

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษา
ชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า
เอกสาร แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

ตอนที่ 1 การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อ
การสังเคราะห์องค์ประกอบการบริหารกิจการที่ดี

1. ความหมายของการบริหารกิจการที่ดี
2. ความสำคัญของการบริหารกิจการที่ดี
3. องค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดี
4. องค์ประกอบย่อยการบริหารกิจการที่ดี
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดี

ตอนที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้

1. ความหมายของตัวบ่งชี้
2. ลักษณะของตัวบ่งชี้
3. คุณสมบัติของตัวบ่งชี้
4. ประเภทของตัวบ่งชี้
5. ประโยชน์ของตัวบ่งชี้
6. เกณฑ์การคัดเลือกตัวบ่งชี้
7. การพัฒนาตัวบ่งชี้
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้

ตอนที่ 3 การบริหารสถานศึกษา

1. ความหมายของการบริหารสถานศึกษา
2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา
3. ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษา

ตอนที่ 4 การจัดทำคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี

1. องค์ประกอบของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้
2. ขั้นตอนการจัดทำและประเมินความเหมาะสมของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้

ตอนที่ 1 การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อการสังเคราะห์องค์ประกอบการบริหารกิจการที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน และแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, 2542, หน้า 26)

1. ความหมายของการบริหารกิจการที่ดี

นักวิชาการหลายท่านได้พยายามแปลคำว่า “Good governance” ที่ใช้กันในนานาชาติว่า ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ ประชารัฐ การกำกับดูแลที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การบริหารจัดการที่ดีการบริหารกิจการที่ดี ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการที่ดี ดังนี้

สุจิตรา มีจำรัส (2550, หน้า 22) ได้ให้ความหมาย การบริหารกิจการที่ดี หมายถึง การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้และการกระตุ้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับ ร่วมกันพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง

ปริญญา สมัครการ (2551, หน้า 20) ได้ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

มีความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติอันตรรายที่หากจะมีมาในอนาคต

บรรจง เจริญสุข (2552, หน้า 35) ได้ให้ความหมาย ธรรมภิบาล หมายถึง สิ่งที่ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของ ภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจาก ภาครัฐ ภาคเอกชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

สุเมธแสงนิมมวล (2552, หน้า 26) ได้ให้ความหมาย ธรรมภิบาล หมายถึง การดูแลปกครองโดยใช้ธรรมะเป็นเครื่องช่วยในด้านการบริหารจัดการที่ดี

คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 82) ได้ให้ความหมายของการใช้หลักธรรมภิบาล หมายถึง การปกครองการบริหารการจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ในโรงเรียนให้เป็นไปในครรลองคลองธรรมนอกจากนี้ยัง หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชนหลักธรรมที่ใช้บริหารงานนี้ครอบคลุมถึงหลักธรรมทางศาสนา ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และ ความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงที่บุคคลทั้งหลายพึงมีและพึงปฏิบัติ

บังอร พุกขารุ่งเรือง (2553, หน้า 81) ได้ให้ความหมาย ธรรมภิบาล หรือการบริหารกิจการที่ดี หมายถึง การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้เกิด คุณภาพและบรรลุเป้าหมายตามโครงสร้างการบริหารงาน

ดุจดาว จิตใส (2554, หน้า 15) ได้ให้ความหมาย ธรรมภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและ ภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

วิวนตะนะ (2554, หน้า 13) ได้ให้ความหมาย ธรรมภิบาล หมายถึง หลักการบริหารแนวใหม่เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นหลักการทำงานที่มีความเชื่อมั่นว่าจะได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือมีความเป็นธรรม ความสุจริตความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยการสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาชนมีความโปร่งใสมีจิตรับผิดชอบภายใต้กฎระเบียบมีแนวปฏิบัติรองรับ การดำเนินการเพื่อการพัฒนาของประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของ สังคมคือภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้มีความสอดคล้องสนับสนุนกันอย่าง สร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

กรรทง เชียนทง (2555, หน้า 13) ได้ให้ความหมาย การบริหาร จัดการที่ดี หมายถึง การบริหารประเทศ ที่มุ่งเน้นหลักการ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกส่วน ของสังคม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนของประเทศ โดยกำกับดูแลให้เกิด ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

สนอง วรอุไร (2556, หน้า 73-74) ได้ให้ความหมาย ธรรมภิบาล หมายถึง การเอาธรรมะมาค้ำครองใจเพราะใจเป็นนายกายเป็นบ่าวรับใช้จิตพฤติกรรม ทั้งหลาย (คิดพูดทำ) ล้วนสำเร็จได้ด้วยจิตหรือใจ “ธรรมภิบาล” ประกอบด้วยคำว่า “ธรรมะ” และ“อภิบาล” หมายถึง การปกครองด้วยคุณความดีเราจะนำธรรมะข้อใดมา ปกครองค้ำครองรักษาใจเพื่อใช้ชีวิตมีแต่ความเจริญถ่ายเดียวไม่ทำให้ชีวิตพบกับ ความวิบัติหรือตกต่ำ

จากความหมายของนักวิชาการดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารกิจการที่ดี หมายถึง แนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะช่วยพัฒนาสังคมทั้งระบบ ให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพสามารถ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ

2. ความสำคัญของการบริหารกิจการที่ดี

ธรรมภิบาล เป็นองค์ประกอบสำคัญของทุกองค์กรไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน เนื่องจาก“ธรรมภิบาล”เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกันในทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐภาคเอกชนหรือองค์กรอิสระการปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศองค์กร ระหว่างประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องธรรมภิบาลมาตั้งแต่ต้นศตวรรษ ที่ 20 ไม่ว่าจะเป็นองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD), ธนาคารโลก (the World Bank), UNDP, UNCTAD, UNIDO และ ILO ในทัศนะของ ธนาคารโลกธรรมภิบาลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายเศรษฐกิจที่ดี (Sound economic policies) ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐที่คำนึงถึงประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบรวมทั้งมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่มีความแน่นอน และชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประสิทธิภาพของระบบตลาดและการพัฒนา เศรษฐกิจความสนใจของธนาคารโลกในเรื่องธรรมภิบาลเป็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งของ ความพยายามส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้นมาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันภาครัฐภาคเอกชนและประชาสังคมบทบาทของรัฐที่สำคัญนั้นคือรัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐานและรักษากฎระเบียบต่างๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมีการรับผิดชอบภายใต้กฎหมายและนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผลและหน้าที่มีระบบความรับผิดชอบต่อการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงานยกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัยเป็นต้นส่วนบทบาทขององค์การภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคมที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบโดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการทำความผิดจรรยาบรรณเป็นต้น

ทวีศิลป์ กุลนาคล (2547, หน้า 33-34) ได้สรุปลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการที่ดี ไว้ดังนี้

1. โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างและกระบวนการภายในองค์การหรือหน่วยงานให้มีลักษณะที่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์การโครงสร้างองค์การเป็นประเด็นที่ผู้เสนอความหมายของการบริหารกิจการที่ดีมีความคิดเห็นสอดคล้องกันองค์การที่มีโครงสร้างการบริหารกิจการที่ดีนั้นสามารถก่อให้เกิดกระบวนการที่ดีในการดำเนินงานขององค์การ

2. การบริหารกิจการที่ดี เป็นแนวคิดที่เริ่มแพร่กระจายไปสู่ส่วนต่างๆ ของสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างชาติหน่วยงานของรัฐภายในประเทศภาคธุรกิจเอกชนรวมทั้งองค์การที่จัดอยู่ในประเภทไม่หวังผลกำไร (Non-profit organization) ซึ่งถือว่าการริเริ่มตระหนักและยอมรับแนวคิดนี้ของสังคมมากขึ้นสรุปได้ว่าการบริหารกิจการที่ดีมีความสำคัญเนื่องจากเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างที่สามารถก่อให้เกิดกระบวนการที่ดีในการดำเนินงานขององค์การ

3. องค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดี

การพัฒนาตัวต้วบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีองค์ประกอบหลักที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (2542, หน้า 26) กล่าวว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรมได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎ ข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรมได้แก่การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใสได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมิการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วมได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบได้แก่การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณสุขของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่าได้แก่การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ทวีศิลป์ กุลนภาดล (2547, หน้า 12) ได้ศึกษา องค์ประกอบของ การบริหารกิจการที่ดีในอุดมศึกษา พบว่า มีจำนวน 5 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1. ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการ (Autonomy) หมายถึง มหาวิทยาลัยมีอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการที่สิ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัย
2. เสรีภาพทางวิชาการ (Academic freedom) ความเป็นอิสระหรือ เสรีภาพของอาจารย์และบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏในการจัดการเรียนการสอน การค้นคว้าการวิจัยและการพิมพ์เผยแพร่ความจริงที่ค้นพบทั้งภายในชั้นเรียนภายใน มหาวิทยาลัยราชภัฏและภายนอกมหาวิทยาลัยราชภัฏ
3. การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น อาจารย์นักศึกษาองค์การภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏ รวมทั้งตัวแทนชุมชนจากภายนอกมหาวิทยาลัยราชภัฏมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ มหาวิทยาลัยราชภัฏในด้านต่างๆ
4. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในการบริหารกิจการ (Accountability) หมายถึง ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของการบรรจุและการอยู่ใน ตำแหน่งของอาจารย์ประจำความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของอาจารย์พิเศษและ อาจารย์อัตราจ้างชั่วคราว และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของบุคลากรอื่นๆ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ
5. ความโปร่งใสในการบริหารกิจการ (Transparency) หมายถึง การมีระบบหรือกลไกการเปิดเผยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารกิจการ ภายในทั้งทางด้านการวางแผนงบประมาณ บุคลากรและวิชาการของมหาวิทยาลัย ราชภัฏเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกสามารถรับทราบข่าวสารข้อมูล อย่างสะดวกและถูกต้อง

สุจิตรา มีจำรัส (2550, หน้า 12) ได้ศึกษาการบริหารงานตาม หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาล เป็น 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรมคือการตรากฎหมายระเบียบข้อบังคับและ กติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรมคือการยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคม ถือปฏิบัติได้แก่ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใสคือการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมิการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐ และภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วมคือการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่การแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐ หรือโดยภาคธุรกิจเอกชนซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบผู้บริหารตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

6. หลักความคุ้มค่าผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากร ค่อนข้างจำกัดดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่าซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

อภิญญา แก้วชื่น (2550, หน้า 6-7) ได้ศึกษารูปแบบการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวว่า รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล มี 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรมประกอบด้วย กฎระเบียบของโรงเรียนที่กำหนดขึ้นใช้ มีการดำเนินการที่มีความสอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย นโยบายของทางราชการ กฎระเบียบ แนวปฏิบัติเกิดจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกหรือตัวแทนในโรงเรียน มีการบริหารงานตามกฎหมาย หลักการ กฎ ระเบียบ ข้อตกลงของโรงเรียน มีการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรปฏิบัติตามกฎหมาย หลักการ กฎ ระเบียบ ข้อตกลงของโรงเรียน

2. หลักคุณธรรมประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยยึดมั่น ในความถูกต้อง ดีงาม มีการส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นผู้มีคุณธรรม การสร้าง ความเสมอภาค

3. หลักความรับผิดชอบประกอบด้วย มีการทำงานตามโครงสร้าง องค์การการบริหารงาน มีการกระจายอำนาจสู่บุคลากรระดับต่างๆ มีการสนับสนุนส่งเสริม ให้บุคลากรมีความรับผิดชอบ

4. หลักความโปร่งใสประกอบด้วย มีการดำเนินงานต่างๆ อย่าง เปิดเผยมมีการปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศ ให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน สม่าเสมอ มีกลไก และปรับปรุงกลไกการตรวจสอบผลการดำเนินงานในทุกขั้นตอน มีการรายงานผล การดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

5. หลักความมีส่วนร่วมประกอบด้วย การเปิดโอกาสให้บุคลากร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ สนับสนุนการมีส่วนร่วม ในการบริหารภายในองค์กร แสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

6. หลักความคุ้มค่าประกอบด้วย การสร้างความตระหนัก การใช้ กลยุทธ์ในการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ มีการใช้เทคนิค การบริหารคุณภาพในการดำเนินการ มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 167-175) ได้กล่าวถึง ธรรมมาภิบาล ของประเทศไทยว่ามีหลักการสำคัญ 6 หลักการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. หลักคุณธรรม (Ethic) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดย ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีการส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นผู้มีคุณธรรม การสร้าง ความเสมอภาค

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งแจ้งได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีโดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่ข้าราชการประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะร่วมเสนอปัญหาประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

5. หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะรวมทั้งการแสดงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

6. หลักความคุ้มค่า (Value for money or bang for the buck) หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

(2552, หน้า 7-9) ได้มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจำนวน 10 องค์ประกอบ ไว้ดังนี้

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน

แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีโดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอน ในการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่ข้าราชการประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะร่วมเสนอปัญหาประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควรรวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างสภาพจิตใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปฏิบัติ และได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิงถิ่นกำเนิด เชื้อชาติภาษาเพศอายุความพิการสภาพทางกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมความเชื่อทางศาสนาการศึกษาการฝึกอบรมและอื่นๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่ สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

ศาสตราจารย์ Yap Kioe Sheng คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคม แห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific-UNESCAP) ได้กล่าวถึง หลักการการกำกับดูแล กิจการที่ดี มีลักษณะสำคัญ 8 ประการ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย คือ คีย์หลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้ การมีส่วนร่วมอาจถูกทั้งโดยตรงหรือ ผ่านทาง สถาบันระดับกลางที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือ ตัวแทน เป็นเรื่องสำคัญที่จะ ชี้ให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตย ตัวแทนไม่จำเป็นต้องหมายความว่าความกังวลของ ความเสี่ยงต่อการถูกโจมตีมากที่สุดในสังคมก็จะถูกนำ มาพิจารณาในการตัดสินใจได้ การมีส่วนร่วมในการตอบสนองความต้องการได้รับการแจ้งให้ทราบและความ เป็นระเบียบ เรียบร้อย

2. หลักนิติธรรม (Rule of law) กฎ ข้อบังคับของกฎหมาย การกำกับ ดูแลที่ดีต้องมีความยุติธรรมตามกฎหมาย ที่มีผลบังคับใช้เฟรมเวิร์กด้านนิติธรรม นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีการป้องกันอย่างเต็มรูปแบบในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนกลุ่มน้อย การบังคับใช้กฎหมายต้องมี ตุลาการที่เป็นอิสระและเป็น กลางและการบังคับข้อบัญญัติทั้งสี่ที่กระทำโดยตำรวจ

3. ความโปร่งใส (Transparency) หมายความว่า การตัดสินใจ และการบังคับใช้ของพวกเราที่ถ่ายทำเสร็จแล้วในลักษณะที่เป็น การปฏิบัติตามกฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ยัง หมายความว่า ข้อมูลนั้นจะถูกใช้งานได้อย่างอิสระ และสามารถเข้าถึงได้โดยตรงไปยังผู้ที่จะได้ รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว และการบังคับใช้ของพวกเราได้ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่ ข้อมูลที่เพียงพอที่จะได้รับการ จัดหาและการที่มันได้รับการจัดให้บริการ ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย

4. การตอบสนอง (Responsiveness) หลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี ต้องมีความรวดเร็วในการตอบสนองของระบบสถาบันการเงิน และกระบวนการต่างๆ ที่ให้บริการผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดลง ภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม

5. ความสอดคล้อง (Consensus oriented) ให้ความสำคัญกับ ฉันทามติหลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี ต้องมีกระบวนการไกล่เกลี่ยของความสนใจที่ แตกต่างกันใน สังคมให้การเข้าถึงการทำงานได้อย่างหลากหลายทั้งในฉันทามติใน สังคม สิ่งที่อยู่ในความสนใจที่ดีที่สุดของทั้ง ชุมชนและวิธีการที่สิ่งนี้สามารถทำได้ด้วย นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องใช้การทำงานได้อย่างหลากหลายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในมุมมองมีอะไรบางอย่างที่ต้องการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในพัฒนาการของมนุษย์ และวิธีการที่ จะทำให้ บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าวได้

6. ความเสมอภาค (Equity and inclusiveness) ของสังคมที่มีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นอยู่กับการทำให้แน่ใจ ว่าสมาชิกทั้งหมดรู้สึกว่าคุณเขามีส่วนได้ เสียในนั้นและ ไม่รู้สึกว่าได้ถูกแยกออกจากการ ใช้งานทั่วไปของสังคม ซึ่งจำเป็นต้องใช้กลุ่มทั้งหมดแต่มี ความเสี่ยงต่อการถูกโจมตีมากที่สุดโดยเฉพาะในการให้ มีโอกาสในการปรับปรุงหรือรักษา ไว้ซึ่ง ความเป็นอยู่ที่ดีของพวกเขา

7. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) หลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี หมายความว่า กระบวนการและระบบสถาบันการเงิน ให้ผลลัพธ์ที่ตรงกับความต้องการของสังคมในขณะที่ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่จะนำไปที่ ให้เกิดผลที่ดีที่สุดแนวความคิดของการมีประสิทธิภาพในบริบทของการกำกับดูแลกิจการที่ ดี ยังครอบคลุมการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและการปกป้อง สภาพแวดล้อมได้

8. ความรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบเป็น หลักสำคัญของข้อกำหนดของการ กำกับดูแลกิจการที่ดีได้ ไม่เพียงเฉพาะ สถาบันของรัฐ เท่านั้นแต่ยังมีในส่วนของภาคเอกชนและ ภาคประชาสังคมที่องค์กรจะต้องมี ความ

รับผิดชอบต่อสาธารณะและการมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเชิงสถาบันของพวกเขา ใครคือผู้ที่รับผิดชอบในการที่จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ ว่าการตัดสินใจหรือการดำเนินการที่คุณเลือกกระทำนั้นจะถูกภายในหรือภายนอกองค์กรหรือ สถาบัน โดยทั่วไปขององค์กรหรือ สถาบันการเงินที่มีความรับผิดชอบต่อผู้ที่จะได้ รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการดำเนินการของบริษัท

สุเมธ แสงนิมิต (2552, หน้า 26–28) ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า ประกอบด้วยหลัก 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) คือ ทุกคนควรมีสิทธิในการตัดสินใจทั้งทางตรงและทางอ้อมในการมีส่วนร่วมโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นรวมถึงการสามารถมีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of law) คือ กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) คือ การบริหารและดำเนินงานต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารบุคคลที่มีความสนใจหรือมีความเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบันกระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรงทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารต้องเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) คือ องค์กรและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-oriented) คือ มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) คือ ทุกคนมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) คือ องค์กรและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาวะรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีภาวะรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic vision) คือ ผู้นำและ
 สาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการ
 บ้านเมืองและการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์รวมถึงมีจิตสำนึกกว่าอะไรคือความต้องการ
 จำเป็นต่อการพัฒนา

Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2553) ภายใต้อาณัติโครงการ
 Worldwide Governance Indicators (WGI) ของธนาคารโลกซึ่งเป็นการศึกษาธรรมชาติของ
 ภาครัฐภาคีรัฐในภาพรวม โดยมีการวิเคราะห์ และสร้างตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการกำกับดูแล
 กิจการที่ดี ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกประกอบด้วย 6 มิติ คือ

1. เสียงเรียกร้องและความรับผิดชอบ (Voice and accountability)
2. ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (Political Instability and violence)
3. ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government effectiveness)
4. ภาระของการกำกับ (Regulatory burden)
5. หลักนิติธรรม (Rule of law)
6. การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Control of corruption)

บั้งอร พฤษการรุ่งเรือง (2553, หน้า 10-11) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้
 การบริหารกิจการที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แบ่งองค์ประกอบของการบริหารกิจการ
 ที่ดีเป็น 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายกฎระเบียบ
 ข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและ
 สมาชิกทุกฝ่ายโดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็น
 ธรรมไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบ
 ของกฎหมาย ไม่มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้อง
 ดิงามไม่ทุจริต ไม่ประพฤติผิดวินัย ไม่กระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ รวมถึง
 มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ที่ปลอดจากการคอร์รัปชันหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง การไม่ละเมิด
 จริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดิงาม
 ให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตเสียสละ
 ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบ และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกันและช่วยให้การทำงานของภาครัฐ และภาคเอกชนปลอดภัยจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสได้แสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การวางแผนงานร่วมกัน รวมทั้งพัฒนา ศักยภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และ ขจัดกีดกันทุกชาติทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบหมายถึง หลักการที่สำคัญที่องค์การ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและภาคประชาชน เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ ซึ่งจะสะท้อนถึง ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ จิตสำนึก และความรับผิดชอบจำเป็นต้องปฏิบัติ โดยยึดหลักนิติธรรมและความโปร่งใส ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

6. หลักความคุ้มค่าหมายถึง การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน รวมทั้งมีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม และมีความสามารถในการแข่งขันกับภายนอก ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปให้ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

กรองทอง เขียนทอง (2555, หน้า 29) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารจัดการที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมียอดประกอบของการบริหารจัดการที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 8 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและใช้เป็นข้อตกลงในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่บังคับใช้อย่างเป็นธรรม เสมอภาคเท่าเทียมกัน ให้ความสำคัญครองตามสิทธิและเสรีภาพ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานที่ดี เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมการบริหารที่เปิดเผยมองตรงไปตรงมา ที่รู้เห็นได้ชัดเจนว่าผู้บริหาร และบุคลากรในสถานศึกษากระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ปราศจากคอร์รัปชัน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้บุคคลในสถานศึกษาและสาธารณชนได้มีส่วนร่วมด้านการวางแผน การปฏิบัติ การจัดสรรผลประโยชน์และการติดตามประเมินผล

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ภาระของบุคคลในสถานศึกษาที่จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่เกี่ยวข้องให้สำเร็จลุล่วง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

7. หลักการบริหารจัดการความรู้ หมายถึง กระบวนการจัดเก็บองค์ความรู้ให้เป็นระบบ เป็นระเบียบ ที่เน้นในด้านการพัฒนากระบวนการทำงานควบคู่ไปกับการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการจัดการ เพื่อให้บุคลากร

ได้รับความรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ ทำให้เกิดประสบการณ์ และความชำนาญเพิ่มขึ้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงในทางปฏิบัติ

8. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผล การแสดงผลลัพธ์ การทำสำเนาและการสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อให้ได้สารสนเทศที่เหมาะสม โดยจัดเก็บสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (2557, หน้า 11) ได้กำหนดนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยให้ผู้บริหารและพนักงานดำเนินงานโดยยึดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 7 ประการดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)
2. ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility)
3. การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริตและจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment)
4. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องมีความโปร่งใสใน 2 ลักษณะ ดังนี้
 - 4.1 มีความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้
 - 4.2 มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส คือ มีการแสดงผลประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
5. การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใดๆ นั้นจะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน (Value creation)
6. การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ (Ethics)
7. การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น (Participation)

วีระยุทธ พรพจน์ธนาต (2557, หน้า 85) กล่าวว่า การบริหารงานในโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ควรมีความแตกต่างไปจากธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐอื่นๆ เพราะอย่างน้อยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ภายในองค์ประกอบก็น่าจะมีความแตกต่างออกไปจากองค์การทั่วไป โดยที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียนที่เหมาะสมอย่างน้อยควรจะประกอบด้วยหลักการ 8 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักการมีส่วนร่วม
4. หลักความโปร่งใส
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า
7. หลักความมั่นคง
8. หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดี เพื่อการสังเคราะห์กำหนดองค์ประกอบหลักของการบริหารกิจการที่ดี ตามแนวคิดของนักวิชาการ รายละเอียด ดังแสดงในตาราง 1

ตาราง 1 การสังเคราะห์องค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดี

องค์ประกอบหลัก การบริหารกิจการที่ดีของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	นักวิชาการ													ร้อยละ
	1. ระบิเยบสำนัถนภยกรัจฒนตรี (2542)	2. ทวีคิลปี กณนภคค (2547)	3. สจจิตรา สัจรัส (2550)	4. อภินญญา แก้วซึน (2550)	5. วิภาส ทองสทธิ (2551)	6. สำนัถงาน กพร. (2552)	7. Yop Kioe Sheng	8. สเมธแสงนัมนวล (2552)	9. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi	10. บัองอร พถษารังเรอง (2553)	11. กรองทอง เข็ชนทอง (2555)	12. การไฟฟ้าสวณภมิภค (2557)	13. วีระยุทธ พรพจน์ธนภค (2557)	
หลักนิติธรรม	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	84.61
หลักคุณธรรม	✓		✓	✓	✓					✓	✓		✓	53.85
หลักความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	100.00
หลักการมีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	92.30

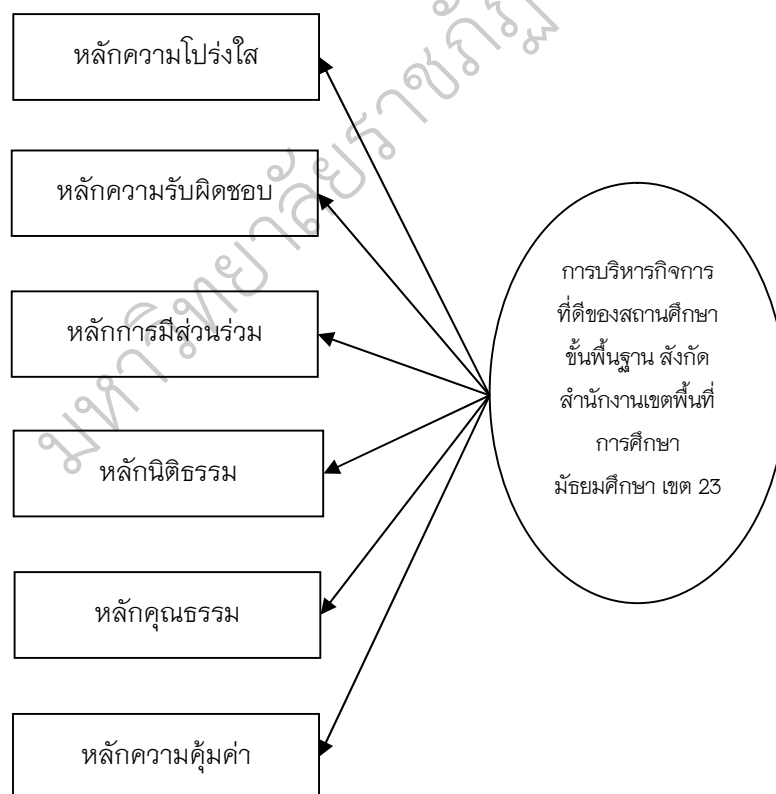
ตาราง 1 (ต่อ)

องค์ประกอบหลัก การบริหารกิจการที่ดีของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	นักวิชาการ													ร้อยละ
	1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2542)	2. ทวีติยาภิธานศรรัง (2547)	3. สถิติตราสาร (2550)	4. อภิธานศรรัง (2550)	5. วิชาส ท้องสิทธิ์ (2551)	6. สำนักงาน กพร. (2552)	7. Yop Kioe Sheng	8. สเมตตงนัฒนวล (2552)	9. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi	10. บังอร พฤษารังเรือง (2553)	11. กรองทอง เขียนทอง (2555)	12. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (2557)	13. วีระยทศ พรพจน์ธนภาค (2557)	
หลักความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	100.00
หลักความคุ้มค่า	✓		✓	✓	✓					✓	✓		✓	53.85
ความเป็นอิสระ		✓												7.69
เสรีภาพทางวิชาการ		✓												7.69
หลักประสิทธิผล						✓		✓	✓					23.07
หลักประสิทธิภาพ						✓	✓							15.38
หลักการตอบสนอง						✓	✓	✓						23.07
หลักการกระจายอำนาจ						✓								7.69
หลักความเสมอภาค						✓	✓	✓				✓		30.77
การมุ่งเน้นฉันทามติ						✓		✓						15.38
หลักความสอดคล้อง							✓							7.69
วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์								✓						7.69
หลักความไร้เสถียรภาพ									✓					7.69
หลักความสำนึกในหน้าที่									✓			✓		15.38
หลักการบริหารจัดการความรู้											✓			7.69
หลักเทคโนโลยี											✓			7.69
สารสนเทศ											✓			7.69
หลักการสร้างมูลค่าเพิ่ม												✓		7.69
หลักจรรยาบรรณ												✓		7.69
หลักความมั่นคง													✓	7.69
หลักเป้าหมายสอดคล้อง ต่อสังคม													✓	7.69

จากตาราง 1 การสังเคราะห์องค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดี ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกัน และมีความถี่ตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบหลัก ได้จำนวน 6 องค์ประกอบหลัก ดังนี้

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

จากองค์ประกอบข้างต้น สามารถเขียนเป็นแผนภูมิ แสดงโมเดลการวัดการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 โมเดลการวัดองค์ประกอบการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23

4. องค์ประกอบย่อยการบริหารกิจการที่ดี

องค์ประกอบย่อยการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับหลักการและองค์ประกอบของการบริหารกิจการที่ดีจากเอกสาร หลักฐาน หนังสือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบองค์ประกอบหลักการบริหารกิจการที่ดี 6 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) หลักความโปร่งใส 2) หลักความรับผิดชอบ 3) หลักการมีส่วนร่วม 4) หลักนิติธรรม 5) หลักคุณธรรม 6) หลักความคุ้มค่า พบว่ามีองค์ประกอบย่อย ดังนี้

4.1 องค์ประกอบหลักความโปร่งใส

4.1.1 ความหมายและความสำคัญของหลักความโปร่งใส

ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของ หลักความโปร่งใส ไว้ดังนี้

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 130) ได้ให้ความหมาย หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส ประกอบด้วย หลักการย่อย 4 หลักการ คือหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้างหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษและหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

ถวิลวดี บุรีกุล (2552, หน้า 10) ได้เสนอรายละเอียด ขององค์ประกอบด้านความโปร่งใส (Transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการ คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้างหน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้คุณหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษหน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างประกอบด้วยพฤติกรรม ดังนี้

1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งเช่นมีคณะกรรมการ ตรวจสอบคณะกรรมการสอบสวนเป็นต้น

1.2 โปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน

มาอยู่ใหม่มากขึ้น

1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูง

1.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านให้คุณประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

3.3 มีการลงโทษจริงจังก่อนโทษตามเหตุแห่งการกระทำผิด

3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

3.6 มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

4.1 ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของคณะกรรมการ

ตรวจสอบ

4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา

การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ

4.3 ประชาชนสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มี

โอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้น

4.4 มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2558, หน้า 1)

ได้กล่าวไว้ใน คู่มือแนวทางการสร้างมาตรฐาน ความโปร่งใสของส่วนราชการ ว่า

ความโปร่งใสหมายถึงการมองเห็นภาพโดยตลอดปราศจากประเด็นแอบแฝง ซ่อนเร้น

มีข้อมูลชัดเจนละเอียด ประกอบการประสานงานการร่วมมือร่วมใจและการตัดสินใจ

โดยความหมายของคำว่าความโปร่งใสในองค์กร (Corporate transparency) ตามที่ระบุไว้ในวิกิพีเดีย จะเน้นการขจัดอุปสรรคและ/หรือการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าสู่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรกฎหมายระเบียบและกระบวนการทำงานโดยสะดวก จากคำจำกัดความดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าความโปร่งใสที่ใช้ในการบริหารงาน หมายถึง การสร้างความเปิดเผยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งจากภายในและภายนอก หน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ มีการสื่อสารการแสดงความรับผิดชอบ พร้อมรับการตรวจสอบรวมทั้งมีกระบวนการในการติดตามและประเมินผลที่ได้รับ การยอมรับว่า แท้จริงและเชื่อถือได้ในสังคมโลกยุคปัจจุบันได้เน้นถึงความสำคัญของ ความโปร่งใสว่าเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันช่วยให้องค์กร และผู้ปฏิบัติมีความรับผิดชอบและมีการปฏิบัติงานหรือมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้รับบริการอย่างทั่วถึงมิใช่เฉพาะกลุ่ม หรือพวกพ้องดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องมีมาตรการและแนวทางในการสร้าง ความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้ได้รับการยอมรับและเชื่อถือ

คณะอนุกรรมการสามัญในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่เป็นองค์กรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการตามที่กฎหมายกำหนด ได้มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมเพื่อราชการใสสะอาด โดยมาตรฐาน ความโปร่งใส ประกอบด้วย 4 มิติหลัก 13 ตัวชี้วัดย่อย (สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2553, หน้า 7-8) เพื่อให้ส่วนราชการนำไปใช้เป็นแนวทาง ในการประเมินมาตรฐานความโปร่งใสในองค์กรของตนเอง ดังนี้

มิติที่ 1 ด้านนโยบาย/ผู้บริหารและความพยายาม/ริเริ่มของ หน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส ประกอบด้วย 1) มินโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความ โปร่งใส 2) บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในองค์กรเป็นการวัด ระดับสำนัก/กอง 3) ความพยายาม/ริเริ่มของหน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส

มิติที่ 2 ด้านความเปิดเผยการมีระบบตรวจสอบภายในองค์กรและ การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 2) การมีมาตรฐานการให้บริการ ประชาชนและประกาศให้ทราบ 3) การมีระบบตรวจสอบภายในที่ดำเนินการตรวจสอบ มากกว่าเรื่องเงิน/บัญชี 4) การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองต่อ สาธารณะ 5) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ

มิตินี้ 3 ด้านการใช้ดุลยพินิจประกอบด้วย 1) การลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 2) การใช้ดุลยพินิจในการบริหารทรัพยากรบุคคล 3) การมีระบบบริหารความเสี่ยงด้านความโปร่งใส

มิตินี้ 4 ด้านการมีระบบ กลไกจัดการรับเรื่องร้องเรียน ประกอบด้วย 1) การมีหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน 2) การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2559 หน้า4-5) ได้จัดทำคู่มือเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสการดำเนินงานโครงการขึ้น เพื่อเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐใน 3 มิติ ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลข่าวสารเอกสารหลักฐาน และระดับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

มิตินี้ 1 การเปิดเผยและการตรวจสอบได้

มิตินี้ 2 การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

มิตินี้ 3 การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีความครอบคลุมแนวคิดและกระบวนการปฏิบัติงานที่แสดงถึงความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสใน 7 ด้าน คือ 1) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) 2) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงาน 3) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน 4) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล 5) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ 6) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล 7) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2555, หน้า 5-6)

สภาพพัฒนาการเมือง (2555, หน้า 10-14) ได้จัดทำหนังสือคู่มือการใช้ และการประเมินตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระและเสนอรายละเอียดขององค์ประกอบด้านหลักความโปร่งใส จำนวน 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วย

- 1.1 มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพสูงที่นำมาใช้อย่างสม่ำเสมอ
- 1.2 มีการประเมินผลสม่ำเสมอทุกปีจากหน่วยงานภายนอก
- 1.3 มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องภารกิจที่หน่วยงานให้บริการ
- 1.4 มีการกำหนดช่องทาง วิธีการในการติดต่อร้องเรียนกับหน่วยงาน
- 1.5 มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

2. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณให้โทษ ประกอบด้วย

- 2.1 มีการนำความคิดเห็นที่รับฟังได้ไปใช้ปรับปรุงการทำงาน
- 2.2 มีเครื่องมือในการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นที่สะดวก เช่นกล่องรับฟังความคิดเห็น
- 2.3 บุคลากรของหน่วยงานไม่เคยมีการกระทำบางอย่างที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2.4 หน่วยงานแสดงต้นทุนผลผลิตต่อหน่วยการบริการ รวมทั้งการกำหนดค่าบริการที่โปร่งใสเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

3. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ประกอบด้วย

- 3.1 มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ
- 3.2 มีการเผยแพร่รายงานการเงินและมีใช้ทางการเงินข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยบริการข้อมูลการคิดค่าบริการและผลงานแก่สาธารณชนทั่วไป ทั้งทางเว็บไซต์และสื่ออื่นๆ

3.3 มีการเปิดเผยข้อมูลรายรับรายจ่ายสู่สาธารณะสรุปได้ว่า
หลักความโปร่งใสหมายถึง กระบวนการเปิดเผยข้อมูลโดยตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อ
สงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี
โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และ
สามารถตรวจสอบได้

องค์ประกอบของหลักความโปร่งใส ตามแนวคิดของนักวิชาการ
ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบย่อย โดยมีรายละเอียด
ดังตาราง 2

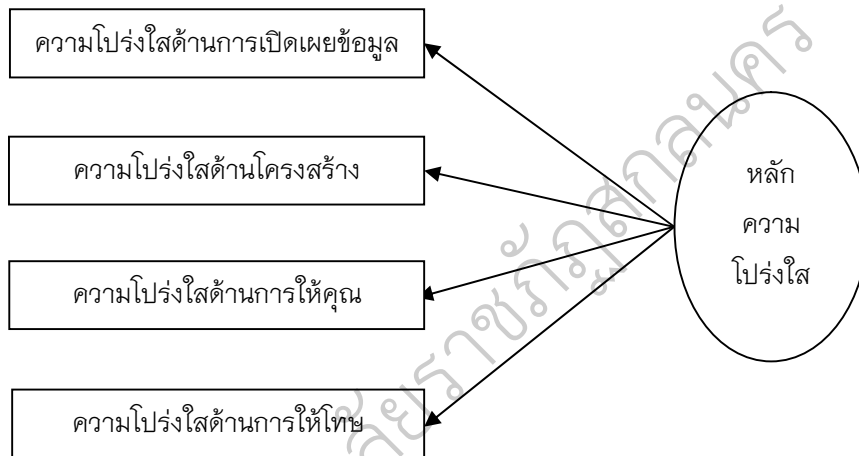
ตาราง 2 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส

องค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส	นักวิชาการ					ร้อยละ
	1. วิภาส ทองสุทธิ (2551)	2. ถิรวิภาส บุรีกุลและคณะ (2552)	3. ก.พ.ร. (2553)	4. สขร. (2555)	5. สถาบันส่งเสริมการบริหาร (2559)	
ความโปร่งใสด้านโครงสร้างหน่วยงาน	✓	✓			✓	60.00
ความโปร่งใสด้านการให้ข้อมูล	✓	✓			✓	60.00
ความโปร่งใสด้านการให้โทษ	✓	✓			✓	60.00
ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล	✓	✓		✓	✓	80.00
ด้านนโยบาย/ผู้บริหารและความพยายาม/ริเริ่ม ของหน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส			✓			20.00
ด้านความเปิดเผยการมีระบบตรวจสอบภายในองค์กร และการมีส่วนร่วมเรื่องมิตี			✓			20.00
ด้านการใช้ดุลยพินิจ			✓			20.00
ด้านการมีระบบ/กลไกจัดการรับเรื่องร้องเรียน			✓			20.00
การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ				✓		20.00
การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540				✓		20.00

จากตาราง 2 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกันและมีความถี่ตั้งแต่ ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อย ได้จำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล 2) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง 3) ความโปร่งใสด้านการให้คุณ 4) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ

4.1.2 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส

จากองค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส สามารถเขียนเป็นแผนภูมิ แสดงโมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความโปร่งใส

4.1.3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักความโปร่งใส

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสังเกตได้และการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือที่ใช้เพื่อการวิจัยมีความครอบคลุมมากขึ้น ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักความโปร่งใส ดังแสดงในตาราง 3

ตาราง 3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการและพฤติกรรมบ่งชี้ หลักความโปร่งใส

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
ความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล	การรับฟังความคิดเห็นจาก ประชาชนในการให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบและข้อบังคับ ต่างๆ การเผยแพร่รายงาน การเงินและมีใช้ทางการเงินข้อมูล ต้นทุนต่อหน่วยบริการข้อมูล การคิดค่าบริการและผลงานแก่ สาธารณชนทั่วไป ทั้งทางเว็บไซต์และสื่ออื่นๆ และการเปิดเผยข้อมูลรายรับ รายจ่ายสู่สาธารณะ	1. มีการรับฟังความคิดเห็นจาก ประชาชนในการให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบและข้อบังคับ ต่างๆ 2. มีการเผยแพร่รายงานการเงิน และมีใช้ทางการเงินข้อมูล ต้นทุนต่อหน่วยบริการข้อมูล การคิดค่าบริการและผลงานแก่ สาธารณชนทั่วไป ทั้งทางเว็บไซต์และสื่ออื่นๆ 3. มีการเปิดเผยข้อมูลรายรับ รายจ่ายสู่สาธารณะ
ความโปร่งใสด้าน โครงสร้าง	การตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง โปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้ อย่างชัดเจนประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมรับรู้การทำงานมี เจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมี ความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มาก ขึ้นมีการตั้งกรรมการหรือ หน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่ มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง	1) มีการตรวจสอบภายในที่ เข้มแข็งเช่นมีคณะกรรมการ ตรวจสอบคณะกรรมการ สอบสวนเป็นต้น 2) ระบบการทำงานโปร่งใสเห็น ระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน 3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ การทำงาน 4) มีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่มา ด้วยระบบคุณธรรมมี ความสามารถสูงในการ ปฏิบัติงาน 5) มีการตั้งกรรมการหรือ หน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่ 6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

ตาราง 3 (ต่อ)

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
ความโปร่งใสด้านการให้ คุณ	การมีค่าตอบแทนพิเศษในการ ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการ ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับ เจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์มีมาตรฐาน เงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย	1) มีค่าตอบแทนพิเศษ ในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ 2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับ การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ 3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับ เจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์ 4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูง พอเพียงกับค่าใช้จ่าย
ความโปร่งใสด้านการให้ โทษ	มีระบบการตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพมีวิธีการพิจารณา ลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรมมี การลงโทษจริงจหนักเบาตาม เหตุแห่งการกระทำผิดระบบ การฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มี ประสิทธิภาพหัวหน้างานลงโทษผู้ ทุจริตอย่างจริงจัง มีการปรามผู้ล่อทุจริตให้เลิก ความพยายามทุจริตและมี กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว	1) มีระบบการตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพ 2) มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำ ผิดอย่างยุติธรรม 3) มีการลงโทษจริงจหนักเบา ตามเหตุแห่งการกระทำผิด 4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำ ผิดที่มีประสิทธิภาพ 5) มีการปรามผู้ล่อทุจริตให้เลิก ความพยายามทุจริต 6) มีกระบวนการยุติธรรมที่ รวดเร็ว

4.2. องค์ประกอบหลักความรับผิดชอบ

4.2.1 ความหมายและความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ

ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของหลัก
ความรับผิดชอบ ไว้ดังนี้

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 173-175) ได้กล่าวว่า หลักความพร้อม
รับผิด ประกอบด้วยหลักการย่อย ดังนี้

1. การมีเป้าหมายที่ชัดเจนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบ
 สำเนิกรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ของ
 การปฏิบัติการ สร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการ
 เห็นผลลัพธ์นั้น
2. การเป็นเจ้าของร่วมกันจากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้
 ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุและเงื่อนไขเวลา
 ที่ต้องการให้เห็นผลงานเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรม
 นี้ร่วมกันเพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงานเพื่อผลิตภาพโดยรวม
 ขององค์การ
3. การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพความสำเร็จของการสร้าง
 วัฒนธรรมสำเนิกรับผิดชอบอยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความ
 เข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำทำการตัดสินใจอย่างมี
 ประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ
4. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง
 ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติและทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมี
 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอหน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม
 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและ
 เทคโนโลยีใหม่ๆ
5. การมีแผนการสำรองส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มี
 ลักษณะวัฒนธรรมสำเนิกรับผิดชอบต้องมีการวางแผนฟื้นฟูที่สามารถสื่อสารให้ทุกคน
 ในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผนและนโยบายขององค์การและที่สำคัญคือ
 ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย
6. การติดตามและประเมินผลการทำงานองค์การจำเป็นต้อง
 มีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอเพื่อตรวจสอบดูว่า
 ผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไป
 ตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันทีขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้อง
 ได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2552, หน้า 64) ได้กล่าวว่า หลักสำนึก รับผิดชอบมีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้นยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะเป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้โดยในแง่มุมของการปฏิบัติถือว่าสำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบประกอบด้วย หลักการย่อย ดังนี้

1. การมีเป้าหมายที่ชัดเจนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนึกรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการ สร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น
2. การเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุและเงื่อนไขเวลาที่ต้องการเห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงานเพื่อภาพรวมขององค์การ
3. การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบอยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ
4. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติและทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอหน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ
5. การมีแผนการสำรองส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบต้องมีการวางแผนฟื้นฟูที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผนและนโยบายขององค์การและที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

6. การติดตามและประเมินผลการทำงานองค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอเพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันทีขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

สภาพพัฒนาการเมือง (2555, หน้า 10-14) ได้จัดทำหนังสือการใช้และการประเมินตัวชี้วัดธรรมาภิบาลกล่าวว่า ความสำนึกรับผิดชอบมีองค์ประกอบ จำนวน 2 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประกอบด้วย

1.1 มีระบบการกระจายข่าวสารข้อมูลของหน่วยงานให้แก่ประชาชนทราบโดยทั่วถึง

1.2 ผู้บริหารหน่วยงานได้สื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนรวมของหน่วยงานแก่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2. หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล ประกอบด้วย

2.1 มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งงานอย่างชัดเจน (Job Description)

2.2 มีการจัดทำดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
สรุปได้ว่า หลักความความรับผิดชอบหมายถึง ความสามารถในการตอบคำถาม การอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมที่กระทำ รับผิดชอบในผลงานและปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้

องค์ประกอบของหลักความรับผิดชอบ ตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบย่อย โดยมีรายละเอียด ดังตาราง 4

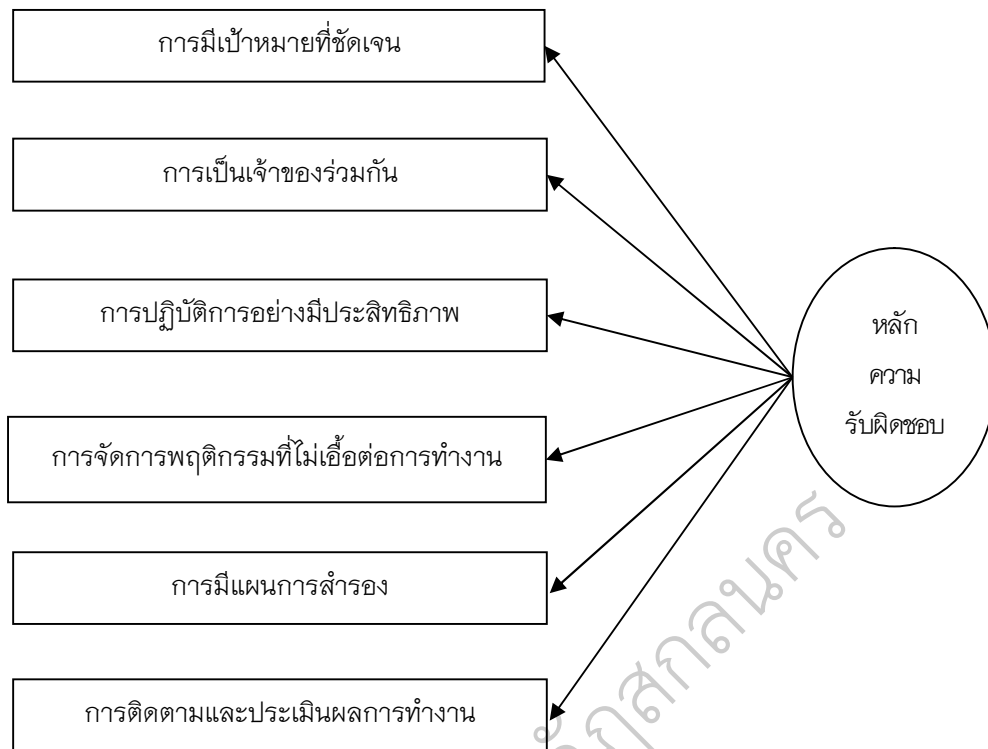
ตาราง 4 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ	นักวิชาการ			ร้อยละ
	1. วิภาส ทองสุธี (2551)	2. ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2552)	3. สภภาพฒนาการเมือง (2555)	
การมีเป้าหมายที่ชัดเจน	✓	✓		66.67
การเป็นเจ้าของร่วมกัน	✓	✓		66.67
การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ	✓	✓		66.67
การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน	✓	✓		66.67
การมีแผนการสำรอง	✓	✓		66.67
การติดตามและประเมินผลการทำงาน	✓	✓		66.67
หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ			✓	33.33
หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล			✓	33.33

จากตาราง 4 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกันและมีความถี่ตั้งแต่ ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อย ได้องค์ประกอบย่อย จำนวน 6 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน 2) การเป็นเจ้าของร่วมกัน 3) การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน 5) การมีแผนการสำรอง 6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน

4.2.2 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ

จากองค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ สามารถเขียนเป็น แผนภูมิแสดงโมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความรับผิดชอบ

4.2.3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้ หลักความรับผิดชอบ

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสังเกตได้ และการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือที่ใช้เพื่อการวิจัย มีความครอบคลุมมากขึ้น ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักความรับผิดชอบ ดังแสดงในตาราง 5

ตาราง 5 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การมีเป้าหมายที่ชัดเจน	การสนับสนุนการดำเนินงานด้วยความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม จนเกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และมีแผนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเป็นขั้นตอน	1. องค์การจะต้องกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการ 2. การสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อใด
การเป็นเจ้าของร่วมกัน	การประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุและเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงานเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกันเพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงานเพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์การ	1. มีการประกาศเป้าหมายที่ต้องการให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ 2. แจ้งเงื่อนไขเวลาที่ต้องการเห็นผลงาน 3. เปิดโอกาสให้ทุกคนได้ร่วมกันเป็นเจ้าของการสร้างวัฒนธรรมการทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อ
การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ	ผู้ร่วมงานเกิดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบต่ออยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ	1. สามารถชักนำหรือจูงใจให้ผู้ร่วมงานเกิดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย 2. มีการสื่อสารและสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การ 3. ผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำและตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ 4. มีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ

ตาราง 5 (ต่อ)

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การจัดการพฤติกรรมที่ไม่ เอื้อต่อการทำงาน	การเปิดโอกาสให้บุคลากร ปรับปรุงตัวเองและมีมาตรการ ในการจัดการกับพฤติกรรม สำหรับบุคลากรที่ไม่ปรับปรุง ตนเอง	1. เปิดโอกาสให้บุคลากรปรับปรุง ตัวเอง 2. มีมาตรการในการจัดการกับ พฤติกรรมของบุคลากรที่ไม่ ปรับปรุงตนเอง
การมีแผนการสำรอง	มีแผนการสำรองใช้แก้ปัญหา ควบคุมดูแลกำกับ สามารถ สื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ ทราบและเข้าใจถึงแผนและ นโยบาย การปฏิบัติงานตั้งแต่ต้น จนจบหากพบหรือมีปัญหา ระหว่างทำงาน ให้ดำเนินการ แก้ไขโดยฉับพลันมีการกระจาย ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย	1. มีแผนการสำรองใช้แก้ปัญหา 2. สามารถสื่อสารให้ทุกคนใน องค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบาย 3. ควบคุมดูแลกำกับ การปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นจนจบหาก พบหรือมีปัญหาระหว่างทำงาน ให้ดำเนินการแก้ไขโดยฉับพลัน 4. มีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย
การติดตามและประเมินผล การทำงาน	ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตาม ผลงานที่ปรากฏ โดยใช้วิธีการ ประเมินที่หลากหลาย และให้ บุคคลที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมใน การประเมิน	1. ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ตามผลงานที่ปรากฏ 2. ใช้วิธีการประเมินที่หลากหลาย 3. ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ในการประเมิน

4.3 องค์ประกอบหลักการมีส่วนร่วม

4.3.1 ความหมายและความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม

ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของหลักการ
มีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

ทวีศิลป์ กุศลภาดล (2547, หน้า 89-91) ได้สรุปองค์ประกอบของ
การมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การวางแผน อาจารย์และบุคลากรทุกฝ่ายมีโอกาส

ในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยตัวแทนจากประชาชนภายนอกมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยอาจารย์และบุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแสดงประชามติวิจารณ์ร่างแผนพัฒนามหาวิทยาลัยตัวแทนจากประชาชนภายนอกมีส่วนร่วมในการแสดงประชามติวิจารณ์ร่างแผนพัฒนามหาวิทยาลัยอาจารย์และบุคลากรทุกฝ่ายมีโอกาสในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาในลักษณะของการประชามติ ตัวแทนจากประชาชนภายนอกมีโอกาสในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาในลักษณะของการประชามติ

2. การปฏิบัติและดำเนินการ อาจารย์และบุคลากรทุกฝ่าย

มีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยตัวแทนจากประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย บุคลากรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหขององค์กร ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้สองทาง มีการทำงานเป็นทีมในการบริหารอาจารย์และบุคลากรทุกฝ่ายมีโอกาสในการติดตามหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตัวแทนจากประชาชนภายนอก มีโอกาสในการติดตามหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

3. การงบประมาณ อาจารย์และบุคลากรทุกฝ่ายสามารถ

เข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่าง กระบวนการร่างงบประมาณของมหาวิทยาลัย ตัวแทนจากประชาชนภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่าง กระบวนการร่างงบประมาณของมหาวิทยาลัยอาจารย์ และบุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพิจารณาผ่านร่างงบประมาณของมหาวิทยาลัย ตัวแทนจากประชาชนภายนอกมีส่วนร่วมในการพิจารณาผ่านร่างงบประมาณของมหาวิทยาลัยอาจารย์ และบุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณตัวแทนจากประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ

4. การติดตามประเมินผลและการกำกับดูแล อาจารย์และ

บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบายตัวแทนจากประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบายอาจารย์และบุคลากรทุกฝ่าย มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร ตัวแทนจากประชาชนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 172-173) ได้กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน หรือเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าวการแสดงนิทรรศการและการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

3. ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจและวางแผนเตรียมโครงการและเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อุญญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาแนวทางประนีประนอม เป็นต้น

4. ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

อรรถัย กักผล (2552, หน้า 24-25) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นการให้บทบาทในการเป็นผู้ร่วมตัดสินใจ

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ ผลการตัดสินใจร่วมกัน จะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม

3. การมีส่วนร่วมในการในการปฏิบัติ ตลอดกระบวนการ

4. การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น เป็นการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ

5. การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสาร

ปธาน สุวรรณมงคล (2558, หน้า 17-18) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การให้ข้อมูลแก่บุคคลภายนอกหน่วยงาน ประเภทผู้รับข้อมูลการใช้สื่อในการให้ข้อมูลความถี่ในการให้ข้อมูลและช่องทางการเข้าถึงข้อมูล

2. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น และปรึกษาหารือ ประกอบด้วย หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนภายนอกหน่วยงาน กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานรับฟังความคิดเห็น ความเต็มใจในการรับฟังความคิดเห็น การเห็นคุณค่าของการรับฟังความคิดเห็น การท้วงชี้ การตัดสินใจหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. การมีส่วนร่วมในระดับวางแผนตัดสินใจพัฒนาศักยภาพ ประกอบด้วย หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนการมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจ มิติของเวลาในการตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กระบวนการใช้กรรมกรในการตัดสินใจ

4. ในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน ประกอบด้วย หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ รวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับคำแนะนำ มาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

องค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วม ตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบย่อย โดยมีรายละเอียด ดังตาราง 6

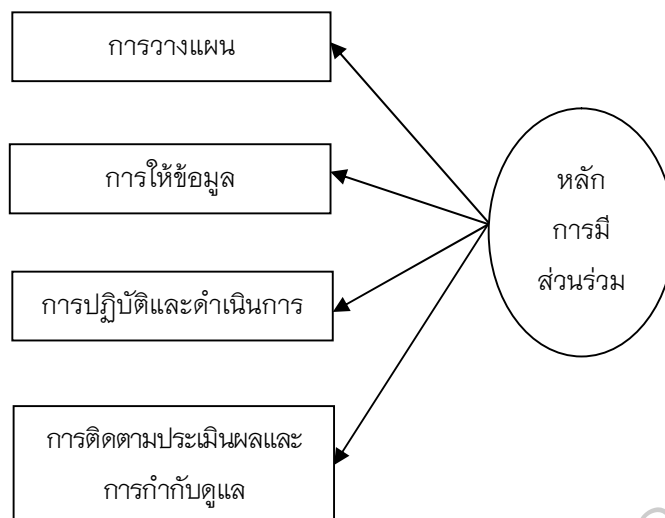
ตาราง 6 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักการมีส่วนร่วม

องค์ประกอบย่อยหลักการมีส่วนร่วม	นักวิชาการ				ร้อยละ
	1. ทรัดัดปี กุลนภาคด (2547)	2. วรภาค ทองสุธ (2551)	3. อรพัย กักผล (2552)	4. ปธาน ดูรรณมดล (2558)	
การวางแผน	✓	✓	✓	✓	100.00
การปฏิบัติและดำเนินการ	✓		✓		50.00
การพิจารณางบประมาณ	✓				25.00
การติดตามประเมินผลและการกำกับดูแล	✓		✓		50.00
การให้ข้อมูล		✓	✓	✓	75.00
การเปิดรับความคิดเห็น		✓			25.00
การพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม		✓			25.00
การรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ				✓	25.00
การสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน				✓	25.00

จากตาราง 6 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกันและมีความถี่ตั้งแต่ ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อย ได้ จำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1)การวางแผน 2) การให้ข้อมูล 3) การปฏิบัติและดำเนินการ 4) การติดตามประเมินผล และการกำกับดูแล

4.3.2 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักการมีส่วนร่วม

จากองค์ประกอบย่อยหลักการมีส่วนร่วม สามารถเขียนเป็นแผนภูมิ แสดงโมเดลองค์ประกอบย่อยหลักการมีส่วนร่วม ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักการทำงานมีส่วนร่วม

4.3.3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการและพฤติกรรมบ่งชี้หลักการทำงานมีส่วนร่วม

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสังเกตได้ และการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือที่ใช้เพื่อการวิจัย มีความครอบคลุมมากขึ้น ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักการทำงานมีส่วนร่วม ดังแสดงในตาราง 7

ตาราง 7 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักการทำงานมีส่วนร่วม

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การวางแผน	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการวางแผนงาน โครงการ และยอมรับความคิดเห็นของบุคลากรส่วนใหญ่เป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิบัติงาน	1) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการวางแผนงาน โครงการ 2) ยอมรับความคิดเห็นของบุคลากรส่วนใหญ่เป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิบัติงาน

ตาราง 7 (ต่อ)

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การให้ข้อมูล	การเปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการจัดการศึกษาพร้อมทั้งส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวิชาการ และให้บุคคลหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร	1) เปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการจัดการศึกษา 2) ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวิชาการ 3) ให้บุคคลหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร
การปฏิบัติและดำเนินการ	บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาในการบริหารงานของสถานศึกษา องค์กร ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้ดี	1) บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาในการบริหารงานของสถานศึกษา 2) องค์กร ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้ดี
การติดตามประเมินผลและการกำกับดูแล	บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบายตัวแทนจากประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบายบุคลากรทุกฝ่าย มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร	1) บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย 2) บุคลากรทุกฝ่าย มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร

4.4 องค์ประกอบหลักนิติธรรม

4.4.1 ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมาย และความสำคัญของหลักนิติธรรม ไว้ดังนี้

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 168-169) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบด้วย

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหลักนิติธรรม มีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังและหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษาผู้พิพากษาสามารถทำการหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษา มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณา พิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้นโดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการกล่าว คือ ความอิสระจากคู่ความความอิสระจากรัฐและความอิสระจากสังคม

6. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิดแล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆ มิได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญหมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุด ในระบบกฎหมายของรัฐนั้นและหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมาย ดังกล่าว ย่อมไม่มีผลบังคับ

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2552, หน้า 8-9) ได้กล่าวว่า
หลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหลักนิติธรรม มีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาคสิทธิทั้งสอง ประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นกรจำกัดสิทธิของประชาชน มีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนโดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษาผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษาที่มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมายเมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิดแล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆ มิได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญหมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมาย

ของรัฐนั้นและหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

กรองทอง เขียนทอง (2555, หน้า 40) กล่าวว่า หลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบด้วย 5 หลักการ คือ

1. หลักการแบ่งขอบข่ายของงาน
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
3. หลักความชอบด้วยกฎระเบียบของฝ่ายบริหาร
4. หลักความเป็นอิสระในการบริหาร
5. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ

กำชัย จงจักรพันธ์ (2556, ออนไลน์) หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม คือ ใช้บังคับไม่ได้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่

1. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
2. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
3. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
4. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
5. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
6. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต

ปธาน สุวรรณมงคล (2558, หน้า 13-14) กล่าวว่า หลักนิติธรรมมี 7 องค์ประกอบหลัก คือ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
3. หน่วยงานที่มีหลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่
4. หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย
5. ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติ
6. หน่วยงานยึดหลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

ในทางเนื้อหา

หน้าที่

7. หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม (Rule of laws) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมายและการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

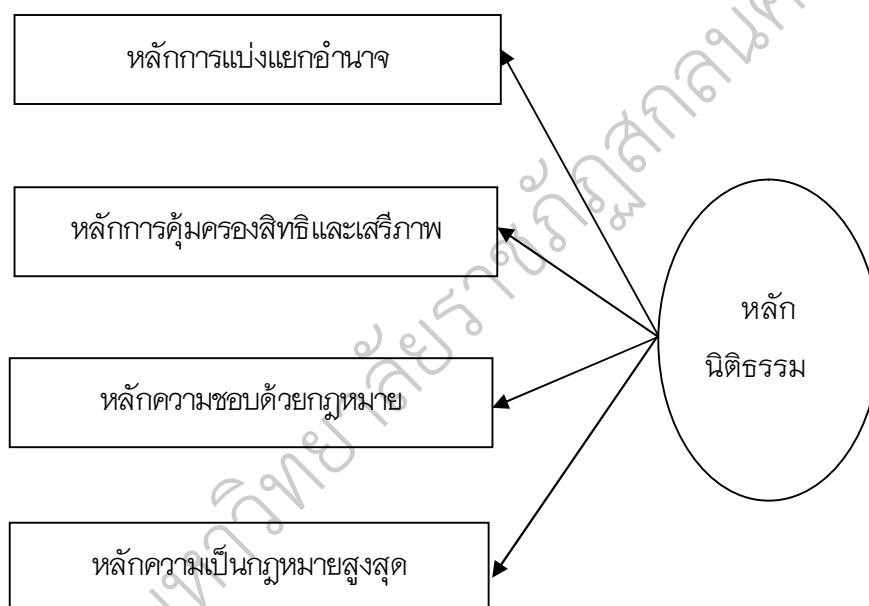
องค์ประกอบของหลักนิติธรรม ตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบย่อย โดยมีรายละเอียดดังตาราง 8

ตาราง 8 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรม

องค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรม	นักวิชาการ					ร้อยละ
	1. วิภาส ทองสุทธิ (2551)	2. ถิรชาติ บุรีกุลและคณะ (2552)	3. กรองทอง เขื่อนทอง (2555)	4. กำชัย เจริญพันธ์ (2556)	5. ปธาน สุวรรณมงคล (2558)	
หลักการแบ่งแยกอำนาจ	✓	✓	✓		✓	80.00
หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	✓	✓	✓		✓	80.00
หลักความชอบด้วยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายบริหาร	✓	✓	✓		✓	80.00
หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา	✓	✓			✓	60.00
หลักความอิสระของผู้พิพากษา	✓	✓		✓	✓	80.00
หลักไม่มีความผิดและไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย	✓	✓	✓		✓	80.00
หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด	✓	✓			✓	60.00
หลักความเป็นอิสระในการบริหาร			✓			20.00
กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ				✓		20.00
กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ				✓		20.00
กฎหมายต้องใช้อย่างเป็นธรรมทั่วไป				✓		20.00
เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย				✓		20.00

จากตาราง 8 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรม ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกันและมีความถี่ตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อย และรวมเอาองค์ประกอบที่คล้ายกันเข้าด้วยกัน จึงได้องค์ประกอบย่อย จำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมาย 4) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด

4.4.2 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรมจากองค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรม สามารถเขียนเป็นแผนภูมิแสดงโมเดลองค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรม ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักนิติธรรม

4.4.3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้ ด้านหลักนิติธรรม

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสังเกตได้และการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือที่ใช้เพื่อการวิจัยมีความครอบคลุมมากขึ้น ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักนิติธรรม ดังแสดงในตาราง 9

ตาราง 9 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการและพฤติกรรมบ่งชี้หลักนิติธรรม

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
หลักการแบ่งแยกอำนาจ	การแบ่งงานของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรและมีขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการประชาชน	1) มีการแบ่งงานของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน 2) มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจน 3) มีขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการประชาชน
หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	การพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือตัดสินคดี ยึดหลักกฎหมายอย่างเป็นธรรมทุกฉบับไม่เลือกปฏิบัติและตามลำดับก่อนหลังและการให้บริการประชาชนยึดหลักความเสมอภาค	1) การพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือตัดสินคดี ยึดหลักกฎหมายอย่างเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและตามลำดับก่อนหลัง 2) การให้บริการประชาชนโดยยึดหลักความเสมอภาค
หลักความชอบด้วยกฎหมาย	การพิจารณาคำร้อง ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงให้วิธีการปฏิบัติราชการที่ดีขึ้นและแจ้งผลการดำเนินงานให้ทราบและมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จในการให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ทันตามกำหนดและตามลำดับก่อนหลัง	1) มีการพิจารณาคำร้อง ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงให้วิธีการปฏิบัติราชการที่ดีขึ้นและแจ้งผลการดำเนินงานให้ทราบ 2) มีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการแล้วเสร็จหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ทันตามกำหนดและตามลำดับก่อนหลัง
หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด	การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ได้มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องครบถ้วน และมีการกระจายอำนาจสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมา	1) การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องครบถ้วน 2) มีการกระจายอำนาจสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมา

4.5 องค์ประกอบหลักคุณธรรม

4.5.1 ความหมายและความสำคัญของหลักคุณธรรม

ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของหลักคุณธรรม ไว้ดังนี้

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 170) ได้กล่าวว่า หลักคุณธรรมประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1. หน่วยงานปลอดการทุจริต
2. หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย
3. หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและ

จรรยาบรรณ

ปธาน สุวรรณมงคล (2558, หน้า 14-15) กล่าวว่า หลักคุณธรรมมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1. การปลอดจากการทุจริต ได้แก่ ปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ปฏิบัติงานต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีที่ผิดกฎหมาย

2. การปลอดจากการทำผิดวินัย ได้แก่ การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านการทำงานในหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลด้านพฤติกรรมส่วนตัว ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนการลงโทษทางวินัย

3. การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ได้แก่ ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ด้านปฏิสัมพันธ์ด้านการยึดมั่น คำสัญญาธรรมเนียมนะเบียบศาสนา การทำงานตามขั้นตอน

4. ความเป็นกลางของผู้บริหาร ได้แก่ ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหารองค์การ

ถวิล อรัญเวศ (มปป, อัดสำเนา, หน้า 3-4) กล่าวว่า หลักคุณธรรมหมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามการส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์จริงใจขยันอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติการประยุกต์ธรรมาภิบาลหลักคุณธรรมไปใช้ในการบริหารสถานศึกษาได้แก่

1. หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานวิชาการ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาส่งเสริมให้ครูผู้สอนได้นำหน่วยการเรียนรู้ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงลงสู่ห้องเรียนส่งเสริมให้ผู้เรียนยึดมั่นในคุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ คือ ชยันต ประหยัด ซื่อสัตย์ มีวินัย สุภาพสะอาด สามัคคีมีน้ำใจ การส่งเสริมให้ครูได้นำคำขวัญของนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

2. หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษากำกับติดตามไม่ให้ครูและบุคลากรมีการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงบประมาณจัดสรรงบประมาณปัจจัยพื้นฐานให้นักเรียนอย่างเป็นธรรมจัดสรรงบประมาณกลางวันให้กับนักเรียนอย่างเป็นธรรมจัดหาเงินทุนการศึกษาแก่นักเรียนเรียนดีประพฤติดี เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาเป็นต้น

3. หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานบริหารบุคคลการส่งเสริมให้ครูและบุคลากรมีวินัยยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของไทย

4. หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานบริหารทั่วไปเช่นการจัดกิจกรรมระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนยึดมั่นใน 3 ดี คือ ประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และการห่างไกลยาเสพติด งานบริหารทั่วไป เช่น การจัดกิจกรรมระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนยึดมั่นใน 3 ดี คือ ประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และการห่างไกลยาเสพติด

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรม (Ethic) หมายถึง การยึดมั่นถือมั่นในคุณธรรม ความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม รวมถึงมีความซื่อสัตย์ จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริต หลักคุณธรรมจึงเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับการปฏิบัติต่อกัน

องค์ประกอบของหลักคุณธรรม ตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบย่อย โดยมีรายละเอียดดังตาราง 10

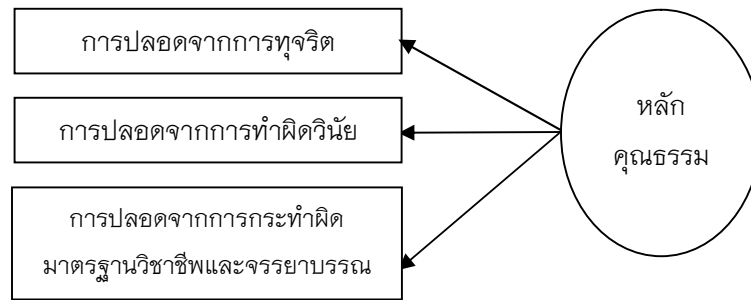
ตาราง 10 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักคุณธรรม

องค์ประกอบย่อยหลักคุณธรรม	นักวิชาการ			ร้อยละ
	1. ภิภล ทออสู่ (2551)	2. ปทอน สออรธอองคค (2558)	3. ออิล อธอญวอ (มปป. อ้อลล่านอ)	
การปลอดจากการทุจริต	✓	✓		66.66
การปลอดจากการทำผิดวินัย	✓	✓		66.66
การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ	✓	✓		66.66
ความเป็นกลางของผู้บริหาร		✓		33.33
หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานวิชาการ			✓	33.33
หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานงบประมาณ			✓	33.33
หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานบุคคล			✓	33.33
หลักคุณธรรมด้านการบริหารงานทั่วไป			✓	33.33

จากตาราง 10 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักคุณธรรม ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกัน และมีความถี่ตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อย ได้องค์ประกอบย่อย จำนวน 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การปลอดจากการทุจริต 2) การปลอดจากการทำผิดวินัย 3) การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ

4.5.2 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักคุณธรรม

จากองค์ประกอบย่อยหลักคุณธรรม สามารถเขียนเป็นแผนภูมิแสดงโมเดลองค์ประกอบย่อยหลักคุณธรรม ดังภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 โมเดลองค์ประกอบย่อยด้านคุณธรรม

4.5.3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้ ด้านหลักคุณธรรม

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสังเกตได้และการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือที่ใช้เพื่อการวิจัย มีความครอบคลุมมากขึ้น ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักคุณธรรม ดังแสดงในตาราง 11

ตาราง 11 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้หลักคุณธรรม

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การปลอดจากการทุจริต	การปฏิบัติงานที่เป็นไปตาม กฎหมายกำหนดปฏิบัติงานตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย	1) ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตาม กฎหมาย 2) ปฏิบัติงานต่ำกว่าที่ กฎหมายกำหนด 3) ปฏิบัติงานเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด 4) ปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายแต่ใช้วิธีที่ผิดกฎหมาย

ตาราง 11 (ต่อ)

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การปลอดจากการทำผิดวินัย	การปลอดจากการทำผิดวินัย ได้แก่ การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านการทำงานในหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลด้านพฤติกรรมส่วนตัวด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนการลงโทษทางวินัย	1) การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านการทำงานในหน้าที่ 2) การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคล 3) การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านพฤติกรรมส่วนตัว 4) การปลอดจากการทำผิดวินัยด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน
การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ	การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ได้แก่ ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ด้านปฏิสัมพันธ์ด้านการยึดมั่นคำสัญญาธรรมเนียมระเบียบศาสนา และการทำงานตามขั้นตอน	1) การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ 2) การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณด้านปฏิสัมพันธ์ 3) การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณด้านการยึดมั่นคำสัญญาธรรมเนียมระเบียบศาสนา และการทำงานตามขั้นตอน

4.6 องค์ประกอบหลักความคุ้มค่า

4.6.1 ความหมายและความสำคัญของหลักความคุ้มค่า

ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของหลักความคุ้มค่า ไว้ดังนี้

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 175) ได้กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า จะคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการบริหาร การจัดการ และการใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดสิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง โดยหลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย

1. การประหยัดหมายถึง
 - 1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
 - 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
 - 1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
 - 1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
 - 1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดหมายถึง
 - 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
3. ความสามารถในการแข่งขันหมายถึง
 - 3.1 การมีนโยบายแผนวิสัยทัศน์พันธกิจและเป้าหมาย
 - 3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
 - 3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน
 - 3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

กรองทอง เขียนทอง (2555, หน้า 54-55) สรุปว่า หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้

1. การประหยัดหมายถึง
 - 1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
 - 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
 - 1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
 - 1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
 - 1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดหมายถึง
 - 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
 - 2.4 ความสามารถในการแข่งขันหมายถึง
 - 2.5 การมีนโยบายแผนวิสัยทัศน์พันธกิจและเป้าหมาย
 - 2.6 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
 - 2.7 การมีการประเมินผลการทำงาน
 - 2.8 ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

ประธาน สุวรรณมงคล (2558, หน้า 19-20) กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักความคุ้มค่า มี 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. การประหยัด ได้แก่ การทำงานและผลตอบแทนบุคลากร เป็นไปอย่างเหมาะสมไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ หน่วยงานมีผลผลิตหรือบริการที่ได้มาตรฐานหน่วยงานมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงินของหน่วยงานมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ได้แก่ หน่วยงานใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลหน่วยงานมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
3. มีศักยภาพในการแข่งขัน ได้แก่ หน่วยงานมีนโยบายแผนวิสัยทัศน์ พันธกิจเป้าหมายหน่วยงานมีการเน้นผลงานด้านการบริการ ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า (Value for money or bang for the buck) หมายถึง การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือยและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด

องค์ประกอบของหลักความคุ้มค่า ตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบย่อย โดยมีรายละเอียดดังตาราง 12

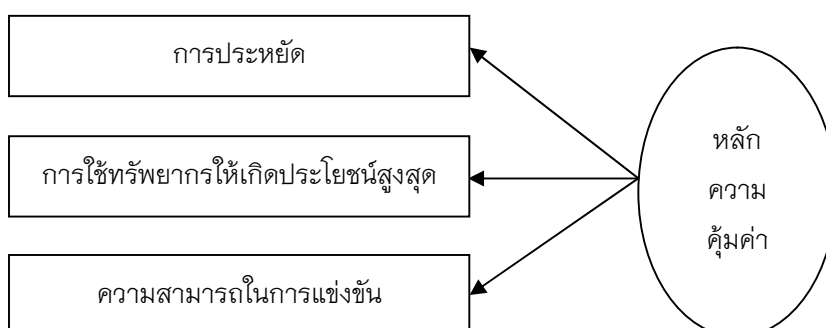
ตาราง 12 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักความคุ้มค่า

องค์ประกอบย่อยหลักความคุ้มค่า	นักวิชาการ			ร้อยละ
	1. วิภาส ทองสุธี (2551)	2. กรองทอง เขียนทอง (2555)	3. ปธาน สุวรรณมงคล (2558)	
การประหยัด	✓	✓	✓	100
การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	✓	✓	✓	100
ความสามารถในการแข่งขัน	✓	✓	✓	100

จากตาราง 12 การสังเคราะห์องค์ประกอบย่อยหลักความคุ้มค่า ผู้วิจัยได้เลือกองค์ประกอบที่นักวิชาการแสดงความคิดเห็นตรงกันและมีความถี่ตั้งแต่ ร้อยละ 50 ขึ้นไป มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อย ได้องค์ประกอบย่อย จำนวน 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) ความสามารถในการแข่งขัน

4.6.2 โมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความคุ้มค่า

จากองค์ประกอบย่อยหลักความคุ้มค่า สามารถเขียนเป็นแผนภูมิ แสดงโมเดลองค์ประกอบย่อยหลักความคุ้มค่า ดังภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 โมเดลองค์ประกอบย่อยด้านหลักความคุ้มค่า

4.6.3 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการ และพฤติกรรมบ่งชี้

ด้านหลักความคุ้มค่า

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสังเกตได้และการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือที่ใช้เพื่อการวิจัย มีความครอบคลุมมากขึ้น ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการและพฤติกรรมบ่งชี้หลักความคุ้มค่า ดังแสดงในตาราง 13

ตาราง 13 องค์ประกอบย่อย นิยามเชิงปฏิบัติการและพฤติกรรมบ่งชี้หลักความคุ้มค่า

องค์ประกอบย่อย	นิยามเชิงปฏิบัติการ	พฤติกรรมบ่งชี้
การประหยัด	การใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการอย่างประหยัด ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน	1) ใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการอย่างประหยัด 2) ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน
การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	การปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ และจัดสรรทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างยุติธรรม	1) ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม 2) ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ 3) จัดสรรทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างยุติธรรม
ความสามารถในการแข่งขัน	มีการวางแผนนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาและมีวิธีการปฏิบัติจนเห็นผลผลิตที่มีคุณภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น	1) มีการวางแผนนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน 2) มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา 3) มีวิธีการปฏิบัติจนเห็นผลผลิตที่มีคุณภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดี

ทวีศิลป์ กุลนภาดล (2547, หน้า 223-227) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันด้วยโปรแกรมลิสเรลกลุ่มตัวอย่างเป็น อาจารย์ผู้บริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวนรวม 819 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอนผลการวิจัยพบว่าองค์ประกอบทั้ง 5 องค์ประกอบ คือ ความเป็นอิสระเสรีภาพทางวิชาการการมีส่วนร่วมความรับผิดชอบตรวจสอบได้และความโปร่งใสในการบริหารกิจการ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยองค์ประกอบที่มีค่าน้ำหนักสูงสุด คือ องค์ประกอบทางด้านความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในการบริหารกิจการ โดยผลการทดสอบของโมเดลโครงสร้างตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏกับข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการวิจัยทำให้ได้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 95 ตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ด้านความเป็นอิสระ 21 ตัวบ่งชี้ เสรีภาพทางวิชาการ 18 ตัวบ่งชี้ การมีส่วนร่วม 19 ตัวบ่งชี้ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ 16 ตัวบ่งชี้ และความโปร่งใสในการบริหารกิจการ 19 ตัวบ่งชี้ การตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเกณฑ์สัมพัทธ์ของตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีทั้ง 95 ตัวบ่งชี้ ผลการตรวจสอบพบว่าตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี จำนวน 93 ตัวบ่งชี้มีความเที่ยงตรงเชิงเกณฑ์สัมพัทธ์และไม่มีความเที่ยงตรงเชิงเกณฑ์สัมพัทธ์ จำนวน 2 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ การพัฒนากองทุนวิชาชีพ และการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของอาจารย์พิเศษและอาจารย์อัตราจ้าง

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548, หน้า 87-88) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร ผลการวิจัย พบว่า 1) ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ หลักความรับผิดชอบต่อหลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักความร่วมมือและหลักความโปร่งใสตามลำดับ 2) ผู้บริหารสถานศึกษา และครูมีความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ หลักความคุ้มค่า

หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความร่วมมือ หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใส ตามลำดับ 3) ความแตกต่างของการปฏิบัติจริงและความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุททาสคร ไม่มีความแตกต่างกัน โดยที่ค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติจริงน้อยกว่าความคาดหวังทุกด้าน โดยมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีการใช้หลักความโปร่งใสอยู่ในระดับสุดท้าย

บรรจง เจริญสุข (2552, หน้า 254-262) ได้ศึกษาวิจัยการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ผลการศึกษา พบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีสภาพการบริหารสถานศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตามขอบข่ายภารกิจการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ส่วนรูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วย ภารกิจการบริหารสถานศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ละด้านประกอบด้วยภารกิจการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าผลการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีความเห็นว่า รูปแบบมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากที่สุดทุกด้าน

บังอร พุกษารุ่งเรือง (2553, หน้า 235-253) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผลการศึกษา พบว่า องค์ประกอบ 2 องค์ประกอบ คือ การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาและภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยองค์ประกอบที่มีน้ำหนักสูงที่สุด ได้แก่ องค์ประกอบด้านภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีผลการทดสอบของโมเดลโครงสร้างตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ .05 นอกจากนี้ยังพบว่าตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขององค์ประกอบการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาและภารกิจสถาบันอุดมศึกษา

รวมจำนวน 73 องค์ประกอบ ตัวบ่งชี้ด้านการบริหารทั่วไป 9 ตัวบ่งชี้ ด้านการบริหาร
วิชาการ 5 ตัวบ่งชี้ ด้านการบริหารการเงิน 6 ตัวบ่งชี้ ด้านการวิจัย 8 ตัวบ่งชี้
ด้านการบริหารวิชาการ 11 ตัวบ่งชี้ ด้านการทํานุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 7 ตัวบ่งชี้

ตอนที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้

การนำเสนอสาระที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้
ผู้วิจัยได้ นำเสนอเป็น 8 ส่วน ดังนี้

1. ความหมายของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้ตรงกับคำภาษาอังกฤษ คือ Indicator ซึ่งคำนี้มีความหมายใกล้เคียง
กับดัชนี หรือ Index ในภาษาอังกฤษ เป็นศัพท์ที่ใช้แทนกันได้ มีความหมายใกล้เคียงกัน
Indicator มีความหมายสองนัย คือ เครื่องชี้หรือตัวชี้ (pointer) ใดๆ สำหรับบันทึกหรือ
แสดงอีกนัยหนึ่ง หมายถึง กลุ่มค่าสถิติที่นำมารวมกัน เพื่อบ่งชี้สภาพเศรษฐกิจหรือสภาพที่
ต้องการศึกษา คำว่า Index ในความหมายใหม่ หมายถึง สัดส่วนหรืออัตราส่วนระหว่าง
ปริมาณสองจำนวน หรือการเปรียบเทียบปริมาณระหว่าง ช่วงเวลาหนึ่งกับอีกช่วงเวลา
หนึ่ง จะเห็นได้ว่า Indicator จะมีความหมายกว้างกว่า Index เพราะ Index เป็น Indicator
ชนิดหนึ่ง (นงลักษณ์ วิรัชชัย และสุวิมล ว่องวานิช, 2541, หน้า 51-52) ส่วนพจนานุกรม
ออกซ์ฟอร์ด (Johnstone, 1981, pp. 2-3 อ้างถึงใน Oxford Dictionary) ได้อธิบาย
ความหมายของ “ตัวบ่งชี้” ว่าเป็นสิ่งที่ชี้ หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Indicators as
that which point out or direct attention to something) สำหรับในภาษาไทยมีคำที่นำมา
ใช้ในความหมายเดียวกับคำว่า “ตัวบ่งชี้” อยู่หลายคำเช่น ดัชนี ดัชนีบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ ตัวชี้
ตัวชี้หน้า ตัวชี้วัด เครื่องชี้ เครื่องชี้บอก และเครื่องชี้วัด เป็นต้น แต่สำหรับการวิจัยครั้งนี้
ผู้วิจัยใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” เนื่องจากเป็นคำที่ให้ความหมายชัดเจนว่า เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึง
เรื่องที่กำลังศึกษา ได้มีผู้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ไว้ต่างๆ กัน ดังนี้

ประยูร เจริญสุข (2553, หน้า 8) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง
สารสนเทศที่อยู่ในรูปของข้อความ ตัวประกอบตัวแปรหรือค่าที่สังเกตได้จากตัวเลขหรือ
ข้อเท็จจริงมาสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดค่าหรือคุณค่าที่สามารถชี้ให้เห็นลักษณะของสภาพ
การดำเนินงานหรือผลการดำเนินงานนั้นๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ปริญญญา จิตอร่าม (2553, หน้า 91) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่บอกรสภาพหรือสภาวะในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพของ สถานการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ณ ที่ใดที่หนึ่ง ซึ่งลักษณะดังกล่าว เป็นการนำข้อมูลหรือตัวแปรหรือข้อความจริงมาสัมพันธ์กันเพื่อให้เห็นคุณค่าที่สามารถ ชี้ให้เห็นลักษณะของสถานการณ์ของสิ่งที่ต้องการวัดได้

ศิริชัย กาญจนวาสี (2554, หน้า 28) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บอกรสภาพหรือสะท้อนลักษณะ การดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน

อนุวัติ คุณแก้ว (2556, หน้า 24) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกถึงสภาพ หรือ ทิศทางหรือผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงาน ซึ่งทำให้สามารถวินิจฉัยชี้สภาวะและช่วยชี้บทบาทหน้าที่ ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งได้

วาโร เพ็งสวัสดิ์ (2557, หน้า 108) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่เป็นสารสนเทศหรือค่าที่สังเกตได้เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้บ่งบอกสภาวะ ของสิ่งที่มุ่งวัด หรือสะท้อนลักษณะ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน อย่างกว้างๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

จอห์นสโตน (Johnstone, 1981, p. 3) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกประมาณเชิงสัมพันธ์ หรือสภาวะของสิ่งที่มุ่งวัดในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องบ่งบอกสภาวะที่เจาะจง หรือชัดเจนแต่บ่งบอกหรือสะท้อนภาพของ สถานการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบอย่างกว้าง หรือให้ภาพเชิงสรุปโดยทั่วไป ซึ่งอาจ มีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต เช่น ตัวบ่งชี้เปรียบเทียบความสามารถของนักเรียน ในปีต่างๆ เป็นต้น ตัวบ่งชี้ จะเป็นสิ่งบอกชี้้อย่างกว้างๆ ถึงสภาวะหรือสภาพของ สถานการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบตัวอย่างของตัวบ่งชี้ระดับการศึกษาของชาติ เช่น ตัวบ่งชี้การมีส่วนร่วมในทรัพยากรมนุษย์ต่อการศึกษาในอนาคต

เบอร์สไตน์โอคส์ และกูดตัน (Burstein, L; Oakes & Guiton, 1992, p. 407) ได้ให้ความหมาย ตัวบ่งชี้ หมายถึง ค่าสถิติที่ใช้สารสนเทศเกี่ยวกับสถานะคุณภาพหรือ ผลการปฏิบัติงานของระบบการศึกษา ซึ่งอาจเป็นค่าสถิติเฉพาะเรื่องหรือค่าสถิติรวม (Single or composite statistics) ก็ได้โดยจะต้องมีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังต้องให้สารสนเทศที่สอดคล้องกับคุณลักษณะที่ต้องการวัดด้วย

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ค่าที่สังเกตได้ หรือสิ่งที่เป็นสารสนเทศเชิงปริมาณ หรือเป็นสารสนเทศเชิงคุณภาพ ที่ใช้ออกสภาวะของ สิ่งที่ต้องการวัด ซึ่งเป็นการช่วยสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขต ขนาด หรือสภาวะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

2. ลักษณะของตัวบ่งชี้

Johnstone (1981 อ้างถึงใน วาโร เฟ็งส์วัตต์, 2557, หน้า 108) ได้สรุป ลักษณะของตัวบ่งชี้ไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในด้านสังคมศาสตร์ อาจจะไม่จำเป็นต้องบ่งชี้ได้ แม่นยำร้อยเปอร์เซ็นต์แต่สามารถช่วยชี้ให้เห็นสภาพหรือสถานการณ์ที่ต้องการตรวจสอบ ได้อย่างกว้างๆ
2. ตัวบ่งชี้มีความแตกต่างจากตัวแปร ในแง่ที่ว่าตัวบ่งชี้เป็นการรวม ตัวแปรหลายๆ ตัว ที่มีความสัมพันธ์เข้าด้วยกัน ทำให้ได้ภาพของระบบในแง่มุมใหม่ที่สามารถอธิบายได้ โดยที่ตัวบ่งชี้บ่งบอกถึงภาพสรุป หรือสิ่งที่มุ่งวัดในลักษณะกว้างๆ มากกว่าที่เฉพาะเจาะจงในรายละเอียดส่วนย่อย
3. ตัวบ่งชี้ต้องกำหนดเป็นปริมาณหรือตีค่าเป็นตัวเลขได้ มิใช่เป็นการบรรยายข้อความ ในการตีความหมายของค่าตัวเลขของตัวบ่งชี้ ต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ จึงจะสามารถบอกได้ว่าตัวเลขที่ได้มีค่าสูงหรือต่ำ ดังนั้นในการสร้าง เกณฑ์เพื่อแปลความหมายของตัวบ่งชี้ต้องมีความชัดเจน
4. ค่าของตัวบ่งชี้เป็นค่าชั่วคราว มีค่าคงที่ ณ จุดนั้น ช่วงเวลานั้น แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนไปค่าตัวบ่งชี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ บางค่าอาจใช้ได้แค่ 1 เดือน หรือ 1 ปี บางค่าอาจใช้ได้ถึง 3 เดือน หรือ 5 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่นำมาใช้ในการตรวจสอบ หรือเป็นเกณฑ์ ดังนั้น ค่าของตัวบ่งชี้จึงสามารถบอกถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใน ช่วงเวลาที่เปลี่ยนไป ซึ่งอาจเป็นบวกหรือลบก็ได้ และยังสามารถเปรียบเทียบค่าตัวบ่งชี้ใน แต่ละสถานการณ์ในช่วงเวลาเดียวกันได้ด้วย
5. ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี โดยการรวมตัวแปร เพื่อสร้างเป็นตัวบ่งชี้แล้วนำไปอธิบายทฤษฎีในงานวิจัยต่างๆ ซึ่งมีความเหมาะสม ในการนำเสนอแนวคิดได้ดีกว่าการใช้ตัวแปรเดี่ยว

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของตัวบ่งชี้ มีดังนี้ 1) ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในด้านสังคมศาสตร์ 2) ตัวบ่งชี้มีความแตกต่างจากตัวแปร 3) ตัวบ่งชี้ต้องกำหนดเป็นปริมาณหรือตีค่าเป็นตัวเลขได้ 4) ค่าของตัวบ่งชี้เป็นค่าชั่วคราว มีค่าคงที่ ณ จุดนั้น ช่วงเวลานั้น 5) ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี

3. คุณสมบัติของตัวบ่งชี้

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2539, อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสดิ์, 2557, หน้า 109-110) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบที่เป็นคุณสมบัติที่ดีของตัวบ่งชี้ ว่ามีดังนี้

1. ความเป็นกลางของตัวบ่งชี้ (neutrality) หมายถึง ความไม่ลำเอียง (bias) ของตัวบ่งชี้ที่มีผลของการประเมินอาจเกิดจากกิจกรรมโครงการหรือแผนงานที่เป็นประเภทเดียวกันแต่จัดทำโดยหน่วยงานที่ต่างต่างกัน
2. ความเป็นวัตถุวิสัยของตัวบ่งชี้ (objectivity) หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวบ่งชี้ มิได้เกิดจากการคิดเอาเองตามความรู้สึกของผู้ประเมินหรือเรียกกันว่าตามจิตวิสัย (subjectivity) แต่ขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่หรือเป็นรูปแบบของคุณสมบัติที่ผู้ประเมินต้องการประเมิน
3. ความไวต่อความแตกต่างของตัวบ่งชี้ (sensitivity) หมายถึง ความสามารถของตัวบ่งชี้ ที่วัดความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้องเช่น การประเมินผลโครงการที่ให้ประชาชนร่วมประเมินได้แก่เรื่องอัตราความพึงพอใจแทนที่จะให้ระบุว่าพอใจหรือไม่พอใจซึ่งมีการผันแปรแคบมาก คือ 1 ช่วงเท่านั้นควรจะให้กลุ่มที่มีความพอใจและไม่พอใจนั้นบอกว่ามี ความพอใจและไม่พอใจมากน้อยเท่าใด
4. ค่าของมาตรวัดหรือตัวบ่งชี้ที่ได้ ควรมีความหมายหรือตีความหมายได้อย่างสะดวก (meaningfulness and Interpretability) กล่าวคือค่าของมาตรวัดควรมีจุดสูงสุดและต่ำสุดง่ายต่อการเข้าใจ
5. ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน (content validity) ไม่มีปัญหาสำหรับการประเมินสิ่งที่เป็นกายภาพแต่เป็นปัญหาค่อนข้างมากในการประเมินสิ่งที่ไม่ใช่กายภาพเช่นการประเมินผลโครงการเกี่ยวกับการพึ่งพาตนเอง (self reliance) อะไรคือเนื้อหาของ การพึ่งพาตนเอง
6. ความถูกต้องในการสร้างตัวบ่งชี้ (construct validity) เป็นประเด็นปัญหาทันทีที่ตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานต้องประกอบด้วยตัวแปรหลายๆตัวด้วยกัน

ในการสร้างตัวบ่งชี้หรือการนำตัวแปรหลายตัวเหล่านี้มารวมกันวิธีการรวมตัวแปรหลายตัวเข้าด้วยกันไม่ว่าจะนำมาบวกกันหารกันหรือคูณกันนั้นถูกต้องหรือไม่และตีความได้อย่างไร

กล่าวโดยสรุป คุณสมบัติที่ดีของตัวบ่งชี้ ได้แก่ ความเป็นกลางของตัวบ่งชี้ ความเป็นวัตถุวิสัยของตัวบ่งชี้ ความไวต่อความแตกต่างของตัวบ่งชี้ มีความหมายหรือตีความหมายได้อย่างสะดวก มีความถูกต้องในเนื้อหา และมีความถูกต้องในการสร้าง

4. ประเภทของตัวบ่งชี้

นงลักษณ์ วิรัชชัย และคณะ (2551, หน้า 8-10) สรุปประเภทของตัวบ่งชี้ได้ 8 แบบ ดังนี้

1. การจัดแยกประเภทตามทฤษฎี ตัวบ่งชี้แบ่งตามทฤษฎีระบบได้เป็น 3 ประเภท คือตัวบ่งชี้ด้านปัจจัย (input indicators) ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (process indicators) และตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (outcome and income indicators) ที่เกิดขึ้นในระบบ
2. การจัดแยกประเภทตามลักษณะนิยามของตัวบ่งชี้ การสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ต้องมีการให้นิยามตัวบ่งชี้ ลักษณะการให้นิยามที่แตกต่างกันทำให้นักวิชาการแบ่งประเภทตัวบ่งชี้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ตัวบ่งชี้แบบอัตนัย (subjective indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ในกรณีที่นักวิชาการยังมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษาไม่มากนัก หรือใช้ในสถานการณ์ที่มีการให้นิยามตัวบ่งชี้ไว้หลวมๆ ยังไม่ชัดเจน การนิยามตัวบ่งชี้แบบอัตนัยนี้มีส่วนที่นักวิชาการต้องใช้วิจารณญาณพิจารณาตัดสินใจ และตัวบ่งชี้แบบปรนัย (objective indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการให้นิยามไว้ชัดเจน และไม่มีส่วนที่ต้องใช้วิจารณญาณของนักวิชาการแต่อย่างใด ตัวบ่งชี้ประเภทนี้มักใช้ในการประเมินการติดตามและการเปรียบเทียบระบบระหว่างประเทศ
3. การจัดแยกประเภทตามวิธีการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้แบ่งตามวิธีการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ตัวบ่งชี้ตัวแทน (representative indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจากตัวแปรเพียงตัวเดียว ให้เป็นตัวแทนตัวแปรอื่นที่บอกลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษาได้ ตัวบ่งชี้ย่อย (disagregative indicators) เป็นตัวบ่งชี้หลายตัวในชุดของตัวบ่งชี้ โดยแต่ละตัวบ่งชี้มีความเป็นอิสระต่อกันและบ่งชี้ลักษณะ หรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษา เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวการที่จะบ่งชี้สภาพองค์รวมจะต้องใช้ตัวบ่งชี้ย่อยทุกตัวรวมกันทั้งชุด และตัวบ่งชี้อรวมหรือตัวบ่งชี้ประกอบ (composite indicators)

เป็นตัวบ่งชี้ที่เกิดจากการรวมตัวบ่งชี้ย่อยหลายตัวเข้าด้วยกันโดยให้น้ำหนักความสำคัญตามที่เป็นจริง ตัวบ่งชี้ชนิดนี้ให้สารสนเทศที่มีคุณค่า มีความเที่ยงและความตรงสูงกว่าตัวบ่งชี้ประเภทแรก จึงเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนงาน การกำกับติดตามดูแล และการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบัน

4. การแยกประเภทตามลักษณะตัวบ่งชี้ย่อยที่ใช้สร้างตัวบ่งชี้รวมตัวบ่งชี้ย่อยที่นำมาสร้างตัวบ่งชี้รวม มีลักษณะแตกต่างกันแบ่งได้หลายประเภทตามเกณฑ์ในการแบ่ง ดังนี้ การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้จึงแบ่งได้หลายวิธีตามตามลักษณะการแบ่งประเภทของตัวบ่งชี้ย่อย ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะการจัดแยกประเภทที่สำคัญ 3 วิธี ดังนี้

1) การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้ตามระดับการวัด วิธีนี้จัดแยกได้ 4 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้นามบัญญัติ (nominal indicators) ตัวบ่งชี้เรียงอันดับ (ordinal indicators) ตัวบ่งชี้ช่วง (interval indicators) และตัวบ่งชี้อัตราส่วน (ratio indicators) ตัวบ่งชี้รวมที่สร้างจากตัวบ่งชี้ย่อยระดับใดจะมีระดับการวัดตามตัวแปรนั้นด้วย โดยทั่วไปตัวบ่งชี้ที่นิยมใช้กันมากได้แก่ ตัวบ่งชี้ช่วง ตัวบ่งชี้อัตราส่วน และตัวบ่งชี้เรียงอันดับ 2) การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้ตามประเภทของตัวแปร วิธีนี้จัดแยกได้ 2 ประเภท คือตัวบ่งชี้สต็อก (stock indicators) และตัวบ่งชี้การเคลื่อนไหว (flows indicators) ตัวบ่งชี้สต็อกแสดงถึงสถานะหรือปริมาณของระบบการผลิต ณ จุดเวลาจุดใดจุดหนึ่ง ส่วนตัวบ่งชี้การเคลื่อนไหวแสดงถึงสถานะที่เป็นพลวัตในระบบการผลิต ณ ช่วงเวลาช่วงใดช่วงหนึ่ง และ 3) การจัดแยกประเภทตามคุณสมบัติทางสถิติของตัวบ่งชี้ วิธีนี้จัดแยกได้ 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการแจกแจง (distributive indicators) และตัวบ่งชี้ไม่เกี่ยวกับการแจกแจง (non-distributive indicators) ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการแจกแจงสร้างจากตัวบ่งชี้ที่เป็นค่าสถิติบอกลักษณะการกระจายของข้อมูล เช่น สัมประสิทธิ์การกระจาย (coefficient of variation) ดัชนีจินี (Gini's index) เป็นต้น ส่วนตัวบ่งชี้ที่ไม่เกี่ยวกับการแจกแจงสร้างจากตัวบ่งชี้ที่เป็นปริมาณหรือเป็นค่าสถิติบอกลักษณะค่ากลาง เช่น ค่าเฉลี่ย ค่ามัธยฐาน หรือค่าสถิติประเภทค่าร้อยละ อัตราส่วน

5. การแยกประเภทตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ ตัวบ่งชี้สมบูรณ์ (absolute indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้บอกปริมาณที่แท้จริงและมีความหมายในตัวเองและตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ หรือตัวบ่งชี้อัตราส่วน (relative or ratio indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีค่าของตัวบ่งชี้เป็นปริมาณที่ต้องแปลความหมายเทียบกับค่าอื่น ตัวบ่งชี้สมบูรณ์ใช้เปรียบเทียบได้

เฉพาะระบบที่มีขนาดหรือศักยภาพเท่าเทียมกัน ถ้าเป็นระบบที่มีขนาดหรือศักยภาพต่างกัน ควรใช้ตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ในการเปรียบเทียบ

6. การจัดแยกประเภทตามฐานการเปรียบเทียบ ในการแปลความหมาย การสร้างตัวบ่งชี้ต้องมีการกำหนดนิยามและเกณฑ์ที่ใช้ ตลอดจนการแปลความหมาย ตัวบ่งชี้แบ่งตามฐานในการเปรียบเทียบเพื่อตีความแปลความหมาย สามารถจัดแยก ประเภทตัวบ่งชี้ได้ 3 ประเภท ได้แก่ ตัวบ่งชี้อิงกลุ่ม (Norm referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับกลุ่ม ตัวบ่งชี้อิงเกณฑ์ (Criterion referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และตัวบ่งชี้อิงตน (Self referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับสภาพเดิม ณ จุด หรือช่วงเวลาที่แตกต่างกัน เป็นตัวบ่งชี้ที่บอกถึงความเปลี่ยนแปลงหรือระดับการพัฒนา

7. การจัดแยกประเภทตามลักษณะการใช้ตัวบ่งชี้ การใช้ประโยชน์ ตัวบ่งชี้ ในการบริหารจัดการและพัฒนากิจการดำเนินงานในระบบการผลิต โดยเฉพาะด้านการวางแผน การกำกับติดตาม และการประเมินผลการดำเนินงาน จะใช้ในสองลักษณะคือ การใช้ประโยชน์เพื่อบรรยายสภาพของระบบ และการใช้ประโยชน์เพื่อทำนายหรือพยากรณ์ปรากฏการณ์ในอนาคต ดังนั้น การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้ตามลักษณะ การใช้ประโยชน์จึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้แสดงความหมาย (expressive indicators) และตัวบ่งชี้ทำนาย (predictive indicators)

8. การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้ตามเนื้อหาสาระหรือสาขาวิชา ตัวบ่งชี้ มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการในศาสตร์ทุกสาขาวิชา เมื่อจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้ ตามสาขาวิชาหรือเนื้อหาสาระ จึงแยกได้เป็นหลายประเภท เช่นตัวบ่งชี้การศึกษา (education indicators) ตัวบ่งชี้สังคม (social indicators) ตัวบ่งชี้คุณภาพชีวิต (quality of life indicators) ตัวบ่งชี้พัฒนา (development indicators) ตัวบ่งชี้ระดับความยากจน (poverty indicators) ตัวบ่งชี้การศึกษานอกระบบโรงเรียน (non-formal education indicators) เป็นต้น การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้ตามเนื้อหาสาระนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับ ความสนใจและจุดมุ่งหมายในการพัฒนาตัวบ่งชี้

จอห์นสโตน (Johnstone, 1981, pp 15-17) ได้จำแนกตัวบ่งชี้ทางการศึกษา ตามลักษณะตัวแปรที่นำมาเป็นตัวบ่งชี้ได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้ที่เป็นตัวแทน (representative Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่กำหนดจากตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งที่ใช้ในการวิจัยการบริหารการศึกษาและเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาเพื่อใช้เป็นตัวแทนที่สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองบางอย่างของระบบการศึกษาการคัดเลือกตัวแปรมาเพียงตัวแปรเดียวมากำหนดเป็นตัวบ่งชี้ขึ้นนี้อาจจะทำให้ไม่สามารถอ้างอิงประชากรที่ศึกษาได้จำเป็นต้องใช้หลายตัวแปรจึงจะได้ตัวแทนที่เหมาะสม

2. ตัวบ่งชี้เดี่ยว (Disaggregative Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ในระบบการศึกษาโดยการนำเอาตัวประกอบแต่ละตัวมากำหนดขึ้นเป็นองค์ประกอบแต่ต้องมีความเป็นอิสระจากกันทั้งนี้เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของตัวบ่งชี้แต่ละชุดตัวบ่งชี้ชนิดนี้เป็นการจำแนกองค์ประกอบออกเป็นตัวบ่งชี้เดี่ยวๆ ให้ชัดเจนในแต่ละเรื่องการศึกษา

3. ตัวบ่งชี้รวมหรือแบบผสม (Composite Indicators) ตัวบ่งชี้ชนิดนี้เหมาะสมกับการนำมาใช้ในระบบการศึกษาเนื่องจากเป็นการนำเอาตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องกันมารวมเข้าด้วยกันจะทำให้เกิดความสมบูรณ์แก่ตัวบ่งชี้อื่นค่าตัวบ่งชี้รวมจะเป็นค่าเฉลี่ยของตัวแปรที่นำมารวมกันถ้าตัวบ่งชี้เหล่านั้นมีค่าน้ำหนักของแต่ละตัวแปรไม่เท่ากันจะต้องมีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละตัวแปรด้วยการคำนวณ

สรุปได้ว่า การที่จะกำหนดว่าตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นครอบคลุมตัวบ่งชี้ย่อยประเภทใด จำเป็นต้องพิจารณาจากการกำหนดนิยาม และการใช้ประโยชน์จากตัวบ่งชี้ขึ้นเป็นหลัก

5. ประโยชน์ของตัวบ่งชี้

จอห์นสโตน (Johnstone, 1981, pp. 6-13) ได้กล่าวถึงการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย (The statement policy) ปัญหาส่วนใหญ่ที่พบในการวางแผน คือ ขาดความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย มักระบุในลักษณะที่กว้างมากเกินไป การนำตัวบ่งชี้มาใช้ในข้อความกำหนดนโยบายช่วยให้ทราบสิ่งที่ต้องการให้บรรลุตามนโยบายได้ชัดเจนขึ้น

2. เพื่อใช้ในการติดตามผลในระบบการศึกษา (Monitoring education system) การใช้ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาในการติดตามผลการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญมาก เพราะช่วยตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงนั้นว่าเป็นไปในทิศทางที่ต้องการหรือพึงประสงค์หรือไม่ ซึ่งต้องมีการใช้วัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จึงสามารถใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาได้

3. เพื่อใช้ในการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการศึกษา (Researching education system development) ตัวบ่งชี้ที่มีประโยชน์ต่อการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา โดยเฉพาะตัวบ่งชี้ที่สามารถใช้แทนลักษณะของระบบการศึกษาในงานวิจัย โดยนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อศึกษาวิจัยในแง่มุมต่างๆ ตามต้องการได้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ ดีกว่าการใช้ตัวแปรเดียว หรือตัวแปรย่อยแต่ละตัว ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์เท่านั้น

4. เพื่อใช้ในการจัดอันดับคุณภาพของระบบการศึกษา (Classifying education system) ตัวบ่งชี้ช่วยให้การจัดอันดับคุณภาพในระบบการศึกษา มีความตรงและความเที่ยง ประเทศที่มีระบบการศึกษาในกลุ่มเดียวกัน สามารถใช้ข้อมูลอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ นอกจากนี้การจัดแบ่งกลุ่มยังช่วยให้เห็นถึงลักษณะที่เหมือนหรือต่างกัน ใช้ในการเปรียบเทียบการศึกษาระหว่างจังหวัด ภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ซึ่งดีกว่าการใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งหรือใช้ตัวแปรแต่ละชนิดหลายๆ ตัว การสร้างตัวบ่งชี้รวมช่วยลดความผิดพลาดได้

กล่าวโดยสรุป ตัวบ่งชี้สามารถที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการกำกับสิ่งที่ต้องการวัด เพื่อการตอบคำถามหรืออธิบายสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่สนใจ ซึ่งจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายทางการศึกษา เพื่อที่จะช่วยให้เห็นภาพของผลิตผลที่เกิดขึ้นนั้น ตลอดจนสามารถกำกับติดตามและประเมินผลความสำเร็จของงานได้

6. เกณฑ์การคัดเลือกตัวบ่งชี้

จากรายงานการประชุมการจัดทำตัวบ่งชี้คุณภาพ (Reproductive health indication for global monitoring) เมื่อวันที่ 9-11 เมษายน 2540 โดยองค์การอนามัยโลก (WHO) และจากการสรุปของสถาบันนานาชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวบ่งชี้ไว้ ดังนี้ (นิตยา สำเร็จผล, 2547, หน้า 128-130)

1. ความแกร่งแบบวิทยาศาสตร์ (Scientifically robust) ตัวบ่งชี้ต้องมีความถูกต้อง (Validity) มีความไว (Sensitive) คงที่ (Stable) และสะท้อนให้เห็นสิ่งที่ต้องการจะวัด
2. ความถูกต้อง (Validity) ตัวบ่งชี้ต้องวัดองค์ประกอบ หรือสิ่งที่ต้องการจะวัดได้ตรงและถูกต้อง
3. เชื่อถือได้ (Reliable) ตัวบ่งชี้ต้องให้ค่าเดียวกันเมื่อใช้วิธีการวัดเหมือนกันในการวัดประชากรกลุ่มที่เหมือนกันในเวลาที่เกี่ยวข้องเป็นเวลาเดียวกัน

4. ความไว (Sensitive) ตัวบ่งชี้ต้องทำให้สามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงแม้เพียงเล็กน้อยที่เกิดขึ้นในองค์ประกอบที่สนใจนั้นได้

5. มีความเฉพาะเจาะจง (Specific) ตัวบ่งชี้ต้องแสดงในประเด็นที่สนใจประเด็นเดียวเท่านั้น

6. ตัวบ่งชี้ต้องสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ (Useful)

7. มีความเป็นตัวแทน (Representative) ตัวบ่งชี้ต้องครอบคลุมทุกประเด็น หรือประชากรทุกกลุ่มที่คาดหวังให้ครอบคลุม

8. เข้าใจได้ (Understandable) ตัวบ่งชี้ต้องง่ายที่จะนิยาม และค่าของตัวบ่งชี้ที่วัดต้องแปลความหมายได้ง่าย

9. เข้าถึงได้ (Accessible) ข้อมูลที่ต้องการต้องหาได้ง่าย โดยใช้วิธีการเป็นข้อมูลที่สะดวก ทำได้จริง

10. มีคุณธรรม (Ethical) ตัวบ่งชี้มีคุณธรรม หมายถึง ในการรวบรวม วิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูลที่ต้องการ ต้องเป็นไปอย่างมีคุณธรรมในรูปของสิทธิของบุคคล ความมั่นใจเสรีภาพในการเลือกที่จะให้ข้อมูลหรือไม่ โดยต้องมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนำข้อมูลไปใช้

นอกจากนั้น (Fitz-Gibbon, 1996, pp. 160-165) ได้เสนอเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวบ่งชี้ ผลการปฏิบัติงานทางการศึกษา จัดเป็น 5 กลุ่ม และ 12 ด้าน ดังนี้

1. ความสอดคล้อง (Relevant) ประกอบด้วย

1.1 ตัวบ่งชี้บ่งบอกถึงผลลัพธ์ที่เป็นค่านิยมของหน่วยการจัดการนั้น

1.2 ตัวบ่งชี้บ่งบอกถึงผลลัพธ์ที่ทีมงานทุกคนมีส่วนร่วม

2. ให้ข้อมูลสื่อความหมาย (Informative)

2.1 ตัวบ่งชี้เป็นไปตามบริบท

2.2 ตัวบ่งชี้ให้ผลย้อนกลับไปยังหน่วยการจัดการ

3. การยอมรับได้ (Acceptable)

3.1 ตัวบ่งชี้มีความยุติธรรม

3.2 ตัวบ่งชี้เข้าถึงได้

3.3 ตัวบ่งชี้อธิบายได้

3.4 ตัวบ่งชี้ไม่สามารถบิดเบือนได้

3.5 ตัวบ่งชี้ตรวจสอบได้

3.6 ตัวบ่งชี้ต้องบอกการเปลี่ยนแปลง

4. มีประโยชน์ (Beneficial) การนำตัวบ่งชี้ไปใช้ต้องเกิดประโยชน์กับการศึกษา

5. มีความคุ้มค่า (Cost effective) ตัวบ่งชี้มีต้นทุนที่สมเหตุสมผลซึ่งในแต่ละเกณฑ์นั้น จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

5.1 ความสอดคล้อง (Relevant) ต้องสร้างเป้าหมายที่เป็นประชาคมติร่วมกำหนดหน่วยของการจัดการ

5.2 สื่อความหมายให้มีความสำคัญกับบริบทออกแบบกระบวนการ ให้ผลย้อนกลับ นำเอาตัวแปรกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงได้เข้ามาพิจารณา

5.3 การยอมรับได้ มีการตรวจสอบความตรงและความเท่าเทียมจัดทำสถิติเพื่อเผยแพร่ (Provide Statistic with Human Face)

5.4 ผลประโยชน์ ตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากการนำไปใช้

5.5 ความคุ้มค่า ตรวจสอบต้นทุน กำไร

อย่างไรก็ดี (Johnstone, 1981, pp. 55-58) ได้เสนอเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวบ่งชี้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ความเที่ยงตรงภายในของตัวบ่งชี้ (Interval validity) หมายถึง ระดับความสอดคล้องระหว่างมโนทัศน์กับนิยามเชิงปฏิบัติการ เกี่ยวข้องกับส่วนของกระบวนการวัดในระหว่างที่กำลังดำเนินการวัดตัวแปร เปรียบเทียบกับที่ต้องการวัดจากทฤษฎีหรือจากตัวมโนทัศน์นั้น ซึ่งมักจะเกิดความแตกต่างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าหากความแตกต่างนี้มีขนาดใหญ่มากเกินไป คือ สิ่งที่วัดได้ไม่สัมพันธ์กับสิ่งที่ต้องการวัด กล่าวได้ว่าตัวแปรนั้น ถึงแม้จะวัดได้อย่างคงที่ แต่ก็ไม่มีประโยชน์ในการใช้ คือมีความเที่ยงตรงภายในน้อยมาก สิ่งที่มีอิทธิพลในการลดค่าความเที่ยงตรงภายในของตัวบ่งชี้ทางการศึกษามี 3 ประการหลักๆ คือ

1.1 การวัดแบบเป็นส่วนๆ (Fractional measurement) กรณีนี้ จะเกิดขึ้นเมื่อมโนทัศน์ที่ต้องการวัด สามารถจำแนกออกเป็นหลายๆ ด้าน แต่วัดจริงเพียง 1-2 ด้านทำให้มีมโนทัศน์บางส่วนเท่านั้นที่ได้โดยไม่ได้วัดมโนทัศน์จริงๆ ที่ต้องการวัดทั้งหมด ทำให้เกิดการลดค่าความเที่ยงตรงภายในของตัวบ่งชี้

1.2 ความผันแปรมโนทัศน์ที่ต้องการวัด (Variability of concept) หากมโนทัศน์ที่ต้องการวัดมีการเปลี่ยนแปลงในการนำไปปฏิบัติ อาจจะเปลี่ยนแปลงตามเวลา หรือเปลี่ยนแปลงระหว่างระบบการศึกษา ถึงแม้จะมีการกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของมโนทัศน์นั้น ไม่จำเป็นต้องมีความแตกต่างกัน เช่น มโนทัศน์เกี่ยวกับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ในทางปฏิบัติประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาจะให้ความหมายแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะนำข้อมูลที่ได้จากการวัดตัวแปร เช่น จำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนมาเปรียบเทียบกันทำให้ความเที่ยงตรงภายในของตัวบ่งชี้นี้ลดลง

1.3 การกำหนดตัวแปรให้เป็นตัวแทนของมโนทัศน์ (The definition of variability to represent a concept) แม้จะรู้ว่าตัวแปรนั้นไม่ใช่ตัวแปรที่เหมาะสม ซึ่งการปฏิบัติแบบนี้เรียกว่า การแทนที่มโนทัศน์ (Concept substitution) เช่น ในการวัดคุณภาพของผลลัพธ์ในระบบการศึกษาความหมายของคุณภาพจะหมายถึง ระดับของการสัมฤทธิ์ผล โดยวัดจากคะแนนผลสัมฤทธิ์ในการสำเร็จการศึกษา ซึ่งอาจไม่มีข้อมูลในบางระดับ จึงมีการกำหนดให้อัตราผู้สำเร็จการศึกษา เป็นตัวแทนของระดับผลสัมฤทธิ์ ทั้งๆ ที่ตัวแปรทั้งสองนี้ไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์ เมื่อนำไปใช้ทำให้ผลการสรุปเปลี่ยนแปลงไป ในการที่จะลดปัญหานี้ทางหนึ่งทำได้โดยการกำหนดนิยามมโนทัศน์ในรูปของนิยามปฏิบัติการให้ชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ความเที่ยงตรงภายในของตัวบ่งชี้ต้องมีค่าสูง อย่างน้อยที่สุด ก็ต้องสูงพอสำหรับสถานการณ์เฉพาะที่ต้องการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ ในการประเมินความเที่ยงตรงภายในของตัวบ่งชี้ ยังไม่มีวิธีทางสถิติอันใดที่ใช้ทดสอบความสอดคล้องระหว่างนิยามเชิงปฏิบัติการกับมโนทัศน์ได้ในเชิงปริมาณ (แต่มีวิธีที่ไม่ใช้สถิติที่พอเป็นไปได้ คือ การให้ผู้เชี่ยวชาญประเมิน ตัดสินความสอดคล้องนี้) จึงทำให้เกิดปัญหาที่ว่า ถ้ามีความแตกต่างเล็กน้อย ระหว่างนิยามเชิงปฏิบัติการกับมโนทัศน์ ซึ่งจะแสดงว่าตัวบ่งชี้ที่มีความเที่ยงตรงสามารถทำให้เกิดความสัมพันธ์หรือการจัดจำแนกชั้นที่แตกต่างกันเล็กน้อย

2. ความเชื่อมั่น (Reliability) และความคงเส้นคงวา (Consistency) ของการวัด หมายถึง ระดับการวัดที่ตัวแปรให้ผลคงที่สม่ำเสมอถ้าเชื่อถือได้หมายถึงในการวัดคุณลักษณะเดียวกันถ้าทำซ้ำกับบุคคลที่ต่างกันจะได้ผลเหมือนกัน แหล่งที่ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการวัดทำให้ความเชื่อมั่นของตัวบ่งชี้ลดลง มีดังนี้

2.1 ความคงที่สม่ำเสมอในการนิยามเชิงปฏิบัติการไปใช้ในการเก็บข้อมูล ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการนิยามเชิงปฏิบัติการที่ไม่ชัดเจน ไม่สมบูรณ์ ทำให้ผู้ใช้แต่ละคนตีความหมายได้ต่างกัน

2.2 กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล

2.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

2.4 กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล

3. ความเที่ยงตรงภายนอกและความเป็นอิสระของมโนทัศน์ หมายถึง ความเป็นจริงของสมมติฐานในการที่จะนำไปใช้เพื่อจัดจำแนกประเภทในสถานการณ์อื่นๆ เป็นคุณสมบัติของการวัดที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ภายในของมโนทัศน์ ต้องทำหลังจากมีการตรวจสอบความเที่ยงตรงภายในจนได้ค่าที่พอใจ รวมทั้งค่าความเชื่อมั่นของการวัดได้รับการยอมรับแล้ว คุณสมบัติของความเที่ยงตรงภายนอก ระบุว่า มโนทัศน์หนึ่งไม่ควรมืองค์ประกอบที่ถูกกำหนดอยู่ในมโนทัศน์อื่น ซึ่งก็คือความเป็นอิสระของมโนทัศน์ หมายความว่า ตัวแปรที่ส่งผลต่อตัวบ่งชี้หนึ่งจะต้องไม่ส่งผลต่อตัวบ่งชี้อื่นๆ ตัวบ่งชี้ที่มีความเที่ยงตรงภายนอก จะเป็นตัวแปรที่มีความสมบูรณ์ ครอบคลุม และสามารถวัดได้ในทางปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป เกณฑ์การคัดเลือกตัวบ่งชี้ควรพิจารณาจากเกณฑ์ต่อไปนี้

- 1) ความสอดคล้อง
- 2) ให้ข้อมูลสื่อความหมาย
- 3) การยอมรับได้
- 4) มีประโยชน์
- 5) มีความคุ้มค่า

7. การพัฒนาตัวบ่งชี้

วิธีการสร้างหรือพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษามี 3 วิธี (พีธาร์ บัญเพลิง, 2550, หน้า 26) ได้แก่

1. การสร้างตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติ (The pragmatic definition of an indicator) คือการเลือกตัวแปรจำนวนหนึ่งที่หาได้หรือที่มีอยู่มาใช้งานวิจัยงานใดงานหนึ่งโดยเฉพาะ โดยอาศัยการตัดสินใจและประสบการณ์ของผู้วิจัยเท่านั้น

2. การสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อกำหนดเชิงทฤษฎี (The theoretical definition of an indicator) วิธีการนี้อาศัยการผสมหรือการรวมตัวแปรจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกันโดยวิธีการทางเรขาคณิตซึ่งตัวแปรเหล่านี้ถูกเลือกมาตามลำดับความสำคัญและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน และแต่ละตัวแปรนั้นจะมีค่าน้ำหนัก การเลือกตัวบ่งชี้ที่อาศัยฐานเชิงทฤษฎี เอกสารงานวิจัย หรือแนวความคิดที่มีอยู่แล้ว

3. การสร้างตัวบ่งชี้วิธีนี้คล้ายคลึงกับวิธีที่สอง แตกต่างอยู่ที่ว่า วิธีการสร้างตัวบ่งชี้จากข้อกำหนดเชิงทฤษฎีนั้น การเลือกกำหนดน้ำหนักนั้นกำหนดจากลำดับความสำคัญ ส่วนวิธีการสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์นั้นกำหนดน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัวโดยวิธีการทางสถิติเป็นหลัก เช่น การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) เป็นต้น ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือมากที่สุดกล่าวโดยสรุป การสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ โดยทั่วไปมีอยู่ 3 วิธี วิธีแรกเป็นการเลือกตัวแปรที่มีอยู่หรือการรวมตัวแปรจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกันแล้วนำไปใช้ วิธีที่สอง เป็นการรวมตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันด้วยวิธีทางคณิตศาสตร์ตามข้อกำหนดเชิงทฤษฎี วิธีที่สามเป็นการสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่นำมาวิเคราะห์แล้วจัดกลุ่มตัวแปรโดยอาศัยหลักทางสถิติ ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตาม การสร้างตัวบ่งชี้มีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง 4 ประการ คือการกำหนดนิยามของตัวบ่งชี้ การคัดเลือกตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของสิ่งที่มุ่งศึกษา การสังเคราะห์ตัวแปรต่างๆ เข้าด้วยกัน และการกำหนดน้ำหนักของตัวแปร ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การกำหนดนิยามของตัวบ่งชี้ วิธีการกำหนดนิยามของตัวบ่งชี้จำแนกออกเป็น 3 วิธี ได้แก่ การนิยามเชิงทฤษฎี การนิยามเชิงประจักษ์และการนิยามเชิงปฏิบัติการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงทฤษฎี (Theoretical Definition) เป็นนิยามที่นักวิจัยใช้ทฤษฎีรองรับการตัดสินใจของนักวิจัยโดยตลอดและใช้วิจารณ์ญาณของนักวิจัยน้อยมากกว่านิยามแบบอื่น การนิยามตัวบ่งชี้โดยใช้การนิยามเชิงทฤษฎี นักวิจัยอาจทำได้สองแบบ แบบแรกเป็นการใช้ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดตัวบ่งชี้ การกำหนดวิธีการรวมตัวบ่งชี้และการกำหนดน้ำหนักตัวบ่งชี้ นั่นคือ นักวิจัยใช้โมเดลหรือสูตรในการสร้างตัวบ่งชี้ตามที่มีผู้พัฒนาไว้แล้วทั้งหมด แบบที่สองเป็นการใช้ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนในการคัดเลือกตัวบ่งชี้และกำหนดวิธีการรวมตัวแปรเท่านั้น ส่วนในขั้นตอนการกำหนดน้ำหนัก ตัวบ่งชี้แต่ละตัว นักวิจัยใช้ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญประกอบในการตัดสินใจ วิธีแบบนี้ใช้ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ใดกำหนดสูตรหรือโมเดลไว้ก่อน

1.2 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงประจักษ์ (Empirical Definition) เป็นนิยามที่มีลักษณะใกล้เคียงกับนิยามเชิงทฤษฎีเพราะเป็นนิยามที่นักวิจัยกำหนดว่าตัวบ่งชี้ประกอบด้วยตัวบ่งชี้อะไรและกำหนดรูปแบบวิธีการรวมตัวแปรให้ได้

ตัวบ่งชี้โดยมีทฤษฎีเอกสารวิชาการหรืองานวิจัยเป็นพื้นฐานแต่การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัว ที่จะนำมารวมกันในการพัฒนาตัวบ่งชี้ นั้นมิได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีโดยตรง แต่อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ การนิยามแบบนี้มีความเหมาะสมและเป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากจนทุกวันนี้ (Johnstone, 1981 อ้างถึงใน ไพโรจน์ คะเชนทร์, 2554, หน้า 8)

1.3 การนิยามตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติ (Pragmatic Definition)

เป็นนิยามที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวกับตัวบ่งชี้ไว้พร้อมแล้วมีฐานข้อมูลแล้วหรือมีการสร้างตัวแปรประกอบจากตัวบ่งชี้หลายตัวไว้แล้ว นักวิจัยเพียงใช้วิธีการคัดเลือกตัวแปรจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ และนำมาพัฒนาตัวบ่งชี้ โดยกำหนดวิธีการรวมตัวบ่งชี้และกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวบ่งชี้ ซึ่งอาจทำให้ได้นิยามที่ลำเอียงเพราะไม่มีการอ้างอิงทฤษฎีหรือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่อย่างใด นิยามเชิงปฏิบัติจึงเป็นนิยามที่มีจุดอ่อนมากที่สุด เมื่อเทียบกับนิยามแบบอื่นและไม่ค่อยมีผู้นิยมใช้

2. การคัดเลือกตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของสิ่งที่มุ่งศึกษา จะต้องนำตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ต้องศึกษาทั้งหมดมารวมกันเพื่อสร้างเป็นตัวบ่งชี้ในขั้นตอนนี้ จะต้องมีการศึกษาทฤษฎีเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือการลงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอย่างละเอียด เพื่อให้สามารถระบุคุณลักษณะของสิ่งที่มุ่งศึกษาได้อย่างชัดเจน ซึ่งควรหลีกเลี่ยงการใช้ตัวแปรจำนวนมาก เพราะอาจทำให้มิติของสิ่งที่มุ่งศึกษามีความซับซ้อนและแปลความหมายได้ยาก ควรกลั่นกรองตัวแปรที่เกี่ยวข้องให้เหลือเพียงตัวแปรที่สำคัญเท่านั้น และในกรณีที่มีตัวแปรตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไปมีความสัมพันธ์กันสูงจะไม่นิยมใช้ตัวแปรเหล่านั้นทั้งหมดเพราะผลที่ได้จะเกิดความคลาดเคลื่อนและไม่เป็นการประหยัด ควรเลือกเฉพาะตัวแปรที่สมบูรณ์ที่สุด คือ เป็นตัวแปรที่ไม่มีปัญหาเรื่องความคลาดเคลื่อนในการวัดและหาตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ภายในต่ำแต่มีแนวโน้มว่าสามารถอธิบายสิ่งที่ต้องการศึกษาได้ในระดับสูง

3. การสังเคราะห์ตัวแปรต่างๆ เข้าด้วยกัน วิธีการสังเคราะห์ตัวแปรต่างๆ เข้าด้วยกันโดยทั่วๆ ไปใช้กันอยู่ 2 วิธี คือการรวมเชิงบวก (Additive) และการรวมแบบทวีคูณ (Multiplicative)

3.1 การรวมเชิงบวก (Additive) แนวคิดของการรวมตัวแปรด้วยการบวกมีอยู่ว่า ตัวแปรที่อยู่ในสมการสามารถทดแทนกันได้ เช่น ตัวบ่งชี้ 1 ที่เกิดจากการรวมตัวแปร 2 ตัวแปร คือ V_1 และ V_2 ดังสมการ

$$1 = V1 + V2$$

เมื่อ 1 คือ ตัวบ่งชี้

V1 คือ ตัวแปรที่ 1

V2 คือ ตัวแปรที่ 2

การรวมตัวแปรด้วยการบวกมักใช้เมื่อต้องการเปรียบเทียบระบบการศึกษาตั้งแต่ 2 ระบบขึ้นไปว่ามีความแตกต่างกันที่หน่วยในเรื่องที่มุ่งศึกษา

3.2 การรวมแบบทวีคูณ (Multiplicative) แนวคิดของการรวมตัวแปรด้วยการรวมแบบทวีคูณมีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงค่าของตัวแปรหนึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของตัวแปรหนึ่งไม่อาจทดแทนหรือชดเชยกันได้ กล่าวคือ ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจะมีค่าสูงได้ก็ต่อเมื่อตัวแปรองค์ประกอบทุกตัวมีค่าสูงทั้งหมด

$$1 = V1 \times V2$$

เมื่อ 1 คือ ตัวบ่งชี้

V1 คือ ตัวแปรที่ 1 (ฐาน)

V2 คือ ตัวแปรที่ 2 (ทวีคูณ)

การรวมตัวแปรด้วยการคูณมักใช้เมื่อต้องการเปรียบเทียบระบบการศึกษา 2 ระบบขึ้นไป ว่าระบบหนึ่งมีค่าตัวบ่งชี้สูงกว่าอีกระบบหนึ่งอยู่ที่เท่า หรือคิดเป็นร้อยละเท่าไร

4. การกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปร สามารถทำได้ 2 วิธี คือ กำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรให้เท่ากัน (Equal Weight) และให้ต่างกัน (Differential Weight) สำหรับการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรให้ต่างกันนั้น อาจใช้การพิจารณาตัดสินโดยผู้เชี่ยวชาญ (Expert Judgement) วิธีวัดความสำคัญของตัวแปรโดยพิจารณาจากเวลา (Time Taken) หรือค่าใช้จ่าย (Cost) ของกระบวนการกระทำกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรนั้น หรือวิธีการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) ด้วยวิธีการทางสถิติก็ได้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 วิธีการพิจารณาตัดสินใจโดยผู้เชี่ยวชาญ (Expert Judgement) เป็นการพิจารณาถึงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญกับสิ่งที่ต้องการศึกษา โดยสมาชิกแต่ละคนจะเสนอค่าน้ำหนักของตัวแปรแล้วพิจารณาหาข้อยุติด้วยการใช้ค่าเฉลี่ยหรือด้วยการอภิปรายลงความเห็นหรืออาจจะใช้แบบสอบถามเพื่อหาร้อยละที่ผู้ตอบเห็นด้วยกับความสำคัญของตัวแปรที่รวมอยู่ในองค์ประกอบ หรืออาจใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เพื่อ

สำรวจหาฉันทามติจากผู้เชี่ยวชาญโดยไม่ต้องเผชิญหน้าโดยใช้การสัมภาษณ์และสอบถามความคิดเห็นจนได้คำตอบที่ชัดเจนสอดคล้องกันแล้วจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้หาค่าน้ำหนักของตัวแปรองค์ประกอบต่อไป

4.2 วิธีวัดความสำคัญของตัวแปร (Measurement Effort Required)

โดยพิจารณาจากเวลา (Time Taken) หรือค่าใช้จ่าย (Cost) ของการกระทำกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปร คือ ถ้าเวลาค่าใช้จ่ายของการกระทำกิจกรรมบางอย่างสำหรับตัวแปรหนึ่งมากกว่าอีกตัวแปรหนึ่ง ตัวแปรนั้นควรมีการกำหนดน้ำหนักมากกว่าหรือน้อยกว่าอีกตัวแปรหนึ่ง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทของสิ่งที่ต้องศึกษา

4.3 การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) เพื่อกำหนดค่าน้ำหนักเป็นการใช้วิธีการทางสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดน้ำหนักของตัวแปร เช่น การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) เป็นต้น

การพัฒนาตัวบ่งชี้ มีขั้นตอนคล้ายกับขั้นตอนในกระบวนการวัดตัวแปร แต่มีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวแปรเข้ากับตัวบ่งชี้และการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ที่ได้พัฒนาขึ้น นักการศึกษาหลายท่านได้กำหนดขั้นตอนในกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดไว้คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันในบางขั้นตอน ซึ่งสรุปเป็นขั้นตอนที่สำคัญ 6 ขั้นตอน ดังนี้ (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2551, หน้า 9-11)

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นตอนแรกของการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวบ่งชี้ นักวิจัยต้องกำหนดล่วงหน้าว่าจะนำตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นไปใช้ประโยชน์ในเรื่องอะไร และอย่างไรวัตถุประสงค์สำคัญในการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ เพื่อพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นให้ได้ตัวบ่งชี้ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ โดยตัวบ่งชี้ทางการศึกษาที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ต่างกันจะมีลักษณะแตกต่างกัน เช่น ตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นเพื่อประเมินคุณภาพการศึกษาควรเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงเกณฑ์ ตัวบ่งชี้เพื่อประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ควรจะเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงตนและตัวบ่งชี้เพื่อใช้จัดจำแนกระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ หลายประเทศควรจะเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงกลุ่ม เป็นต้น นักวิจัยที่ต้องการพัฒนาตัวบ่งชี้จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ให้ชัดเจนว่าจะพัฒนาตัวบ่งชี้ไปใช้ประโยชน์อะไร และเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานอย่างไร การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมส่งผลให้ได้ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพสูงและเป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ขั้นตอนที่ 2 การนิยามตัวบ่งชี้ หลังจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาตัวบ่งชี้แล้ว งานสำคัญชิ้นแรกในกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ การกำหนดนิยามตัวบ่งชี้ เพราะนิยามตัวบ่งชี้ที่กำหนดขึ้นนั้น จะเป็นตัวชี้นำวิธีการที่จะต้องใช้ขั้นตอนต่อไปของกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ เนื่องจากตัวบ่งชี้ในขั้นตอนการนิยามตัวบ่งชี้นี้ นอกจากจะเป็นการกำหนดนิยามแบบเดียวกับการนิยามตัวแปรในการวิจัยทั่วไปแล้ว และรวมตัวแปรย่อยเป็นตัวบ่งชี้ได้อย่างไร แยกการนิยามตัวบ่งชี้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ การกำหนดกรอบความคิด (Conceptualization) การนิยามในส่วนนี้ เป็นการให้ความหมายคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการจะบ่งชี้ในรูปของรูปแบบหรือโมเดลแนวคิด (Conceptual Model) ของสิ่งที่ต้องการบ่งชี้ก่อนว่ามีส่วนประกอบแยกย่อยเป็นกี่มิติ (Dimension) และแต่ละมิติประกอบด้วยกรอบความคิด (Concept) อะไรบ้าง ส่วนที่สอง คือ การพัฒนาตัวแปรส่วนประกอบหรือตัวแปรย่อย (Development of Component Measures) การสร้างและการกำหนดมาตรา (Construction and Scaling) การนิยามในส่วนนี้ เป็นการกำหนดนิยามปฏิบัติการตัวแปรย่อยตามโมเดลแนวคิดและการกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยเข้าเป็นตัวบ่งชี้

จากการนิยามตัวบ่งชี้ นักวิจัยจะได้รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้าง (Structural Relationship Model) ของตัวบ่งชี้ เนื่องจากรูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างของตัวบ่งชี้ คือ โครงสร้าง (Structure) ที่อธิบายว่าตัวบ่งชี้ประกอบด้วยตัวแปรย่อยอะไร ตัวแปรย่อยมีความสัมพันธ์กับตัวบ่งชี้อย่างไร และตัวแปรย่อยแต่ละตัวมีน้ำหนักความสำคัญต่อตัวบ่งชี้อย่างไร ดังนั้นการกำหนดนิยามตัวบ่งชี้จึงประกอบด้วย การกำหนดรายละเอียด 3 ประการ ประการแรก คือ การกำหนดส่วนประกอบ (Components) หรือตัวแปรย่อยของตัวบ่งชี้ (Component Variables) นักวิจัยต้องอาศัยความรู้จากทฤษฎีและประสบการณ์ ศึกษา ตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ (Relate) และตรง (Relevant) กับตัวบ่งชี้ แล้วตัดสินใจคัดเลือก ตัวแปรย่อยเหล่านั้นว่าจะใช้ตัวแปรย่อยจำนวนเท่าใด และใช้ตัวแปรย่อยประเภทใดในการพัฒนาตัวบ่งชี้ ประการที่สอง คือ การกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อย (Combination Method) นักวิจัยต้องศึกษาและตัดสินใจเลือกวิธีการรวมตัวแปรย่อยให้ได้ตัวบ่งชี้ ซึ่งโดยทั่วไปทำได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมตัวแปรย่อยด้วยการบวก (Addition) และการคูณ (Multiplication) ประการที่สาม คือ การกำหนดน้ำหนัก (Weight) การรวมตัวแปรย่อยเข้าเป็นตัวบ่งชี้ นักวิจัยต้องกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยแต่ละตัวในการสร้างตัวบ่งชี้ โดยอาจกำหนดให้ตัวแปรย่อยทุกตัวมีน้ำหนัก

เท่ากัน หรือต่างกันได้ การกำหนดรายละเอียดทั้งสามประการสำหรับการนิยามตัวบ่งชี้ นั้นทำได้ 3 วิธี แต่ละวิธีมีความเหมาะสมกับสถานการณ์แต่ต่างกัน ดังต่อไปนี้

วิธีที่ 1 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติ (Pragmatic Definition) เป็นนิยามที่ใช้ในกรณีที่มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ไว้พร้อมแล้วมีฐานข้อมูลหรือมีการสร้างตัวแปรประกอบจากตัวแปรย่อยๆ หลายตัวไว้แล้ว นักวิจัยเพียงแต่ใช้วิธีการณญาณคัดเลือกตัวแปรจากฐานข้อมูลที่มีอยู่แล้วและนำมาพัฒนาตัวบ่งชี้โดยกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อย วิธีการกำหนดนิยามตัวบ่งชี้วิธีนี้ อาศัยการตัดสินใจและประสบการณ์ของนักวิจัยเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ได้นิยามที่ลำเอียง เพราะไม่มีการอ้างอิงทฤษฎี หรือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่ผู้ใด อย่างไร จึงเป็นนิยามที่มีจุดอ่อนมากที่สุดเมื่อเทียบกับนิยามแบบอื่นและไม่ค่อยมีผู้นิยมใช้

วิธีที่ 2 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงทฤษฎี (Theoretical Definition) เป็นนิยามที่นักวิจัยใช้ทฤษฎีรองรับสนับสนุนการตัดสินใจของนักวิจัยโดยตลอด และใช้วิธีการณญาณของนักวิจัยน้อยกว่าการนิยามแบบอื่น การนิยามตัวบ่งชี้โดยใช้การนิยามเชิงทฤษฎีนั้น นักวิจัยอาจทำได้สองแบบ แบบแรก เป็นการใช้ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนทั้งหมดตั้งแต่การกำหนดตัวแปรย่อย การกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยและการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อย โดยอาจใช้โมเดลหรือสูตรในการสร้างตัวบ่งชี้ตามที่มีผู้พัฒนาไว้แล้วทั้งหมดแบบที่สอง เป็นการใช้ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนในการคัดเลือกย่อย และการกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยเท่านั้น ส่วนขั้นตอนการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อยแต่ละตัวนั้น เป็นการใช้ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญประกอบในการตัดสินใจ วิธีแบบนี้ใช้ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ใดกำหนดสูตรหรือโมเดลตัวบ่งชี้ไว้ก่อน

วิธีที่ 3 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงประจักษ์ (Empirical Definition) เป็นนิยามที่มีลักษณะใกล้เคียงกับนิยามเชิงทฤษฎีเพราะเป็นนิยามที่นักวิจัยกำหนดว่าตัวบ่งชี้ประกอบด้วย ตัวแปรย่อยอะไรและกำหนดรูปแบบวิธีการรวมตัวแปรให้ได้ตัวบ่งชี้โดยมีทฤษฎี เอกสารวิชาการหรืองานวิจัยเป็นพื้นฐาน แต่การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัวที่จะนำมารวมกัน ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ครั้งนี้ได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีโดยตรงแต่อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์การนิยามแบบนี้มีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับกันอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ ในจำนวนวิธีการกำหนดนิยามตัวบ่งชี้ทั้ง 3 วิธีที่กล่าวข้างต้นนั้น วิธีการนิยามเชิงประจักษ์ เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากที่สุด ประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับ

การกำหนดนิยามเชิงประจักษ์ คือ การกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อยนั้น ในความเป็นจริงมิใช่ การกำหนดนิยามจากการศึกษาเอกสารและทฤษฎีแต่เป็นการดำเนินการวิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และเมื่อเปรียบเทียบวิธีการกำหนดนิยามเชิงประจักษ์ซึ่งต้องใช้ในการวิจัยในการนิยามกับการวิจัยที่มีการวิเคราะห์โมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นหรือลิสเรล (Linear Structural Relationship Model or LISREL Model) จะเห็นได้ว่าการสอดคล้องกัน เนื่องจากการกำหนดนิยามเชิงประจักษ์ของตัวบ่งชี้ซึ่งมีงานสำคัญสองส่วน ส่วนแรกเป็นการกำหนดโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ว่าตัวบ่งชี้ประกอบด้วยตัวแปรย่อยอะไรบ้างและอย่างไร โดยมีทฤษฎีเป็นพื้นฐานรองรับโมเดลที่ได้เป็นโมเดลการวัด (Measurement Model) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรย่อยซึ่งเป็นตัวแปรสังเกตได้ (Observed Variables) กับตัวบ่งชี้ที่เป็นตัวแปรแฝง (Latent Variables) นั่นเอง งานส่วนที่สอง คือ การกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยจากข้อมูลเชิงประจักษ์โดยการวิจัย งานส่วนนี้เป็นงานวิจัยที่ใช้การวิเคราะห์โมเดลลิสเรลนั่นเอง กล่าวคือ นักวิจัยต้องรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ตัวแปรย่อยทั้งหลายตามโมเดลที่พัฒนาขึ้นแล้วนำมาวิเคราะห์ให้ได้ค่าน้ำหนักตัวแปรย่อยที่จะใช้ในการสร้างตัวบ่งชี้ วิธีการวิเคราะห์ที่นิยมใช้กันมากที่สุด คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) การวิเคราะห์องค์ประกอบตามหลักสถิติทำได้สองแบบ คือ แบบแรก คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) ใช้เมื่อนักวิจัยมีทฤษฎีรองรับโมเดลแบบหลวมๆ ส่วนแบบที่สอง คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) ใช้เมื่อนักวิจัยมีทฤษฎีรองรับโมเดลแบบหนักแน่นเข้มแข็ง และสามารถตรวจสอบความตรงของโมเดลโดยพิจารณาจากความสอดคล้องระหว่างโมเดลตามทฤษฎีกับข้อมูล เมื่อพบว่าโมเดลมีความตรงจึงนำสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและค่าน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยมาสร้างตัวแปรแฝง

ขั้นตอนที่ 3 การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลในกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ การดำเนินการวัดตัวแปรย่อย ได้แก่ การสร้างเครื่องมือสำหรับวัด การทดลองใช้ และการปรับปรุงเครื่องมือ ตลอดจนการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ การกำหนดกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การออกภาคสนามเพื่อใช้เครื่องมือเก็บข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลที่เป็นตัวแปรย่อย ซึ่งจะนำมารวมเป็นตัวบ่งชี้ในขั้นตอนนี้มีวิธีการดำเนินงานคล้ายกับกระบวนการวัดตัวแปรที่ได้กล่าวมาแล้ว

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างตัวบ่งชี้ (Construction) ในขั้นตอนนี้ นักวิจัยสร้างสเกล (Scaling) ตัวบ่งชี้โดยนำตัวแปรย่อยที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์รวมให้ได้เป็นตัวบ่งชี้โดยวิธีการรวมตัวแปรย่อยและการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อยตามที่ได้นิยามตัวบ่งชี้ไว้

ขั้นตอนที่ 5 การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Check) ตัวบ่งชี้ การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นครอบคลุมถึงการตรวจสอบคุณภาพของตัวแปรย่อยและตัวบ่งชี้ด้วยโดยตรวจสอบทั้งความเที่ยง (Reliability) ความตรง (Validity) ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความเป็นประโยชน์ (Utility) ความเหมาะสม (Appropriateness) และความเชื่อถือได้ (Credibility) ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพซึ่งจะใช้เป็นสารสนเทศในการบริหารและการจัดการระบบการศึกษา ควรมีคุณสมบัติที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก ตัวบ่งชี้ควรมีความทันสมัย ทันเหตุการณ์เหมาะสมกับเวลาและสถานที่ สารสนเทศที่ได้จากตัวบ่งชี้ต้องสามารถบอกถึงสถานะและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงหรือสภาพที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทันเวลา ให้ผู้บริหารสามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ทันเวลาที่ ประการที่สอง ตัวบ่งชี้ควรตรงกับความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของการใช้งาน ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการศึกษา ไม่ควรจะมีลักษณะเป็นแบบเดียวกับตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการบรรยายสภาพของระบบการศึกษา แต่อาจจะมีตัวบ่งชี้ย่อยบางตัวเหมือนกันได้ ประการที่สาม ตัวบ่งชี้ควรมีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของการวัด คือ มีความตรง ความเที่ยง ความเป็นปรนัยและใช้ปฏิบัติได้จริง คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญมาก ประการสุดท้าย ตัวบ่งชี้ควรมีกฎเกณฑ์การวัด (Measurement Rules) ที่มีความเป็นกลางและให้สารสนเทศเชิงปริมาณที่ใช้เปรียบเทียบกันได้ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างจังหวัด ระหว่างเขตในประเทศใดประเทศหนึ่งหรือการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติ นักวิจัยนิยมตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct validity) ของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) โดยมีทฤษฎีหรือนิยามตัวบ่งชี้รองรับโมเดลแบบหนักแน่นเข้มแข็ง และสามารถตรวจสอบความตรงของโมเดลโดยพิจารณาจากความสอดคล้องระหว่างโมเดลตามทฤษฎีกับข้อมูล ด้วยโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลลิสเรล (Linear Structure Relationship = LISREL) นอกจากนี้ ยังนิยมตรวจสอบความตรงเชิงทำนาย (Predictive validity) และความตรงร่วมสมัย (Concurrent validity) โดยใช้ผลการวัดด้วยเครื่องมือชนิดอื่นเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ นักประเมินหลายคนนิยมตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 6 การจัดเข้าบริบทและการนำเสนอรายงาน

(Contextualization and Presentation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนหนึ่งในการพัฒนาตัวบ่งชี้ที่มีความสำคัญมากเพราะเป็นการสื่อสาร (Communication) ระหว่างนักวิจัยที่เป็นผู้พัฒนากับผู้ใช้ตัวบ่งชี้ หลังจากที่ได้สร้างและตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้แล้ว นักวิจัยต้องวิเคราะห์ข้อมูลให้ได้ค่าของตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมกับบริบท (Context) โดยอาจวิเคราะห์ตีความแยกตามระดับเขตการศึกษา จังหวัด อำเภอ โรงเรียนหรือแยกตามประเภทของบุคลากร หรือ อาจจะวิเคราะห์ตีความในระดับมหัพภาค แล้วจึงรายงานค่าของตัวบ่งชี้ให้ผู้บริโภค ผู้บริหาร นักวางแผนนักวิจัย ตลอดจนนักการศึกษาทั่วไปได้ทราบและใช้ประโยชน์จากตัวบ่งชี้ได้อย่างถูกต้องต่อไป

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้

ปริญญา เรื่องทิพย์ (2550, หน้า 159-161) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้ การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมีความสุขของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาอุดรธานี เขต 4 การส่งเสริมให้ผู้เรียนได้การเรียนรู้อย่างมีความสุขเป็นสิ่ง ที่สำคัญทำให้การจัดการเรียนรู้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และสามารถพัฒนาผู้เรียนได้ทั้งด้าน เก่ง ดี และมีความสุข อย่างสมดุลดังนั้นการวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้ การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมีความสุขของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาอุดรธานี เขต 4 และวิเคราะห์องค์ประกอบการส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมี ความสุข กลุ่มตัวอย่างเป็นนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 4 ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 1,651 คน ซึ่งได้มาด้วยการสุ่มแบบหลาย ขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้คือแบบสอบถามปลายเปิด และแบบสอบถามการส่งเสริมการเรียนรู้ อย่างมีความสุขของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 จำนวน 2 ฉบับ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ สถิติพื้นฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ โดยใช้โปรแกรมทางสถิติ และวิเคราะห์ องค์ประกอบเชิงยืนยันด้วยโปรแกรม LISREL 8.30 ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบ เชิงยืนยันอันดับสอง มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบของตัวบ่งชี้การส่งเสริมการเรียนรู้อย่าง มีความสุขของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 ทั้ง 9 ด้าน มีค่าเป็นบวก มีค่าตั้งแต่ 0.77 ถึง 0.92 มี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกค่า โดยค่าน้ำหนักองค์ประกอบเรียงลำดับ จากมากไปน้อย คือ ด้านการบริหารและการจัดการโรงเรียน ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านตัวผู้เรียนด้านลักษณะของครู ด้านเพื่อน ด้านชุมชน ด้านการอยู่ร่วมกับผู้อื่น ด้านการช่วยเหลือผู้เรียน และด้านครอบครัว มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.92, 0.90,

0.89, 0.83, 0.82, 0.80, 0.78, 0.78 และ 0.77 ตามลำดับ ซึ่งในแต่ละองค์ประกอบ การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมีความสุขด้านต่างๆ มีความแปรผันร่วมกับองค์ประกอบ ตัวบ่งชี้การเรียนรู้อย่างมีความสุขของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 นั่นคือองค์ประกอบด้าน การบริหารและการจัดการโรงเรียน มีความสำคัญมากที่สุด ขณะที่องค์ประกอบด้าน ครอบครัวยังมีความสำคัญต่อการส่งเสริมการเรียนรู้อย่างมีความสุขน้อยที่สุด มีดัชนีวัด ระดับความกลมกลืนระหว่างโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้ค่าไค-สแควร์ เท่ากับ 2895.24 $p = 0.63$

กาญจนา บุญส่ง (2551, หน้า45) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้บทบาทความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีการวิจัยครั้งนี้มี จุดมุ่งหมายเพื่อสร้างและ พัฒนาตัวบ่งชี้บทบาทความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี และเพื่อทดสอบความสอดคล้องของโมเดล ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตัวบ่งชี้บทบาท ความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ ผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี จำนวน 261 คน เครื่องมือที่ใช้ใน การวิจัยเป็นแบบสอบถามวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐานโดยใช้โปรแกรม SPSS และใช้โปรแกรม LISREL Version 8.72 ในการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน เพื่อ ทดสอบความสอดคล้อง ของโมเดลโครงสร้างเชิงเส้นบทบาทความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นของ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ผลการวิจัย พบว่าองค์ประกอบหลักทั้ง 7 องค์ประกอบ คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัยการบริการวิชาการ การทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การบริหารจัดการ และทรัพยากรเป็นองค์ประกอบสำคัญของบทบาท ความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี โดยองค์ประกอบที่มีค่าน้ำหนัก องค์ประกอบเรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ องค์ประกอบ ด้านคุณลักษณะของบัณฑิต (.78) องค์ประกอบด้านทรัพยากร (.77) องค์ประกอบ ด้านการบริหารจัดการ (.70) องค์ประกอบ ด้านการวิจัย (.64) องค์ประกอบด้าน การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (.64) องค์ประกอบด้าน การบริการวิชาการ (.58) และ องค์ประกอบ ด้านการเรียนการสอน (.55) ซึ่งทั้ง 7 องค์ประกอบ หลักจะต้องปฏิบัติผ่าน ตัวแปรที่เป็นตัวบ่งชี้บทบาทความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่น 47 ตัวบ่งชี้ ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ด้าน การเรียนการสอน 10 ตัวบ่งชี้ ด้านการวิจัย 7 ตัวบ่งชี้ ด้านการบริการวิชาการ 6 ตัวบ่งชี้ ด้านการ ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 5 ตัวบ่งชี้

ด้านการ บริหารจัดการ 7 ตัวบ่งชี้ ด้านคุณลักษณะของบัณฑิต 6 ตัวบ่งชี้ และด้าน ทรัพยากร 6 ตัวบ่งชี้ผลการทดสอบความเที่ยงตรงของโมเดล โครงสร้างเชิงเส้นตัวบ่งชี้ บทบาทความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย ราชภัฏเพชรบุรี โดยใช้ค่าไค-สแควร์ ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนและค่าดัชนีวัดระดับ ความกลมกลืนที่ ปรับแก้แล้ว พบว่า โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ

ประยูร เจริญสุข (2553, หน้า 210-211) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้งาน วิชาการสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า 1. ผลการพัฒนาตัวบ่งชี้ปรากฏว่า ได้องค์ประกอบงานวิชาการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4 องค์ประกอบหลัก 15 องค์ประกอบย่อย ตัวบ่งชี้ จำนวน 88 ตัวบ่งชี้ ที่เป็นไปตามหลักการแนวคิด ทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องของการศึกษา พบว่า 1) ตัวบ่งชี้งานวิชาการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานภาพรวมมี ค่าเฉลี่ยความเหมาะสมในการเป็นตัวบ่งชี้งานวิชาการ อยู่ในระดับมากทุกตัวบ่งชี้ 2) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา พบว่า ค่าเฉลี่ยความเหมาะสมในการเป็นตัวบ่งชี้ งานวิชาการ อยู่ในระดับมาก โดยมีคะแนนสูงสุดคือ การส่งเสริมให้ครูจัดกิจกรรมการเรียน การสอนที่เน้นทักษะกระบวนการ 3) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ พบว่า ค่าเฉลี่ยความ เหมาะสมในการเป็นตัวบ่งชี้งานวิชาการ อยู่ในระดับมาก โดยมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด คือ การจัดการให้ครูใช้วิธีการหลากหลายให้ครูพัฒนาตนเอง 4) การนิเทศภายใน พบว่า ค่าเฉลี่ยความเหมาะสมในการเป็นตัวบ่งชี้งานวิชาการอยู่ในระดับมากโดยมีคะแนนเฉลี่ย สูงสุดคือการกำหนดนโยบายการนิเทศภายในไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี 5) การประกัน คุณภาพภายในสถานศึกษา พบว่าค่าเฉลี่ยความเหมาะสมในการเป็นตัวบ่งชี้งานวิชาการอยู่ ในระดับมากทุกตัวบ่งชี้โดยมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือการทบทวนวิสัยทัศน์ภารกิจ เป้าหมาย และการกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา 2) ผลการทดสอบความสอดคล้อง ของโมเดลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวบ่งชี้งานวิชาการสำหรับสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานปรากฏว่า มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ($\text{Chi-square} = 51.38$ $df = 42$ ค่า $P = 0.15$ ค่า $GFI = 0.91$ ค่า $AGFI = 0.94$ ค่า $RMSEA = 0.024$) ซึ่งเป็นไปตาม สมมติฐานที่ตั้งไว้

สุรัชย์ จีมีมี (2553, หน้า 141-143) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้ คุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนช่วงชั้นที่ 3-4 ผลการวิจัยปรากฏ ดังนี้ 1) ตัวบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนช่วงชั้นที่ 3-4 ที่พัฒนาขึ้นมี

3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมการก่อนสอน ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบย่อย 35 ตัวบ่งชี้ ด้านการปฏิบัติการสอนประกอบด้วย 3 องค์ประกอบย่อย 23 ตัวบ่งชี้ และด้านการปฏิบัติการหลังสอนประกอบด้วย 2 องค์ประกอบย่อย 14 ตัวบ่งชี้ โดยเรียงลำดับตามน้ำหนักองค์ประกอบจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการปฏิบัติการสอน ด้านการปฏิบัติการหลังสอน และด้านการเตรียมการก่อนสอน มีน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ .915, .899 และ .887 ซึ่งทั้ง 3 ด้านมีความสามารถในการร่วมกันอธิบายคุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนช่วงชั้นที่ 3-4 ได้ร้อยละ 84, 81 และ 77 ตามลำดับผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันนำมาสร้างสเกลองค์ประกอบตัวบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนช่วงชั้นที่ 3-4 (WPQT) ได้ตั้งสมการ $WPQT = 0.28ZPBT + 0.41ZTPM + 0.34ZOAT$ 2) ผลการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้างของโมเดลตัวบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนช่วงชั้นที่ 3-4 กับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่าโมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยสรุป ตัวบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้ประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานด้านการสอนของครูผู้สอนช่วงชั้นที่ 3-4 ได้อย่างเหมาะสม

ขวัญจิต ธรรมศิริรักษ์ (2554, หน้า 152-154) ได้ศึกษา การพัฒนาตัวบ่งชี้สมรรถนะหลักและสมรรถนะทั่วไปของผู้สำเร็จการศึกษา ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สังกัดสถาบันการอาชีวศึกษา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัย พบว่า 1) ตัวบ่งชี้สมรรถนะหลักและสมรรถนะทั่วไปของผู้สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สังกัดสถาบันการอาชีวศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่พัฒนาขึ้นมี 8 องค์ประกอบ 64 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ สมรรถนะด้านการสื่อสาร 10 ตัวบ่งชี้ สมรรถนะด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ 9 ตัวบ่งชี้ สมรรถนะด้านการพัฒนาตนเอง 10 ตัวบ่งชี้ สมรรถนะด้านการทำงานร่วมกับผู้อื่น 7 ตัวบ่งชี้ สมรรถนะด้านการแก้ปัญหา 10 ตัวบ่งชี้ สมรรถนะด้านการวิจัย 5 ตัวบ่งชี้ สมรรถนะด้านการประยุกต์ใช้ตัวเลข 6 ตัวบ่งชี้ และสมรรถนะด้านการจัดการธุรกิจ 7 ตัวบ่งชี้ตัวบ่งชี้สมรรถนะหลักและสมรรถนะทั่วไปของผู้สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สังกัดสถาบันการอาชีวศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้มีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้ในการพัฒนาสมรรถนะหลักและสมรรถนะทั่วไปของผู้เรียน

สิริวรรณ นพตลง (2555, หน้า 202–203) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้ การส่งเสริมทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษของนักเรียน ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายใน จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัย พบว่า 1) ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจตัวบ่งชี้การ ส่งเสริมทักษะการสื่อสาร ภาษาอังกฤษของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายใน จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่ามี 9 องค์ประกอบ 78 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน 21 ตัวบ่งชี้ ด้านนักเรียน 11 ตัวบ่งชี้ ด้านบุคลิกลักษณะครู 9 ตัวบ่งชี้ ด้านความรู้ ความสามารถครู 7 ตัวบ่งชี้ ด้านการสอนของครู 5 ตัวบ่งชี้ ด้านสภาพแวดล้อม 6 ตัวบ่งชี้ ด้านสื่อการสอน 6 ตัวบ่งชี้ ด้านเนื้อหา 7 ตัวบ่งชี้ และด้านครอบครัวและชุมชน 6 ตัวบ่งชี้ 2) ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับสองของตัวบ่งชี้การส่งเสริมทักษะ การสื่อสารภาษาอังกฤษของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบของตัวบ่งชี้ทั้ง 9 องค์ประกอบเป็นบวก มีค่าตั้งแต่ 0.80–0.93

วัชรภรณ์ ทีสุกะ (2557, หน้า 261–266) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้ การบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ผลการวิจัยสรุป ได้ดังนี้ 1) ตัวบ่งชี้การบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารการศึกษา สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มี 82 ตัวบ่งชี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่ เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้การวิเคราะห์องค์การและกำหนดกลยุทธ์ มี 39 ตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ มี 25 ตัวบ่งชี้ และตัวบ่งชี้การติดตาม ประเมินและพัฒนา กลยุทธ์ มี 18 ตัวบ่งชี้ 2) โมเดลโครงสร้างตัวบ่งชี้การบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหาร การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิง ประจักษ์ ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ($\chi^2 = 44.75$ $df = 45$ ค่า p -value = 0.994 ค่า GFI = 0.99 ค่า AGFI = 0.97 ค่า RMSEA = 0.000 ค่า CN = 799.45)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยทั่วไปใช้วิธีการหลักๆ 2 วิธี ด้วยกัน คือ 1) การสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ 2) การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้เทคนิคการ วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็น ว่าตัวบ่งชี้จะเป็นมาตรวัดที่ใช้วัดระดับของผลการปฏิบัติงานของบุคคลว่าอยู่ในระดับใดและ สามารถแสดงระดับของประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือตัวบุคคลได้อีกด้วย (เพชรเมณี วิริยะสีบพงศ์, 2545)รวมทั้งยังใช้เพื่อตรวจสอบและประมวลผลย้อนกลับ

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี (Housel & Bell, 2001) สำหรับงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกวิธีการสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ที่ใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันและทำการทดสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลด้วยโปรแกรม LISREL

ตอนที่ 3 การบริหารสถานศึกษา

1. ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการจัดระบบการศึกษาเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาและบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรที่มุ่งไปสู่ความสำเร็จของการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้กับผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของการบริหารสถานศึกษา ไว้ดังนี้

ศิลาปชัย อ่วงตระกูล (2552, หน้า 8) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึงการดำเนินงานร่วมกับกลุ่มบุคคลมืออาชีพและชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้บริการทางการแก่สมาชิกในสังคมตามวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

มนตรีพิศ ทรวงกิตติพิศาล (2552, หน้า 33) ได้กล่าวถึงการบริหารสถานศึกษา หมายถึง การจัดการส่งเสริม ช่วยเหลือกันของผู้เกี่ยวข้องที่จะผลักดันให้แผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

ณัฐรญา พวงธรรม (2553, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการพัฒนาและปรับปรุงวิธีการบริหารงานด้านต่างๆ เพื่อนำพาสถานศึกษาสู่ความก้าวหน้า ส่งเสริมความเจริญด้านความคิด ความรู้ ควบคู่กับการสอดแทรกคุณธรรมแก่นักเรียนเพื่อให้ได้นักเรียนที่มีคุณภาพ

ยุกตะนันท์ หวานฉ่ำ (2555, หน้า 11) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการในการทำงาน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติภารกิจอย่างเป็นระบบในสถานศึกษาที่ดำเนินการ 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การพัฒนาและปรับปรุงวิธีการบริหารงาน ภายใต้การบริหารงาน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหาร

งบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปโดยมีผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติภารกิจอย่างเป็นระบบในสถานศึกษาที่

2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา มีความสำคัญมากในการจัดการส่งเสริม ช่วยเหลือกันของผู้เกี่ยวข้องที่จะผลักดันให้การบริหารจัดการของสถานศึกษาบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งได้สรุปแนวคิดและทฤษฎีไว้ดังนี้

กฎกระทรวง (2550, หน้า 29-36) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 1 ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ในมาตรา 39 ว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา โดยแบ่งขอบข่ายงานบริหารสถานศึกษาไว้ 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา, 2553, หน้า 14) คือ

1. ด้านการบริหารวิชาการ
2. ด้านการบริหารงบประมาณ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล
4. ด้านการบริหารทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการ (2550, หน้า 30-32) ได้กำหนดว่า การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน และเป็นสถานศึกษาของรัฐจึงนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งที่เรียกทั่วไปว่า ธรรมมาภิบาล มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล หลักการดังกล่าว ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม

3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

คิมบรอกซ์ และนัมเมอร์รี่ (Kimbrough and Nummery, 1976, หน้า 164 อ้างถึงใน อุบล เพียรพิทักษ์, 2548, หน้า 14) ได้แบ่งงานบริหารสถานศึกษาเป็น 8 งานหลักด้วยกัน คือ

1. งานบริหารหลักสูตรและการสอน
2. งานบริหารเศรษฐกิจการศึกษา
3. งานธุรการ
4. งานบริหารบุคคล
5. งานกิจการนักเรียน
6. งานสภาวะผู้นำในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
7. งานด้านการประเมินผลการวิจัย
8. งานสร้างความเชื่อถือจากประชาชน

แคมป์เบลล์ และคนอื่นๆ (Campbell and Others, 1970 อ้างถึงใน ปกรณ์กฤษ อินทร์มงคล, 2550, หน้า 15) ได้ทำการศึกษาถึงงานบริหารสถานศึกษา และมีความเห็นว่า งานการบริหารสถานศึกษา มีงานสำคัญๆ อยู่ 6 ประการ คือ

1. งานด้านหลักสูตร และการสอน
2. งานบริหารบุคลากร
3. งานกิจกรรมนักเรียน
4. งานอาคารสถานที่
5. งานงบประมาณและธุรการ
6. งานสัมพันธ์ชุมชน

เซอร์จิโอแวนนี และคณะ (Sergiovanni and Others, 1980, หน้า 260 อ้างถึงใน มนทิพย์ ทรงกิติพิตาส, 2552, หน้า 32) ได้เสนอแนะว่า งานการบริหารสถานศึกษา ควรประกอบไปด้วยงานสำคัญ 8 ประการ คือ

1. งานสัมพันธ์กับชุมชน
2. งานกิจกรรมนักเรียน

3. งานหลักสูตรการสอน
4. งานบริหารบุคลากร
5. งานอาคารสถานที่
6. งานธุรการ
7. งานพัฒนาบุคลากร
8. งานประเมินผล

3. ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษา

3.1 ด้านการบริหารวิชาการ เป็นงานหลักหรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษามากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนวัดผลประเมินผล รวมทั้งการจัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายและความสำคัญกับการบริหารวิชาการ ดังนี้

สมศักดิ์ แก้วสม (2549, หน้า 6) ได้กล่าวถึง การบริหารวิชาการ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักสูตร และการเรียนการสอน เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามกำหนดไว้ในจุดหมายของการพัฒนาผู้เรียน โดยให้สอดคล้องกับธรรมชาติ ความสนใจและความถนัดของผู้เรียนอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้คุณภาพตามที่หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

รุ่งชัชดาพร เวหะชาติ (2553, หน้า 30) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานวิชาการว่า เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมการดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลให้ดีขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรและให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน

นิลวรรณ วัฒนา (2556, หน้า 19) สรุปว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินการต่างๆ ของผู้บริหารในด้านวิชาการโดยเป็นกระบวนการกิจกรรม

ทุกอย่างที่มีผลต่อการจัดการเรียนรู้เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง ภารกิจงานเกี่ยวกับการจัด หลักสูตรสถานศึกษาให้สนองต่อความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วม ในการวางแผน ให้คำปรึกษา มีการส่งเสริมสนับสนุนและเสนอแนวทางให้ครูจัด กระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และกระบวนการนิเทศภายในสถานศึกษา มีเครื่องมือวัดและประเมินผลการเรียนการสอน มีการส่งเสริมให้มีการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีการส่งเสริมให้ ผู้ปกครองและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 35-39)

3.2 ด้านการบริหารงบประมาณ มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ระบบ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และ บริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ สถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการมาบริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทาง การศึกษา ส่งเสริมให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียนซึ่งมีผู้ให้ความหมายกับการบริหาร งบประมาณ ดังนี้

กิตติพงษ์ แสนพงษ์ (2552, หน้า 45-46) ได้กล่าวถึง การบริหาร งบประมาณ หมายถึง การวางแผนในการจัดทำงานงบประมาณรายรับรายจ่ายการทำบัญชี การตรวจสอบและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างรอบคอบโดยมีหลักการ ที่ว่า ให้จ่ายอย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและจะต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ล่วงหน้าพร้อมทั้งมีการคาดการณ์ถึงสภาพการเงินเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายว่าจะสูงขึ้นหรือ ลดลงอย่างไรเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ศิลาชัย อวงตระกูล (2553, หน้า 6) ให้ความหมายว่า งานงบประมาณ หมายถึง การจัดทำและเสนอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานการใช้จ่ายเงิน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อ การศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์สรุปได้ว่า การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง ภารกิจงานที่เกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์การจัดและ พัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา มีการวางแผนกลยุทธ์ จัดทำข้อมูลทรัพยากร จัดทำ ระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ และจัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาที่มีการกำกับ ตรวจสอบติดตาม

ประเมินผล และรายงานผลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 40-51)

3.3 ด้านการบริหารงานบุคคล ในสถานศึกษาเป็นภารกิจสำคัญ ที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนององภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัวอิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

ปรกรณ์ฤช อินทร์มงคล (2550, หน้า 20) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการในการบริหารกำลังคนขององค์กร ผ่านทางการวางแผนนโยบาย กฎ ระเบียบ และขั้นตอนการทำงาน เป็นงานที่เกี่ยวกับสมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพื่อให้ได้บุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และระยะเวลาที่เหมาะสม

พรพรรณ อินทรประเสริฐ (2550, หน้า 75) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารงานด้านบุคคลในสถานศึกษา มีความสำคัญมากเพราะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารองค์กร หากสถานศึกษาใดประกอบไปด้วยบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง คือมีความรู้ความสามารถ มีสมรรถนะในงานหลัก มีคุณธรรมและจรรยาบรรณที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษา ย่อมส่งผลให้สถานศึกษาแห่งนั้นมีทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์วางแผนและเสนอแนะ การแต่งตั้งบุคลากรในสถานศึกษา ให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ตามมาตรฐานวิชาชีพ มีเกณฑ์การประเมินผลงาน แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบ จัดทำทะเบียนประวัติ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 52-64)

3.4 ด้านการบริหารทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการบริหารองค์กรให้บริการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกระดับ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้

นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีผู้ให้ความหมายและความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ดังนี้

ยุกตะนันท์ หวานฉ่ำ (2555, หน้า 21) ได้กล่าวว่าการบริหารงานทั่วไป หมายถึง ภารกิจงานที่เกี่ยวกับการวางแผน และออกแบบระบบงานธุรการ จัดระบบฐานข้อมูล และระบบข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษา มีการประสานงานร่วมกับชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้บริการและประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศแก่สาธารณชน รวมถึงการจัดระบบส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการบริหารทั้ง 4 ด้านในสถานศึกษา

สมรภูมิ อ่อนอ่อน (2557, หน้า 198-199) ได้กล่าวว่า การบริหารทั่วไป หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้การบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ สรุปได้ว่า การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การบริหารงานอื่นๆ เพื่อส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ และงานบุคคลให้บรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ตอนที่ 4 การจัดทำคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 23

ผู้วิจัยดำเนินการจัดทำคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 โดยนำตัวบ่งชี้ที่ผ่านการตรวจสอบและยืนยันแล้วมาจัดทำคู่มือการใช้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. องค์ประกอบของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้ประกอบด้วย
 - 1.1 หลักการและเหตุผล
 - 1.2 วัตถุประสงค์

1.3 องค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี
ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23

1.4 แนวทางการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้น
พื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23

2. ขั้นตอนการจัดทำและประเมินความเหมาะสมของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้

2.1 นำตัวบ่งชี้ที่ได้รับการยืนยันมาจัดทำร่างคู่มือการใช้ โดยกำหนดเกณฑ์
การประเมิน (Rubrics) 5 ระดับ และละมีปลายเปิดเป็นข้อเสนอแนะ โดยในการสร้างคู่มือ
การใช้และการกำหนดวิธีการประเมินแบบมีเกณฑ์ตามตัวบ่งชี้ ผู้วิจัยได้นำหลักการประเมิน
และคู่มือการใช้แบบประเมินให้มีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา
มาศึกษาเพื่อเป็นแนวทาง

2.2 นำร่างคู่มือการใช้ที่เป็นเกณฑ์การประเมิน 5 ระดับ และวิธีการ
เก็บรวบรวมข้อมูลตามตัวบ่งชี้ ให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยพิจารณาในรายละเอียดและ
ความถูกต้องของข้อมูล

2.3 นำร่างคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้ที่มีลักษณะเป็นเกณฑ์การประเมิน 5 ระดับ
และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามตัวบ่งชี้ไปให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตัดสิน (Expert
judgment) ตรวจสอบความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมิน วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
ตามตัวบ่งชี้ โดยใช้หลักเกณฑ์และดำเนินการตรวจสอบความเหมาะสมของเกณฑ์
การประเมินตามตัวบ่งชี้ การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ในแต่ละตัวบ่งชี้ว่ามีเกณฑ์พิจารณาว่ามีความ
เหมาะสมในการนำไปใช้ประเมินเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับใด ตามความหมาย
และค่าคะแนนดังนี้

5 หมายถึง เกณฑ์การประเมินมีความเหมาะสมในการนำไปใช้
ในการประเมินการการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ในระดับมากที่สุด

4 หมายถึง เกณฑ์การประเมินมีความเหมาะสมในการนำไปใช้
ในการประเมินการการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ในระดับมาก

3 หมายถึง เกณฑ์การประเมินมีความเหมาะสมในการนำไปใช้
ในการประเมินการการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ในระดับปานกลาง

2 หมายถึง เกณฑ์การประเมินมีความเหมาะสมในการนำไปใช้
ในการประเมินการการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ในระดับน้อย

1 หมายถึง เกณฑ์การประเมินมีความเหมาะสมในการนำไปใช้
ในการประเมินการการบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ในระดับน้อยที่สุด

2.4 การประเมินคู่มือการใช้ตามตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ดังนี้

2.4.1 นำเอกสารคู่มือการใช้ที่จัดทำขึ้นจากองค์ประกอบและตัวบ่งชี้
โดยมีเกณฑ์การประเมิน 5 ระดับ และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นไป
ให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยพิจารณาในรายละเอียด ความถูกต้อง สมบูรณ์และ
ความเหมาะสม

2.4.2 นำคู่มือการใช้ไปให้ผู้เชี่ยวชาญประเมินความเหมาะสม โดยการ
จำแนกเป็นรายการประเมินตามรายละเอียดในคู่มือประเมิน โดยประเมินความเหมาะสม
ของคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 โดยใช้แบบประเมินค่า 5 ระดับ มีเกณฑ์
การพิจารณาว่า คู่มือการใช้มีความเหมาะสมในการนำไปใช้ประเมินตัวบ่งชี้การบริหาร
กิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา
เขต 23 ตามคะแนน ดังนี้

5 หมายถึง คู่มือการใช้มีความเหมาะสมในระดับมากที่สุด

4 หมายถึง คู่มือการใช้มีความเหมาะสมในระดับมาก

3 หมายถึง คู่มือการใช้มีความเหมาะสมในระดับปานกลาง

2 หมายถึง คู่มือการใช้มีความเหมาะสมในระดับน้อย

1 หมายถึง คู่มือการใช้มีความเหมาะสมในระดับน้อยที่สุด

2.4.3 นำผลการประเมินคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 ของผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยคำนวณหาค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) การแปลความหมายข้อมูลใช้เกณฑ์ของ บุญชม ศรีสะอาด (2553, หน้า 120) ดังนี้

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.51–5.00 หมายถึง ความเหมาะสมในระดับมากที่สุด

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.51–4.50 หมายถึง ความเหมาะสมในระดับมาก

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.51–3.50 หมายถึง ความเหมาะสมในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.51–2.50 หมายถึง ความเหมาะสมในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00–1.50 หมายถึง ความเหมาะสมในระดับน้อยที่สุด

เกณฑ์การตัดสินความเหมาะสมของคู่มือและรายการประเมินจะต้องมีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 3.51 ขึ้นไป และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานน้อยกว่า 1.00 จึงถือว่าคู่มือการใช้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 23 มีความเหมาะสมในการนำไปใช้