19 งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- 4.20 การรายงานผลการปฏิบัติงาน
- 4.21 การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- 4.22 แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการ

#### ลงโทษนักเรียน

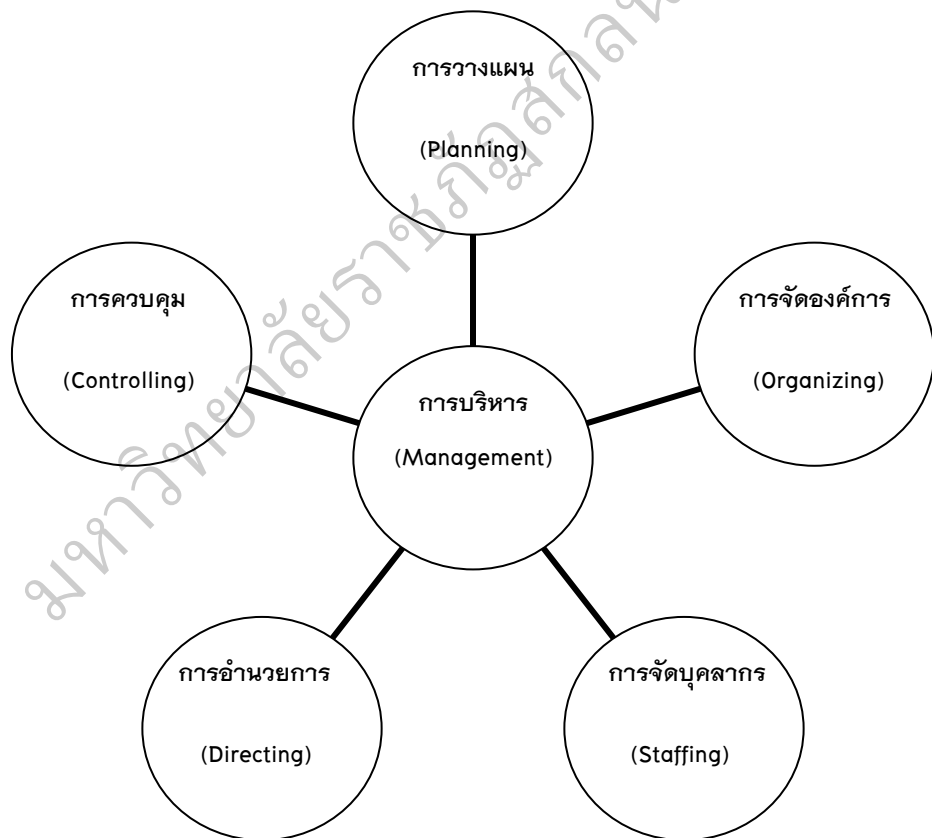
สรุปได้ว่า ขอบข่ายการบริหารงานของสถานศึกษาแบ่งงานออกเป็นด้านๆ และมีรายละเอียดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรและความคล่องตัวในการบริหารแต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือเกิดประสิทธิผลสูงสุด การบริหารสถานศึกษามีงานหลัก 4 ด้านตามหลักการการกระจายอำนาจของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

## 2.5 กระบวนการบริหารสถานศึกษา

กระบวนการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาเป็นการประยุกต์กระบวนการบริหารเข้ามาใช้ในการบริหารการศึกษา ประกอบด้วย การตัดสินใจ การวางแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การจัดสรร

ทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การควบคุมงาน การประเมินผลงานและการปรับปรุง รวมทั้งกระตุ้นหรือการจูงใจ กระบวนการบริหารการศึกษา จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารทุกระดับ ซึ่งรวมถึงผู้บริหารการศึกษาด้วย (สัมมา รัตนชัย, 2556, หน้า 94) กระบวนการบริหาร แบ่งขั้นตอนการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเป็นวัฏจักรที่หมุนเวียนตลอดเวลาและมีปฏิสัมพันธ์กันทุกทิศทางแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน
2. การจัดองค์การ
3. การจัดบุคลากร
4. การอำนวยการ
5. การควบคุม



ภาพประกอบ 4 แสดงกระบวนการบริหาร (สัมมา รัตนชัย, 2556, หน้า94)

ซึ่งสอดคล้องกับ คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2549, หน้า 9) ได้กล่าวในหนังสือ สรุปเนื้อหาวิชาทฤษฎีองค์การ ได้กล่าวแนวคิดของ Henry Fayol นักวิชาการเหมืองแร่ชาวฝรั่งเศส ผู้เป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบ มูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ 5 ประการ ที่เรียกว่า POCCC ไว้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวดำเนินการไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงาน และระบุหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่าง วัตถุประสงค์ คนและเงิน
3. การบังคับบัญชา (Commanding) การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่มีการกำหนดไว้ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้น จะต้องมีการสื่อสาร 2 ทาง กล่าวคือ การยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้
4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงานและช่วยสนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานสำเร็จ
5. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การติดตามการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

เสนาะ ดิยาว (2551, หน้า 13) กล่าวว่า กระบวนการบริหารเป็นสิ่งที่ระบุให้รู้ว่าการอบของงานบริหารมีอะไร หรือผู้บริหารต้องทำหน้าที่อะไรในการบริหารงาน อาจจะเรียนรู้และเข้าใจเรื่องการบริหารองค์การมีแนวการเรียนรู้หลายทาง แต่แนวทางการศึกษาหน้าที่ทางการบริหารขั้นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจง่าย เพราะมีขั้นตอนเป็นเหตุเป็นผลและเป็นขั้นตอนตามลำดับก่อนหลังของการบริหารงาน เดิมขั้นตอนของการบริหารอาจมีมากกว่านี้ แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นที่ยอมรับกันในตำราสมัยใหม่ส่วนใหญ่ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 หน้าที่ด้วยกัน คือ

1. การวางแผน (Planning) คือ การกำหนดขึ้นมาล่วงหน้าว่าเป้าหมายเป็นอย่างไรและจะมีวิธีทำอย่างไร ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น หน้าที่ในการวางแผนจะต้องระบุงานที่ต้องการและหนทางที่จะทำให้ได้ผลงานนั้น การวางแผนเป็นการตัดสินใจในปัจจุบันที่จะเลือกวิธีการกระทำเพื่อให้ได้ผลตามต้องการในอนาคต ส่วนปัจจัยที่ทำให้ได้ตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์อันอาจเกิดขึ้นในอนาคต
2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดสรรทรัพยากรและเตรียมกิจกรรมที่จะมอบหมายให้คนหรือกลุ่มคนดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ การ

จัดองค์การจึงเกี่ยวข้องกับการกำหนดกิจกรรมและทรัพยากร ซึ่งเท่ากับเป็นการทำแผนให้เกิดขึ้นจริง โดยการกำหนดงาน การมอบหมายงานให้คนและการสนับสนุนบุคคลเหล่านั้นทางด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี

3. การนำ (Leading) คือ กระบวนการในการกระตุ้นส่งเสริมคนให้ทำงานเพื่อบรรลุผลตามแผนงานที่กำหนดไว้การนำเกี่ยวข้องกับกระบวนการที่ทำให้คนทำงานร่วมกันจนสำเร็จผลตามเป้าหมายขององค์การ กระบวนการนำนี้จะสร้างคนให้เกิดความผูกพันในงาน ส่งเสริมให้คนเต็มใจที่จะทำงานและกระตุ้นให้คนทุ่มเทและอุทิศตัวเองให้กับงาน จนได้ผลตามที่ต้องการ

4. การควบคุม (Controlling) คือ กระบวนการในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายหรือมาตรฐานและแก้ไขให้ได้ตามเป้าหมาย การควบคุมนี้จะทำให้ผู้บริหารรับผิดชอบในกาติดตามความก้าวหน้าของงาน กำกับดูแลการทำงานของผู้ปฏิบัติงานตลอดจนติดต่อสื่อสารกับผู้ปฏิบัติถึงผลการทำงาานนั้น

ซึ่งกระบวนการบริหารจะเป็นไปตามวัฏจักรที่หมุนเวียนตลอดเวลาและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันทุกทิศทาง นักวิชาการบางท่านอาจเพิ่มเติมหน้าที่สำคัญอื่นๆเพิ่มเติมเข้าไปอีก อาทิเช่น การคิดสร้างสรรค์ (Innovating) การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจ (Decision-Making) ตามเป้าหมายที่สถานศึกษาคำหนดไว้ ในการปฏิบัติงานร่วมกันจะเป็นได้ด้วยความราบรื่นและเจริญก้าวหน้า จำเป็นต้องจัดระบบระเบียบและกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ยึดถือร่วมกัน ต้องอาศัยการบริหารที่มีคุณภาพ

## 2.6 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

ราชบัณฑิตยสถาน (2542, หน้า 1001) ได้ให้ความหมาย การทำตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่นบทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู เป็นต้น

Gibson, Ivanzevich and Donnelly (1988) ให้ความหมายว่า บทบาท คือ แบบแผนพฤติกรรมที่ถูกคาดหวังอย่างมีเหตุผลตามตำแหน่งที่กำหนดขึ้นภายในหน่วยงาน

S.P.Robbin (1998) ให้ความหมายว่า บทบาท คือ แบบแผนพฤติกรรมที่คาดหวังในบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามตำแหน่งหน้าที่หนึ่งๆ ในหน่วยงานสังคมนั้นๆ

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานโดยตรงและงานพิเศษที่ควรจะต้องกระทำหรือพฤติกรรม ที่คาดหวังสำหรับผู้อยู่ในสถานการณต่างๆ ว่าต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคม

ปริญญา ตันสกุล (2549, หน้า 18) กล่าวถึง บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ไว้ว่า ในการดำเนินชีวิตประจำวันของคุณ ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมของมนุษย์คนอื่น ๆ นั้นตัวคุณเองถือผู้กำหนดบทบาทว่าคุณพร้อมจะเป็นผู้นำหรือผู้ตามผู้อื่นโดยตรงไม่ว่าจะเป็นผู้นำตามสถานการณ์หรือผู้นำตามธรรมชาติ ต้องกล้าคิด กล้าตัดสินใจ กล้าทำ กล้ารับผิดชอบและมองไวกว่าผู้อื่นเท่านั้น

ธีระ รุญเจริญ (ม.ป.ป, อ้างถึงใน สุภา ทองเจริญ, 2555, Online) บทบาทของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่จะกระตุ้น ส่งเสริมให้การบริหารงานในบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารประสบผลสำเร็จ ซึ่งบทบาทผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. เป็นผู้นำในการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและคุณลักษณะที่พึงประสงค์
2. เป็นผู้นำในการบริหาร ยึดแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. เป็นผู้นำด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการเรียนรู้
4. เป็นผู้นำในการพัฒนาวิชาการ
5. เป็นผู้ประสานความร่วมมือกับชุมชน
6. เป็นผู้นำในการบริหารงานแบบประชาธิปไตย โดยร่วมกันทำงานเป็นทีม และส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน
7. เป็นผู้นำในการจัดการศึกษา เป็นเอกลักษณ์ขององค์กรในการสร้างสรรค์
8. เป็นผู้นำในการบริหารคุณภาพ โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ลงมือทำและรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อมุ่งพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ
9. เป็นผู้สร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน
10. เป็นผู้นำในการจัดหางบประมาณ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาร่วมกัน

ที่กล่าวมา ผู้บริหารที่ยึดหลักการ 10 ประการ ดังกล่าว ย่อมจะประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เป็นที่ยอมรับของคนทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้เป็นอย่างดี ผู้บริหารที่ดีจึงต้องสำรวจตนเองถึงข้อบกพร่องและหา



แนวทางในการพัฒนาตนเองเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนางานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารจัดการใหม่และการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งในการดำเนินงานผู้บริหารต้องยึดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based Management: SBM) ประกอบด้วยเกณฑ์ต่อไปนี้

1. การเป็นผู้นำทางวิชาการ
2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
3. การเป็นผู้อำนวยความสะดวก
4. การประสานความสัมพันธ์
5. การส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากร
6. การสร้างแรงจูงใจ
7. การประเมินภายในและการประเมินภายนอก
8. การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา
9. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
10. การส่งเสริมเทคโนโลยี

กระทรวงศึกษาธิการ กล่าวถึง บทบาทผู้บริหารสถานศึกษา ไว้ใน (คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล, 2546, หน้า 6) ว่า หน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. การเป็นผู้นำด้านจัดระบบ พัฒนาการแห่งการเรียนรู้ จัดและใช้ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร จัดระบบเครือข่ายเพื่อพัฒนาการึกษาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนการสอน
2. เป็นผู้นำทางด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรเพื่อความเป็นเลิศ การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีมาตรฐาน
3. การเป็นผู้นำด้านการบริหารจัดการ ในการวางแผนกลยุทธ์ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ชัดความขัดแย้งภายในองค์กร บริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและจัดการบริหารแนวใหม่โดยจัดระบบสารสนเทศและเทคโนโลยี
4. บริหารจัดการโรงเรียนเพื่อชุมชนและสังคม

ไชยา ภาวะบุตร (2554, หน้า 172) ได้กล่าวถึง บทบาทของผู้บริหารมืออาชีพ ว่า ในยุคไอที นักบริหารมืออาชีพมีบทบาทในหลายด้านด้วยกัน บทบาททางด้านการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยความสะดวกและการ

สื่อสาร การติดตามประเมินผล บทบาททางด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การและบทบาทในด้านการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สัมมา รัตนีย์ (2556, หน้า 55-57) กล่าวว่า บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารมีดังนี้

### 1. บทบาทเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผู้บริหารควร

1.1 กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน แล้วกำหนดเป็น จุดหมายปลายทางการบริหาร

1.2 ระลึกเสมอว่าอะไรคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับองค์กร

1.3 ส่งเสริมสนับสนุนบุคลากรให้ปฏิบัติงานตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์

1.4 ทำให้บุคลากรยอมรับเป้าหมายทั้งจุดมุ่งหมายทั่วไปและ จุดมุ่งหมายโดยเฉพาะและให้ทุกคนแปรจุดมุ่งหมายสู่การปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน

1.5 ค้นหาวิธีทางที่มีสำหรับทำให้เป้าหมายบรรลุผลสัมฤทธิ์

1.6 หาวิธีเพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือจากบุคลากรทุกคน และ ก่อให้เกิดความสามัคคีเกิดขึ้นในระหว่างบุคคลากรด้วยกัน

### 2. บทบาทด้านการวางแผน ผู้บริหารควร

2.1 ออกรูปแบบเพื่อการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยผ่านทางการเลือก แนวทาง(Alternatives) ที่ดีที่สุด

2.2 กำหนดผลที่ได้จากการปฏิบัติงาน

2.3 ทำความชัดเจนในสิ่งที่ต้องการให้สัมฤทธิ์ผลและวิธีการ

2.4 วางแผนสำหรับผลสัมฤทธิ์และปรับปรุงระบบค่านิยมของสังคม

2.5 ทำงานให้ยืดหยุ่น เพื่อปรับปรุงให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกิจกรรมทั้งหลาย

2.6 ร่างแผนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการวิจัย จัดทำแผนให้สมบูรณ์ให้เป็นจริงและปฏิบัติได้โดยทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอและให้สอดคล้องกับแผนขององค์การในประเทศ

2.7 ทำให้บุคลากรทุกคนที่เกี่ยวข้องเข้าใจแผนและปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน

### 3. บทบาทในด้านจัดการองค์การ ผู้บริหารควร

- 3.1 วางโครงสร้างของการจัดองค์การรูปแบบของตำแหน่งและความสัมพันธ์
- 3.2 กำหนดตำแหน่งของบุคลากรโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย
- 3.3 กำหนด หน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร
- 3.4 ส่งเสริมพฤติกรรมกลุ่มสู่ผลสัมฤทธิ์ของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยผ่านทางกรปฏิบัติงาน กระบวนการสื่อความหมายและการประเมินผล
- 3.5 ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยของกลุ่ม โดยผ่านทางความสัมพันธ์ทางการแสดงออกด้วยตนเองและกานนำตนเอง
- 3.6 ทำให้องค์การเกิดบรรยากาศแบบประชาธิปไตย ได้รับความร่วมมือจากบุคลากรทุกคนโดยผ่านความสัมพันธ์อันดี คงไว้ซึ่งมิตรภาพ ความเคารพและความมั่นใจในระหว่างบุคลากร
- 3.7 ส่งเสริมประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เพื่อให้วัตถุประสงค์สัมฤทธิ์ผล

### 4. บทบาทในด้านการปฏิบัติงาน ผู้บริหารควร

- 4.1 แนะนำบุคลากร เคารพความรู้ บุคลิกภาพและเกียรติของบุคลากรทุกคน
- 4.2 ใช้อำนาจและหน้าที่ตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆด้วยความมั่นใจว่ากิจกรรมทั้งหลาย ดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- 4.3 ประสานงานองค์กรต่างๆที่ครอบคลุมทิศทางการทำงาน เช่น สถานการณ์ เครื่องมือ การเงิน ความรู้และทักษะ
- 4.4 เป็นผู้ประสานงานระหว่างบุคลากรฝ่ายต่างๆให้เกิดความสามัคคีในการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานจากการทำงานมากที่สุดโดยลงทุนน้อยที่สุด
- 4.5 ทำให้บุคลากรเคารพตนเองและมีความพอใจในตัวเอง รับผิดชอบต่องานที่ตนเองทำ
- 4.6 เข้าใจความรู้สึกและการตัดสินใจของบุคลากรและหลีกเลี่ยงการใช้ความคิดเห็นของตนเองแต่ผู้เดียว
- 4.7 กำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

## 5. บทบาทในด้านการประเมินผล ผู้บริหารควร

5.1 ประเมินผลกระบวนการดำเนินงานทั้งระบบ ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานและเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อปรับปรุงงานและตัวบุคลากร

5.2 ศึกษาจุดอ่อน จุดแข็งเพื่อดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนา

5.3 ทำการประเมินอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบและเป็นปรนัย

5.4 ประเมินผลเพื่อก่อให้เกิดความพอใจทางจิตวิทยาและปรับปรุงเรื่องมนุษยสัมพันธ์

5.5 ประเมินเจตคติของประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ได้รับความสนใจและการร่วมมือ สนับสนุนจากประชาชน

5.6 ส่งเสริมการประเมินผลตนเองและการปรับปรุงในตัวบุคลากร

สรุปจาก แนวความคิดของนักวิชาการและองค์กรต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา กล่าวคือ การเป็นผู้บริหารสถานศึกษาในยุคปัจจุบันนั้น ผู้บริหารควรจะรู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง เพื่อนำไปใช้ การเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล จะสะท้อนผลการดำเนินงานในสถานศึกษาออกมาให้ปรากฏโดยบุคคลทั่วไปได้ประจักษ์เห็นในความสามารถด้านต่างๆของผู้บริหารสถานศึกษา และเป็นศูนย์รวมพลังของกลุ่มให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษามีส่วนสัมพันธ์กับปริมาณงานและคุณภาพของสถานศึกษา เพราะฉะนั้น การรู้จักบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีความสำคัญต่อผู้ร่วมงานและความสำเร็จของสถานศึกษาโดยมีชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

## 2.7 คุณสมบัติของผู้บริหารสถานศึกษา

ยุคของการบริหารจัดการศึกษาไทยในปัจจุบัน ท่ามกลางกระแส แห่งความเป็น โลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไข การปรับเปลี่ยนการแข่งขัน เพื่อสร้างข้อได้เปรียบ และความมุ่งมั่นของสังคม ที่ดำเนินไป อย่างรวดเร็ว รุนแรง และมีความหลากหลายนั้น ต่างก็ส่งผลกระทบต่อวงวิชาชีพ โดยเฉพาะด้านการศึกษา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนบริบทและโครงสร้างการบริหาร ของการบริหารจัดการศึกษา ภายใต้สาระแห่งบทบัญญัติ ของกฎหมายการศึกษา ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542” เป็นการ จัด โครงสร้างการบริหาร

การศึกษา โดยยึดหลักของการมีเอกภาพ เชิงนโยบาย หลากหลาย ในการปฏิบัติ โดยเน้นระบบการกระจายอำนาจ และการยึดหลักการมีส่วนร่วม ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ผู้บริหารสถานศึกษา จึงเปรียบได้ว่า เป็นจอมทัพสำคัญ ที่จะนำพาองค์กรให้ก้าวไปในกระแสแห่งการปฏิรูป ได้อย่างมีเกียรติ และศักดิ์ศรี ผู้บริหารสถานศึกษาในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง ทางบริบท (Context) หลากหลายส่วนนั้น น่าจะเปรียบได้กับ “ผู้บริหารมืออาชีพ” ซึ่งจะเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ที่จะทำหน้าที่สำคัญ ให้ไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ โดยการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา ส่งการปฏิบัติที่แสดงให้เห็นศักยภาพ คุณภาพ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในการบริหารจัดการศึกษา ภายในสถานศึกษา

ในการที่จะเป็นผู้บริหารในยุคปัจจุบัน ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติที่หลากหลาย ในการที่จะบริหารจัดการศึกษาซึ่งมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ก้าวทันกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ผู้เขียนได้นำหลักการทฤษฎีต่างๆ ของนักการศึกษา มากล่าวถึง เพื่อให้เห็นคุณลักษณะของผู้บริหารยุคใหม่ให้เกิดความเข้าใจชัดเจนดังต่อไปนี้

เป็นคนดีมีคุณธรรม (Virtue) การเป็นคนดีมีผู้ให้ความหมายและลักษณะของคนดีดังนี้

พระพุทธทาสภิกขุ กล่าวไว้ว่า คำสอนตามหลักพุทธศาสนาสอนให้คนเป็นคนดี คือ ไม่ทำความชั่วทั้งปวง ทำความดีให้เต็มที่ และทำใจให้สะอาดปราศจากความเศร้าหมอง

กรมสุขภาพจิต (2543) ระบุว่าคนดี หมายถึง คนที่มีความสามารถในการควบคุมอารมณ์และความต้องการของตนเอง รู้จักเห็นใจผู้อื่นและมีความรับผิดชอบต่องานส่วนรวม ประกอบด้วยลักษณะต่อไปนี้ 1) ควบคุมอารมณ์และความต้องการของตนเอง ได้แก่ รู้จักอารมณ์และความต้องการของตนเอง ควบคุมอารมณ์และความต้องการ ได้แสดงออกอย่างเหมาะสม 2) เห็นใจผู้อื่นใส่ใจผู้อื่น ได้แก่ เข้าใจและยอมรับผู้อื่น แสดงความเห็นใจอย่างเหมาะสม 3) รับผิดชอบ ได้แก่ รู้จักให้รู้จักรับ รู้จักให้อภัย มีความรับผิดชอบ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 9) เสนอว่า คนดี หมายถึง คนที่ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีจิตใจที่ตั้งงามมีคุณธรรมจริยธรรม มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งด้านจิตใจและพฤติกรรมที่แสดงออก เช่น มีวินัย มีความเอื้อเฟื้อเกื้อกูล มีเหตุผล รู้หน้าที่ ซื่อสัตย์ พากเพียร ขยัน ประหยัด มีจิตใจเป็น

ประชาธิปไตย เคารพความคิดเห็นและสิทธิของคนอื่น มีความเสียสละ รักษาสิ่งแวดล้อม และสามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นได้อย่างมีสันติสุข

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ก ; 2546) กำหนดว่า คนดี หมายถึง คนที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ เป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และประเทศ ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพลังงานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

สมาน อัครภูมิ (2551, หน้า 457) ได้ให้ความหมายของคุณธรรมจริยธรรม คือ แสงสว่างในการดำเนินชีวิตและการทำงาน เพราะแนวปฏิบัติที่ดีงามย่อมนำไปสู่ความสว่างงามของผู้ปฏิบัติที่ยึดจริยธรรมเป็นจริยวัตร และความดีงามที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและการดำเนินชีวิตอย่างมีจริยธรรมดังกล่าวก็จะเป็นแสงสว่างนำทางให้ผู้ปฏิบัติไม่หลงทาง

จากคำกล่าวข้างต้นขอนิยามว่า คนดี หมายถึง คนที่มีคุณธรรมจริยธรรม ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีจิตใจที่ดีงาม มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งด้วยจิตใจและการแสดงออก เช่น มีวินัย ใฝ่หน้าที่ มีความเอื้อเฟื้อเกื้อกูล มีเหตุผล ซื่อสัตย์ พากเพียร อดทน เสียสละ ชยัน ประหยัด ตรงต่อเวลาและช่วยเหลือผู้อื่น มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย เคารพความคิดเห็นและสิทธิของผู้อื่น รักษาสิ่งแวดล้อม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข คนที่ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีจิตใจที่ดีงาม มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งด้านจิตใจและพฤติกรรมที่แสดงออก เคารพความคิดเห็นและสิทธิของคนอื่น มีค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ เป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และประเทศ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพลังงานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

### วิสัยทัศน์/มองไกล (Vision – Farsightness)

ดร.อำนาจ วีรวรรณ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ กล่าวว่า “คุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารและผู้นำที่ประสบความสำเร็จก็คือ วิสัยทัศน์ ซึ่งจะช่วยให้คาดคะเนและใช้ประโยชน์จากการคาดคะเนได้ดีกว่าผู้อื่น จากการที่มองเห็นอนาคตได้ชัดเจนทำให้สามารถเตรียมการแก้ปัญหาและเตรียมการดำเนินการอย่างได้ผล มิใช่คอยแต่แก้ปัญหาอย่างเดียว จะต้องมีความกล้าในการตัดสินใจอย่างทันท่วงที เพราะการ

เปลี่ยนแปลงทุกอย่างต้องมีความเสี่ยง แต่ถ้าเราสามารถคาดคะเนล่วงหน้า ความเสี่ยงจะน้อย ผลดีมีมาก”

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2558, online) วิสัยทัศน์ คือ ภาพแห่งความใฝ่ฝัน ความต้องการในอนาคต ที่เห็นได้อย่างชัดเจน ในปัจจุบันซึ่งเป็นภาพ ที่ยิ่งใหญ่ ตระการตาสะท้อนความคิดเชิงรุกและเชื่อมั่นว่าภาพนั้น สามารถเป็นไปได้จนส่งผลเป็นการลงแรงกระทำอย่างมุ่งมั่น จนกว่าจะสำเร็จผสมผสาน องค์ประกอบของจินตนาการ การกำหนดเป้าหมาย การมองอนาคต การวางแผน การดำเนินตามเป้าหมายนั้น ด้วยใจที่ยึดมั่นจนถึงที่สุด องค์ประกอบเหล่านี้ เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เรียกว่า “วิสัยทัศน์” ลักษณะของวิสัยทัศน์ วิสัยทัศน์ต้องเป็น “ภาพที่เห็นชัดเจน” ความแตกต่างของคนมีและไม่มีวิสัยทัศน์ คือ คนไม่มีวิสัยทัศน์จะเห็นภาพสลัวๆ เหมือนมองในหมอก ดูไม่ออกกว่าเป็นอะไร

กล่าวโดยสรุป การเป็นผู้นำมีความจำเป็นที่จะมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการกำหนดภาพอนาคตเพื่อที่จะสามารถก้าวไปโดยมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้เป็นจริง รู้เท่าทันเหตุการณ์ สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงองค์การไปสู่การพัฒนาที่ดี เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์กับกลไกต่างๆ ที่จะทำให้วิสัยทัศน์ขององค์การถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

### **มุ่งมั่น (Commitment – Determination)**

สมาน อัศวภูมิ (2551, หน้า 455) ได้กล่าวว่า การทำงานด้วยความเสียสละ มุ่งมั่น และทุ่มเท เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นผู้บริหารเพื่อความสำเร็จของงาน และการเป็นแบบอย่างให้กับคนอื่น โดยเฉพาะการเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ที่จะต้องมีทั้งศาสตร์การบริหารและศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารยุคใหม่ซึ่งเป็นผู้บริหารมืออาชีพ จึงควรได้ศึกษาหาความรู้ทั้งด้านการบริหาร ด้านการศึกษา และ ความเคลื่อนไหวที่เป็นความรู้รอบตัวจะทำให้เป็นผู้ปฏิบัติงานด้วยความรู้ เสียสละ มุ่งมั่น และทุ่มเท นำไปสู่ความสำเร็จ เพราะ “การรู้และทำคือจุดเริ่มต้นของความสำเร็จ ส่วนความเสียสละ มุ่งมั่น และทุ่มเท คือพลังสู่ความสำเร็จ”

ในทัศนะของผู้วิจัย ผู้บริหารที่มี ความมุ่งมั่น ทุ่มเท อุทิศตน ในการทำงานแล้ว จะเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนงานเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย และประสบผลสำเร็จ ขณะเดียวกันก็จะเป็นแบบอย่างที่ดีในองค์การ ทำให้เกิดความร่วมมือในการที่จะพัฒนาองค์การ ให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ

### เชื่อมั่นในสิ่งที่ทำ (Confidence)

ลูทเพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548, หน้า 115-116) ได้ให้ความหมายถึงความมั่นใจในตนเอง (Self-confidence) ที่มีความหมายกว้างที่ครอบคลุมหลายอย่างเช่น การเคารพนับถือตนเอง (self-esteem) และความมีประสิทธิภาพในตนเอง (self-efficacy) เป็นต้น แทบทุกผลงานวิจัยยืนยันตรงกันว่า ความมั่นใจตนเองเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้นำที่มีประสิทธิผลต่างจากผู้นำที่ไม่มีประสิทธิผล (Boyatzis, 1982) และเป็นคุณลักษณะที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพและความก้าวหน้าของผู้นำ (Bass, 1990) และมีผลงานวิจัยหลายคนที่ยืนยันว่า ความมั่นใจตนเองเป็นคุณลักษณะที่สำคัญในการเป็นผู้นำโดยเสนาหา ผู้นำที่ขาดความมั่นใจตนเองย่อมยากต่อการมีอิทธิพลให้เกิดการใช้ความพยายามของผู้อื่นเพิ่มขึ้น จึงทำให้งานไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่ผู้นำที่มีความมั่นใจตนเองสูงจะพยายามที่จะเลือกทำงานที่มีวัตถุประสงค์สูงและท้าทายต่อความสามารถของตน โดยผู้นำที่มีความคาดหวังต่อตนเองสูงพบว่าจะมีแนวโน้มในการคาดหวังต่อผู้ใต้บังคับบัญชาของตนสูงตามไปด้วย (Kouzes and Posner, 1987) ผู้นำเช่นนี้จะมีความมั่นคงในการปฏิบัติงานไปสู่จุดหมายที่ยากนั้นแม้จะพบอุปสรรคปัญหาหน้าอุปการก็ตาม การมีความพยายามที่คงเส้นคงวาในการใช้ความสามารถสูงสุดของตนเพื่อให้งานสำเร็จดังกล่าว ทำให้ผู้นำได้รับการยอมรับนับถือเกิดความผูกพันและความเต็มใจช่วยเหลือทั้งจากผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน รวมทั้งหัวหน้าอีกด้วย ในทางตรงกันข้ามผู้นำที่ขาดความมั่นใจตนเองนั้น ท่าทีของการแสดงออกในเรื่องต่างๆ จะมีลักษณะของการลังเล ไม่แน่ใจ ขาดความเด็ดเดี่ยวในการตัดสินใจทำให้ความน่าเชื่อถือในความเป็นผู้เชี่ยวชาญของตนเองลดลง ส่งผลให้การมีอิทธิพลต่อผู้อื่นน้อยตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดภาวะวิกฤติที่ผู้นำจะต้องแสดงออกด้วยความมั่นใจและมีความเด็ดเดี่ยวเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จขึ้นอยู่กับยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา ที่เห็นผู้นำของตนเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และมีความกล้าหาญสูงพอต่อการแก้ไขวิกฤตินั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ความมั่นใจตนเองเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหา ผู้นำที่มีความมั่นใจตนเองต่ำมักจะทอดทิ้งปัญหาให้เป็นความรับผิดชอบของผู้อื่นในขณะที่ผู้นำซึ่งมีความมั่นใจสูงจะกระตือรือร้นเข้ากำกับปัญหาด้วยตนเองและนำปัญหาเข้าหาหรือกับลูกน้องของตน

กล่าวโดยสรุปคือผู้นำที่มีความมั่นใจตนเอง จะมีความเชื่อมั่นในสิ่งที่ทำซึ่งจะทำให้องค์การได้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ จะทำให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเกิดความมั่นใจ



ในการทำงาน มีความกระตือรือร้น เมื่อมีอุปสรรคก็จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้โดยไม่  
 ท้อถอยจะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงและเจริญก้าวหน้าต่อไป

### การมีส่วนร่วม (Participation)

Likert, 1967 (อ้างถึงในสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2544) ได้แบ่งลักษณะผู้นำ  
 ตามระบบการบริหารเป็น 4 ระบบดังนี้ 1) ระบบเผด็จการแบบแสวงประโยชน์ (exploitive  
 authoritative) ผู้นำใช้วิธีเผด็จการสูงมาก เชื่อมั่นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงเล็กน้อย  
 จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดความกลัว ใช้การให้รางวัลนานๆ ครั้ง ใช้วิธีการสื่อสารแบบ  
 บนลงล่าง ส่งวนสิทธิการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารระดับสูง 2) ระบบเผด็จการแบบกรุณา  
 (benevolent – authoritative) ผู้นำมีความเป็นเผด็จการต่ำกว่าระบบที่ 1 มีความเชื่อมั่น  
 และไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะพอปกครองลูก จูงใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยการ  
 ให้รางวัล ใช้การลงโทษนานๆ ครั้ง ยอมให้มีการสื่อสารจากล่างขึ้นบนบ้าง เชื่อเชิญรับ  
 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา 3) ระบบให้คำปรึกษา (consultative)  
 ผู้นำแบบนี้มีมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้นแต่ยังไม่เต็มที่ พยายามใช้  
 ประโยชน์จากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา  
 โดยการให้รางวัล ใช้การลงโทษนานๆ ครั้ง ยอมให้มีการสื่อสารทั้งจากบนลงล่างและจาก  
 ล่างขึ้นบน กำหนดนโยบายแบบกว้างๆ ผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจทั่วๆ ไป ยอมให้ผู้บริหาร  
 ระดับล่างตัดสินใจในบางเรื่องพยายามให้คำปรึกษาในหลายๆ ทาง 4) ระบบแบบให้มีส่วน  
 ร่วม (participative) ผู้นำแบบนี้มีมีความไว้วางใจและเชื่อมั่นผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกเรื่องอย่าง  
 เต็มที่ ยอมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้รางวัลทาง  
 เศรษฐกิจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีส่วนร่วมในกิจกรรมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมอย่าง  
 เต็มที่ส่งเสริมการสื่อสารทั้งจากบนลงล่างจากล่างขึ้นบน ย้ำและส่งเสริมให้การตัดสินใจ  
 กระจายไปทั่วองค์การให้ผู้บริหารทุกระดับตัดสินใจ จากการศึกษาวิจัยของลิเคอร์ท พบว่า  
 ผู้นำในระบบ 4 มีความสำเร็จสูงสุด

การมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่สำคัญของผู้บริหารโรงเรียน ในการที่จะให้ผู้ร่วมงาน  
 มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในงานของโรงเรียน ร่วมคิด ร่วมทำ ช่วยเหลือและมีความ  
 ผูกพันกันในองค์การ ซึ่งจะนำความสำเร็จมาให้องค์การ

### กล้าที่จะเปลี่ยน (Change)

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ, 2550, หน้า 164-166) ได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจมาจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งหรือมากกว่า ปัจจัยที่คาบเกี่ยวกันได้แก่ 1) โดยการยกระดับความตระหนัก (Awareness) และการรับรู้ (Consciousness) ของผู้ตามถึงความสำคัญและคุณค่าของผลงานที่ต้องการตลอดจนสามารถเห็นแนวทางที่จะทำให้สำเร็จได้ 2) โดยทำให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะเห็นความสำคัญของประโยชน์ของทีมงานหรือองค์การโดยรวม 3) โดยวิธีการเปลี่ยนระดับความต้องการด้วยแรงจูงใจของผู้ตามใหม่ด้วยการขยายกรอบความต้องการดังกล่าวของผู้ตามให้กว้างยิ่งขึ้น

ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ประกอบไปด้วย 1) การเป็นตัวแบบอย่างของพฤติกรรม 2) การสร้างแรงดลใจ 3) ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ 4) การมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคน 5) การกระตุ้นการใช้ปัญญา 6) การดำรงไว้ซึ่งอำนาจส่วนบุคคล

สิ่งที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงกระทำประกอบด้วย 1) ทำงานอย่างมีจิตสำนึก ด้วยใจรักและมีความภาคภูมิใจต่องานที่ทำ 2) แสดงพฤติกรรมที่เป็นตัวอย่างในสิ่งต้องการกระตุ้นให้ผู้อื่นกระทำ 3) ประพฤติปฏิบัติอย่างเสมอต้นเสมอปลายตลอดเวลา 4) คิดออกไปนอกกรอบของงานไปสู่อนาคต 5) เสริมแรงและพยายามให้วิสัยทัศน์สู่อนาคตอยู่ในกระแสของวงการตลอดเวลา 6) ใช้การสื่อสารทางวาจาอย่างมีประสิทธิภาพ 7) ไม่พูดไร้สาระหรือพูดซ้ำซากแต่ขาดความจริงใจ 8) ปรับระดับของภาษาที่ใช้ให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้ฟัง 9) ปฏิสัมพันธ์เป็นรายบุคคล และพบปะพูดคุยแบบสองต่อสองกับผู้ร่วมงาน 10) พยายามศึกษาให้เข้าถึงบุคลิกภาพที่แท้จริงของผู้ร่วมงานรายคน 11) คิดหาวิธีใหม่ที่ดีกว่าในการทำงานออกอยู่ตลอดเวลา 12) กระตุ้นคนอื่นให้คิดหาวิธีใหม่ที่ดีกว่าในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ 13) กระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการริเริ่มทดลองใหม่ๆ 14) แสวงหาความคิด ความช่วยเหลือจากผู้ตามพร้อมทั้งเต็มใจรับข้อมูลป้อนกลับจากผู้ตาม 15) เอาใจใส่แก้ปัญหาขั้นตอนกฎระเบียบต่างๆ ที่ทำให้งานล่าช้าและเป็นอุปสรรคตลอดเวลา 16) คลุกคลีและปรากฏตัวอยู่ในที่ทำงานกับผู้ร่วมงานเป็นประจำ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเป็นผู้นำจะต้องมีความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงองค์การ ทั้งในด้านการบริหารหน่วยงานและในด้านการบริหารบุคลากรโดยสร้างความตระหนัก รับรู้ในการเปลี่ยนแปลงและผลของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจึงเป็นผู้นำที่กล้าที่จะเปลี่ยนแปลง

สรุปว่าคุณสมบัติของผู้บริหารสถานศึกษา จะต้องมีความเหมาะสม มีพฤติกรรม ในการนำที่ถูกต้อง เหมาะสม เพราะความสำเร็จของงาน ทุกด้าน ขององค์การ ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร หรือผู้นำ ซึ่งจะวินิจฉัยสั่งการ หรือตัดสินใจ แก้ปัญหาต่างๆ เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 2.8 พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยรวมแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็น นิติบุคคลบัญญัติขึ้นเพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการกิจ 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ซึ่งบทบาท อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษามีดังนี้

2.8.1 จัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบ

2.8.2 จัดกระบวนการเรียนรู้

2.8.3 จัดการประเมินผู้เรียน

2.8.4 จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

2.8.5 ร่วมกับบุคคล ชุมชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์การเอกชน องค์การวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

2.8.6 พัฒนาระบบการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้อย่างเหมาะสมกับผู้เรียน

2.8.7 ดำเนินงานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษา

2.8.8 จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน

2.8.9 ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐาน ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคล หรือหน่วยงานภายนอกที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

2.8.10 ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และ ยกย่องเชิดชู ผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

2.8.11 ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้ง จัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

2.8.12 พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2.8.13 พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาของผู้เรียน

2.8.14 การผ่อนผันให้เด็กเข้าเรียนก่อนหรือหลังอายุตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2.8.15 จัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือเด็กซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส หรือเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับ ด้วยรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม

2.8.16 ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

2.8.17 บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และของสถานศึกษา รวมทั้ง นโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

2.8.18 ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแล บุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษา ให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับของทางราชการ

2.8.19 เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดนิติ กรรม สัญญาของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบ อำนาจ

2.8.20 จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา เพื่อเสนอ ต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

2.8.21 อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิบัตรของสถานศึกษาตามระเบียบที่ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2.8.22 ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการ คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงาน อื่นที่กระทรวงมอบหมาย

2.8.23 ดำเนินงานตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ

2.8.24 ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับ นโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ.เขต พื้นที่การศึกษากำหนด

2.8.25 พิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาในสถานศึกษา

2.8.26 ส่งเสริม สนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน สถานศึกษาได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.8.27 จัดทำมาตรฐาน ภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาในสถานศึกษา

2.8.28 ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

2.8.29 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น หรือตามที่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย

2.8.30 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่ง หรือขาดคุณสมบัติพิเศษ หรือขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หรือทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่ง หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ

2.8.31 บรรลุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

2.8.32 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการออกจากราชการ เนื่องจากมีความประพฤติไม่ดี หรือไม่มีความรู้ หรือไม่มีความเหมาะสม หรือมีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่าเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด

2.8.33 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

2.8.34 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารักษาการในตำแหน่ง

2.8.35 การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

2.8.36 ยกย่องเชิดชูข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ มีผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์

2.8.37 แจ้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการบรรจุให้ทราบถึงภาระงาน มาตรฐานคุณภาพงาน มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณวิชาชีพ เกณฑ์การประเมินผลงาน ระเบียบแบบแผน หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการ บทบาทหน้าที่ของข้าราชการในฐานะเป็นพลเมืองที่ดี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

2.8.38 ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา ให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดี คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

2.8.39 ส่งเสริม สนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติหน้างานวิจัยและพัฒนาตามระเบียบที่ ก.ค.ศ.กำหนด

2.8.40 รักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ และเสริมสร้าง พัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย

2.8.41 พิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.8.42 สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.8.43 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่รับโทษจำคุก โดยคำสั่งของศาล หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษออกจากราชการ

2.8.44 วิเคราะห์และจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

2.8.45 วางระเบียบ ออกประกาศ และข้อบังคับของสถานศึกษา

2.8.46 เสนอขอจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป

2.8.47 แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือบุคคลเพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็นหรือปฏิบัติการอย่างใด อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา หรือสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

### 3. บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 1

#### สภาพทั่วไป

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 1 มีอำเภอในสังกัด ประกอบด้วย อำเภอเมืองสกลนคร อำเภอกุสุมาลย์ อำเภอโคกศรีสุพรรณ อำเภอโพนนาแก้ว อำเภอเต่างอย อำเภอภูพาน และอำเภอกุตุบาก โดยมีอำเภอเมืองสกลนคร เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการ ศูนย์กลางทางการศึกษา ศูนย์กลางทางการคมนาคม ศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ และการค้า เป็นชุมชนเมืองที่มีความหนาแน่นรายล้อมด้วย ชุมชนชนบททางการเกษตร ประชากรรวมทั้งสิ้น 287,748 คน ขนาดพื้นที่ 2,928 ตร.กม. ประกอบด้วย อำเภอเมืองสกลนคร จำนวน 192,822 คน ขนาดพื้นที่ 1,023.37 ตร.กม. อำเภอกุสุมาลย์ 45,833 คน ขนาดพื้นที่ 454 ตร.กม. อำเภอโคกศรีสุพรรณ 33,876 คน ขนาดพื้นที่ 212 ตร.กม. อำเภอโพนนาแก้ว 36,029 คน ขนาดพื้นที่ 352 ตร.กม. อำเภอเต่างอย 25,379 คน ขนาดพื้นที่ 328 ตร.กม. อำเภอภูพาน 36,217 คน ขนาดพื้นที่ 557 ตร.กม. และอำเภอกุตุบาก 32,257 คน มีชนเผ่าพื้นเมืองเดิมประกอบด้วย เผ่าภูไท ย้อ กะเลิง ไล่ ไทยลาว และโย้ย

ภูมิประเทศและภูมิอากาศ พื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง สูงกว่าระดับน้ำทะเล ประมาณ 172 เมตร ดอนกลางเป็นที่ราบต่ำเหมาะแก่การทำนา มีหนองหารเป็นแอ่งน้ำขนาดใหญ่ มีเนื้อที่ประมาณ 77,016 ไร่ อุณหภูมิโดยเฉลี่ย 26.77 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ย 1,449.9 มิลลิเมตรต่อปี การคมนาคมเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 1 จัดตั้งที่อำเภอเมืองสกลนคร เป็นศูนย์กลางการคมนาคมของจังหวัด และอำเภอเขตปริมาตรสูง การคมนาคมติดต่อทางรถยนต์อำเภอที่อยู่ไกลที่สุด 42 กิโลเมตร ได้แก่ อำเภอกุตุบาก อำเภอที่ใกล้ที่สุด 22 กิโลเมตร ได้แก่อำเภอโคกศรีสุพรรณ อาชีพและสถานภาพทางเศรษฐกิจ ในเขตชุมชนเมืองค้าขาย อุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า ผลิตภัณฑ์จากเกษตรกรรม สำหรับชุมชนอำเภอรอบนอกมีการทำนา ทำไร่ มีระบบชลประทานขนาดย่อม สนับสนุนส่งเสริมรายได้และสภาพเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่เกณฑ์ปานกลาง

#### วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 1 เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ประชากรวัยเรียนได้อย่างทั่วถึง ภายในปี 2558



### พันธกิจ

พัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นบุคคลที่มีความรู้คู่คุณธรรม มีความสามารถตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและนำไปสู่การพัฒนาสู่คุณภาพระดับสากล

### เป้าประสงค์

1. ผู้เรียนทุกคนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ
2. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี อย่างทั่วถึงและได้เรียนรู้ตลอดชีวิต
3. ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มศักยภาพ
4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเข้มแข็งตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล

### กลยุทธ์

1. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ตามหลักสูตร และส่งเสริมความสามารถตามเทคโนโลยี เพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้
2. ปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทย และวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
3. ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุม ผู้เรียนได้รับโอกาสการพัฒนาเต็มศักยภาพ
4. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ
5. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

### จุดเน้น

1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนทั้ง 5 กลุ่มสาระวิชาหลักเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 4
2. นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ทุกคนอ่านออก เขียนได้
3. เพิ่มศักยภาพนักเรียนในด้านภาษา ด้านคณิตศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ
4. นักเรียนทุกคนมีความสำนึกในความรักชาติ
5. สร้างทางเลือกในการเรียนรู้ที่เน้นให้ประชากรวัยเรียนทุกคน เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง ลดอัตราการออกกลางคัน ศึกษาต่อและประกอบอาชีพ
6. ส่งเสริมการจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการขยายผลสถานศึกษาพอเพียงต้นแบบ
7. นักเรียน ครู และสถานศึกษา ได้รับการพัฒนาเตรียมความพร้อมสู่สากล
8. สถานศึกษาทุกแห่งผ่านการรับรองมาตรฐานการศึกษา มีระบบประกันคุณภาพภายในเข้มแข็ง และผ่านการรับรองจากการประเมินคุณภาพภายนอก
9. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผ่านการประเมินคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

## 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 4.1 งานวิจัยในประเทศ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารการศึกษา ดังนี้

สุพรรณมา พวงทอง (2554, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำแพงเพชร เขต 1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 24 คน ครู จำนวน 319 คน รวมผู้บริหารสถานศึกษาและครูของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำแพงเพชร เขต 1 ปกการศึกษา 2552 ทั้งสิ้น จำนวน 343 คน

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำแพงเพชร เขต 1 ในภาพรวมมี

ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายดานพบว่าทุกดานมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดยดานที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ หลักคุณธรรม รองลงมาได้แก่ หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่าและดานที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ หลักนิติธรรม

2. จากผลการวิเคราะห์หอมูลการเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 จำแนกตามขนาดสถานศึกษา ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายดาน พบว่าดานหลักความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ดังนั้นจึงทำการเปรียบเทียบรายคู่โดยวิธีการของ Scheffe ผลการเปรียบเทียบ พบว่า สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ที่มีขนาดเล็กกับขนาด กลาง มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในหลักความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. การวิเคราะห์หอมูลความต้องการของครูในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ในภาพรวม พบว่าความต้องการของครูในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายดานพบว่าทุกดานมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดยดานที่มีค่าเฉลี่ยสูงอันดับแรก ได้แก่ หลักคุณธรรม และ หลักความคุ้มค่า รองลงมาได้แก่ หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส และดานที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม

4. จากผลการวิเคราะห์หอมูลการเปรียบเทียบความต้องการของครูในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 จำแนกตามขนาดสถานศึกษา ในภาพรวมและรายขอแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โสภณ จันทวงศ์ และคณะ (2555, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคายเขต 2 โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนและประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 449 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. การศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงตามลำดับ จากมากไปน้อย คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม

2. เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนและประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามสถานภาพและขนาดสถานศึกษา โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ข้อเสนอแนะต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา 1) ผู้บริหารไม่ควรเลือกใช้งาน เลือกปฏิบัติแต่ละบุคคล 2) ผู้บริหารควรบริหารด้วยหลักเหตุผล 3) ควรยกเลิกระบบอุปถัมภ์และพิจารณาตามผลงานและความสามารถ 4) ควรมีการบริหารงานอย่างโปร่งใส ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน 5) ควรให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเลื่อนตำแหน่งกับผู้บังคับบัญชา 6) ควรที่จะมอบหมายงานในหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนและเหมาะสมกับตำแหน่งงาน ควรช่วยกับรับผิดชอบทรัพย์สินของหน่วยงาน

ฐิติรัตน์ เขี่ยมสกุล (2555, หน้า72-74) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 157 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการวิเคราะห์ระดับแสดงพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยมีคะแนนเฉลี่ยเรียงจากลำดับมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบ เมื่อพิจารณารายด้านปรากฏผลดังนี้

1.1 หลักนิติธรรม การแสดงพฤติกรรม การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ด้านนิติธรรมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก 8 ข้อ นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนเฉลี่ยเรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ส่งเสริมให้บุคลากรมีระเบียบวินัย ประพฤติตนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและจรรยาบรรณวิชาชีพครู มีการวางแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจนและกำกับติดตามการใช้แผนปฏิบัติการสม่ำเสมอตามลำดับ

### 1.2 หลักคุณธรรม การแสดงพฤติกรรม การบริหารตามหลัก

ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ด้านคุณธรรม โดยรวมอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อยู่ในระดับมาก 6 ข้อ นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนเฉลี่ย เรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ เป็นผู้ตรงต่อเวลาและรณรงค์ ดำเนินการให้มีการใช้หลักคุณธรรมในการปฏิบัติงานตามลำดับ

### 1.3 หลักความโปร่งใส การแสดงพฤติกรรม การบริหารตามหลัก

ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ด้านหลักความโปร่งใส โดยรวมอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยมีคะแนนเฉลี่ย เรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ประกาศกฎ ระเบียบและนโยบายของโรงเรียนให้ชุมชนทราบ ส่งเสริมให้มีคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตามลำดับ

### 1.4 หลักความรับผิดชอบ การแสดงพฤติกรรม การบริหารตามหลัก

ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ด้านหลักความรับผิดชอบ โดยรวมอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยมีคะแนนเฉลี่ย เรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานจนบรรลุผลสำเร็จ ส่งเสริมให้มีวัฒนธรรมองค์กรแบบประชาธิปไตย และมีความเอาใจใส่และกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโรงเรียน ตามลำดับ

### 1.5 ด้านหลักการมีส่วนร่วม การแสดงพฤติกรรม การบริหารตามหลัก

ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ด้านหลักการมีส่วนร่วม โดยรวมอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อยู่ในระดับมาก 5 ข้อ นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนเฉลี่ย เรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม เปิดโอกาสให้บุคลากรปรับเปลี่ยนแผนงานได้ตามความเหมาะสม และใช้หลักการบริหารโดยยึดหลักความร่วมมือระหว่างบ้าน วัดและโรงเรียน

### 1.6 ด้านหลักความคุ้มค่า การแสดงพฤติกรรม การบริหารตามหลัก

ธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ด้านด้านหลักความคุ้มค่า โดยรวมอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อยู่ในระดับมาก 14 ข้อ ระดับปานกลางเพียงข้อเดียวเท่านั้น คือ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว โดยมีคะแนนเฉลี่ย เรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ รณรงค์ให้ครู นักเรียนและผู้ที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนางานของโรงเรียนให้สามารถปฏิบัติให้เกิดผลงานประจักษ์ต่อสังคมและมีความชัดเจนในการบริหาร ทรัพยากรของโรงเรียน มีการกำกับดูแล การจัดรักษาและซ่อมแซม ตามลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ตามความคิดเห็นของครู จำแนกตามตำแหน่ง สถานภาพและประสบการณ์การทำงาน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ผลการวิเคราะห์ระดับความต้องการพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ตามความคิดเห็นของครู ได้ค่าน้ำหนักคะแนนรวมเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

ศุภลักษณ์ ประทุมมี (2556, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย การใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา อำเภอคลองหาด ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า

1. การใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา อำเภอคลองหาด ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1 โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านแล้วเรียงอันดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

2. ผลการเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา อำเภอคลองหาด ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1 จำแนกตามเพศ ประสบการณ์ทำงาน วุฒิการศึกษาและตำแหน่งโดยรวมและรายด้านทุกด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

#### 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Taff (1998, abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทพฤติกรรมของผู้บริหาร และความสำเร็จของโรงเรียน โดยศึกษาเพื่อ พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของ

ผู้บริหารโรงเรียนจากครู 536 คน ในโรงเรียน 25 โรงเรียน เป็นครูที่สอนเต็มเวลาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐบาลมา สหรััฐอเมริกา พบว่า บทบาทพฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียน มีผลต่อการประสบความสำเร็จของโรงเรียน

Marcella (2005, abstract) ได้ศึกษาวิจัยในเรื่อง การบริหารปกครอง ด้านการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของโมรอนโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ผลการวิจัยพบว่าการรับรู้การมีส่วนร่วม ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการปกครองทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาของโมรอนโก ข้อมูลที่ได้รับมีการเปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่ทำการศึกษา ได้จัดกลุ่มที่สอดคล้องเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ไปสู่การเป็นตัวบ่งชี้ของพฤติกรรมผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้ จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาจนบรรลุเป้าหมาย อีกทั้งการวิจัยครั้งนี้ยังได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าบทบาทของผู้ดำเนินการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ความทุ่มเทเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและระดับความสำเร็จที่สูงขึ้น นำไปสู่การปรับโครงสร้างและปรับเปลี่ยนในสิ่งที่ดีควรจะเป็น เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

Kimmet (2005, abstract) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ ผลการวิจัยพบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่า การนำเนื้อหาสาระไปใช้ประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ นี้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซียและอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ อย่างไรก็ตาม รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปรูปแบบการปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการพัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมืองยังไม่มีวามแน่นอนและเศรษฐกิจระดับชั้น เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบบริหารใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งก็คือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

McMillan Leah K. (2007, abstract) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง การกระจายอำนาจนโยบายทางการศึกษาของสถานศึกษาประถมศึกษาในประเทศไทย พบว่า การศึกษาประถมศึกษาในประเทศไทย ได้รับความสำคัญในการพัฒนามากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีการนำนโยบายการกระจายอำนาจภายใต้การใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการศึกษา เพื่อจะเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ แต่ผลการศึกษาพบว่ามี การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่เกิดกับการจัดการศึกษาโดยใช้นโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร ผลการวิเคราะห์ ยังเผยให้เห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลนั้นยังคงไม่ประสบผลสำเร็จเพราะว่าอำนาจในการตัดสินใจยังคง อยู่ที่การบริหารส่วนกลางและรัฐบาลขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นผลการวิจัยได้ ชี้ให้เห็นแล้วว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลจำเป็นต้อง ได้รับการสนับสนุนในส่วนของการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและมากขึ้น เพื่อให้ประสบ ผลสำเร็จอย่างแท้จริง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางสำคัญ ในการจัดระเบียบทางสังคม ให้ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความรู้รักสามัคคีและ ร่วมกันพัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล คือ มุ่งใช้กฎระเบียบ อย่างเป็นธรรมยึดมั่นในความถูกต้อง เน้นความโปร่งใสในการบริหารงาน สร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกัน สามารถตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนที่ เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหา เคารพในความเห็นต่าง มีความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติงาน ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่จะนำสถานศึกษาไป สู่ความสำเร็จและจะส่งผลการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ต่อผู้รับบริการ ซึ่งเป็นฐานของธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การบริหารตามหลัก ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สกลนครเขต 1 ที่มีเป้าประสงค์ ในข้อหนึ่งที่ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษามีความเข้มแข็งตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาขึ้น พื้นฐานสู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล มีจุดเน้นที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัด การศึกษาเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะที่ เป็นผู้บริหารสถานศึกษาและเป็นผู้นำในการจัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษาภายใน



สถานศึกษาที่ตนเอง ปฏิบัติหน้าที่ต้องดำเนินกิจกรรมการบริหารสถานศึกษาให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล บุคลากรในสถานศึกษามีความสุขในการปฏิบัติงาน ผู้เรียน หรือผู้รับบริการ จะเก่ง ดี มีสุข ทุกฝ่ายในสถานศึกษามีส่วนร่วมได้นั้น ผู้บริหาร สถานศึกษาจำเป็นต้องนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักการบริหารสถานศึกษามี กระบวนการบริหาร อย่างเป็นระบบในสถานศึกษา ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้ง 4 ด้านของ สถานศึกษา คือ ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล ด้าน การบริหารงานงบประมาณ ตลอดจนจนอำนวยการ ส่งเสริมและปรับปรุงการดำเนินงานให้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้หลักการ แนวคิด ทฤษฎีในเรื่อง หลักธรรมาภิบาล มาควบคุมกับการบริหารสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารสถานศึกษามีความเป็นธรรม สุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อสถานศึกษาโดยยึดเอากรอบแนวคิดตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่

หลักนิติธรรม หมายถึง การกำหนดระเบียบ ข้อบังคับที่ถูกต้อง เป็น ธรรม การใช้เป็นไปตาม ระเบียบ ข้อบังคับและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ร่วมกันกำหนด ไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของบุคลากรและผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องในสถานศึกษา

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรในสถานศึกษาพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจน เป็นวัฒนธรรมขององค์กร

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของ บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้ มีความโปร่งใส

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ข่าวสาร ข้อมูลและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของสถานศึกษา ไม่ว่าจะ ด้วยการแจ้ง สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติอื่นๆ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นใน การแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับ

ผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ ส่งเสริม สนับสนุนและ  
รณรงค์ให้องค์กรใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด มีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า เพื่อให้เกิด  
ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งพัฒนาทรัพยากรที่อยู่ นำมาใช้สอยให้เกิดประสิทธิผล  
อย่างยั่งยืน

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี