

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยโดยจัดหัวข้อเรื่องตามลำดับดังนี้

1. บริบทของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพิมพาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2

1.1 พื้นที่และอาณาเขต

1.2 โครงสร้างการบริหารงาน

1.3 ข้อมูลพื้นฐาน

2. หลักธรรมาภิบาล

2.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

2.2 ความสำคัญในการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล

2.3 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

2.4 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

2.5 องค์ประกอบของการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล

2.6 ปัญหาและข้อจำกัดของธรรมาภิบาล

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 งานวิจัยในประเทศ

3.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

4. กรอบความคิดในการวิจัย

บริบทของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครสวรรค์ เขต 2

1. พื้นที่และอาณาเขต

กลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี ประกอบด้วยโรงเรียน จำนวน 13 โรงเรียน ได้แก่

1. โรงเรียนรัฐราษฎร์อนุสรณ์
2. โรงเรียนราษฎร์ร่วมสามัคคี
3. โรงเรียนวัดหนองมะขาม
4. โรงเรียนวัดคลองจินดา
5. โรงเรียนวัดหนองตาสูง
6. โรงเรียนบ้านหนองคล้า
7. โรงเรียนวัดด่านช้าง
8. โรงเรียนวัดจิกลาด
9. โรงเรียนวัดหนองปลาไหล
10. โรงเรียนบ้านทุ่งท่าเสา
11. โรงเรียนบ้านหนองละมาน
12. โรงเรียนบ้านโคกกวาง
13. โรงเรียนบ้านวังซ้อง (ราษฎร์สุริยศึกษา)

กลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออก ของสำนักงานพื้นที่ การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 อยู่ห่างจากตัวจังหวัดนครสวรรค์ประมาณ 55 กิโลเมตร อาณาเขต ของกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี ติดต่อกับอำเภอต่าง ๆ ดังนี้ (กลุ่มเครือข่ายโรงเรียน บึงพินาสามัคคี, 2550 : 1 – 3)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	อำเภอขามเฒ่า จ.กำแพงเพชร
ทิศใต้	ติดต่อกับ	อำเภอบรรพตพิสัย
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	อำเภอโพทะเล จ.พิจิตร
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	อำเภอขามเฒ่า จ.กำแพงเพชร

2. โครงสร้างการบริหารงาน

กลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคี แบ่งโครงสร้างการบริหารงานเป็น 4 กลุ่มงาน

ดังนี้

- 2.1 กลุ่มงานบริหารวิชาการ
- 2.2 กลุ่มงานบริหารงบประมาณ
- 2.3 กลุ่มงานบริหารงานบุคคล
- 2.4 กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป

3. ข้อมูลพื้นฐาน

กลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสามัคคีมีจำนวนบุคลากร ห้องเรียน และนักเรียนดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงปริมาณงาน (บุคลากร, ห้องเรียน, นักเรียน)

ที่	ชื่อโรงเรียน	แสดงปริมาณงาน (บุคลากร, ห้องเรียน, นักเรียน)											
		บุคลากร		อนุบาล - เด็กเล็ก		ป.1-ป.6		ม.1 - ม.3		ม.4 - ม.6		รวม	
		ผอ.	ครู	ห้อง	นร.	ห้อง	นร.	ห้อง	นร.	ห้อง	นร.	ห้อง	นร.
1	รัฐราษฎร์อนุสรณ์	1	12	-	-	-	-	6	162	3	62	9	264
2	ราษฎร์ร่วมสามัคคี	1	9	2	35	6	159	-	-	-	-	8	194
3	วัดหนองมะขาม	1	5	2	14	6	52	-	-	-	-	8	66
4	วัดคลองจินดา	1	4	2	13	6	91	-	-	-	-	8	104
5	วัดหนองตา	1	14	2	45	6	136	3	71	-	-	11	252
6	บ้านหนองคล้า	1	3	2	13	6	43	-	-	-	-	8	56
7	วัดจิกลาด	1	13	2	27	6	133	3	68	-	-	11	228
8	วัดหนองปลาไหล	1	13	2	28	6	111	4	77	-	-	12	216
9	บ้านทุ่งท่าเสา	1	6	2	24	6	88	-	-	-	-	8	112
10	บ้านหนองละมาน	1	5	2	15	6	79	-	-	-	-	8	94
11	บ้านโคกกวาง	1	4	2	15	6	48	-	-	-	-	4	63
12	บ้านวังหม้อ (ราษฎร์สุริยศึกษา)	1	5	2	32	6	93	-	-	-	-	8	125
13	วัดด่านช้าง	1	4	2	19	6	37	-	-	-	-	8	56

ที่มา : กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มงานอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง (2550 : 2 - 4)

หลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันสถานการณ์บ้านเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ มีความเปลี่ยนแปลงไปมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการสื่อสาร เทคโนโลยี การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่ระบบการบริหารงานของภาครัฐและสังคมไทยโดยรวมที่ผ่านมา ไม่สอดคล้อง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงดังนั้นการเปลี่ยนบทบาทของสังคมโดยนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องมีการรวมตัวของประชาชน กลุ่มมวลชนผู้ใช้แรงงานและองค์กรภาคเอกชน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ ตลอดจนการประกอบธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมไทยเติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผู้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank (อ้างถึงใน พรนพ พุกกะพันธ์. 2545 : 5) ได้ให้ความหมายว่า good governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการจัดการของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

United Nation and Development Programme (UNDP) (อ้างถึงใน สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 13 - 24) ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์

ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกับหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

ธนาคารแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) (อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรสิทธิ์พันธ์. 2541 : 7) ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย (อ้างถึงใน พรชัย อวงศ์วงศ์สกุล. 2549 : 1) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า หมายถึง หลักในการบริหารจัดการธุรกิจทุกขนาดให้เติบโตอย่างมั่นคง ด้วยการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น คณะกรรมการผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนผู้รับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

พรนพ พุกกะพันธ์ (2545 : 5) ได้ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและลดความขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2549 : 1) ให้ความหมายว่า เป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่ไม่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐคือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารการปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น จะต้องให้มีปฏิรูป 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2546 : 5) ให้ความหมาย
ธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ
สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ประมวล วะสี (2541 :4) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า หมายถึง ความความโปร่งใส ความถูกต้องของ 3 ภาคของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และจะเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2549 :1) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์การต่าง ๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทก็จะเรียกว่า corporate good governance ในราชการก็เรียกว่า public governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียก good governance ที่ไม่ดีเรียก bad governance

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) (อ้างถึงใน อรพินท์ สฟโชคชัย. 2546 : 18) ได้วางรากฐานการบริหารราชการแนวใหม่ ตามหลักธรรมาภิบาลไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเฉพาะในมาตรา 3/1 ซึ่งเป็นกติกาใหม่ที่ข้าราชการและคนไทยให้ความสนใจ ซึ่งสาระสำคัญในการบริหารราชการแนวใหม่ ข้อ 1 คือ การบริหารงานราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ เป็นการบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่มีขั้นตอนที่เกินความจำเป็น “ เกิดความคุ้มค่า เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เอื้ออำนวยประโยชน์ และตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เป็นระบบ

จึงสรุปได้ว่า ธรรมนูญบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมนูญบาล ธรรมนูญสุประศาสนการ ประชาธิรัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี และอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีคำเรียกอื่น ๆ ซึ่งมีความหมายเดียวกับธรรมนูญบาล จึงสรุปคำและแหล่งที่มาของคำเรียกต่าง ๆ ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2 คำเรียกใช้ธรรมาภิบาล

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง)
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	(TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542 ; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542)
สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	ดิน ปรัชญพฤทธิ (นฤมล ทับจุมพล 2541)
ธรรมราชูว์	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์ 2541)
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วย ความเป็นธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน 2541; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540; ประเวศ วะสี 2541; ลิขิต อธิเวดิน 2541)
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำ ให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ยุติธรรม	(ธีรยุทธ บุญมี 2541)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่ อำนาจได้ถูกใช้ในการจัดการ ทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere 200) ; JICA , UN และ ADB (สยมพร บุญญาคม 2541)
รัฐาภิบาล		(ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2541)
การปกครองที่ดี		ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ 2543 ; อภิมงคล วัฒนาศาสตร์ 2543)

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง)
การบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ ดี		(สำนักงานกรรมการข้าราชการพล เรือน 2542)

ที่มา : บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 13-14)

2. ความสำคัญในการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีประชาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมืองและสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นตลอดจนองค์กรอิสระ (independent organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ที่เป็นนิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (civil society) ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องและเป็นธรรมดังนี้ (ปัญญา ฉายะจินดา และ รัชณี ภูตระกูล. 2549 : 1 – 2)

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน กลไกการบริหารให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีสมรรถนะสูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่ รัฐให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถทำงานร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตร

2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชน และองค์กรเอกชนต่าง ๆ มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานให้การบริการร่วมทำงานกับภาครัฐ และประชาชนอย่างราบรื่น และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนัก ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็น

พลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกันและมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้ (อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 3)

ชัยรัตน์ หลายวัชรกุล (2549 :1) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลว่า การปฏิรูปราชการหรือการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเป็นกรอบความคิด (conceptual framework) ที่ผสมผสานกับหลักการบริหารยุคใหม่ หรือ การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (new public management : NPM) ที่เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขันแบบเอกชน และหลักการแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่เป็นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะ ของระบบในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่อิงหลักธรรมาภิบาล มีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อส่วนรวม ประโยชน์สุขของประชาชนมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ พิสูจน์ได้ในเชิงสถิติที่เป็นรูปธรรม

กล่าวโดยสรุปว่า การบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการเพื่อกระตุ้นให้บุคลากรในองค์กรต้องตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นและร่วมมือร่วมใจกันสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีหรือสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่องการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นการสร้างสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันในสังคมของมวลมนุษยชาติหลายพันหลายร้อยปี และในทุกยุคทุกสมัยมีหลักการในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข มีความสามารถประสานประโยชน์ ขจัดปัญหาที่ขัดแย้งด้วยสันติวิธี และมีการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน การบริหารงานในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงในด้านการเมือง สังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาด้านต่าง ๆ เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์แต่จะมีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเขียนแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกัน และเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในแนวทาง

ตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้เสนอไว้ดังนี้

การวิวัฒนาการของการบริหาร ก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม การอุตสาหกรรมยังมีขนาดเล็ก การตัดสินใจต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของกิจการโดยอาศัยความรู้ และประสบการณ์ที่ได้สะสมมาในการวิเคราะห์ปัญหา ต่อมาภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นในด้านเทคโนโลยี กระบวนการผลิตและผลผลิต รวมทั้งจำนวนบุคลากรในโรงงานต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย การบริหารแบบเดิมจึงไม่อาจนำมาใช้ได้อีกต่อไป จำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารให้สอดคล้องกับความจริงเติบโตทางอุตสาหกรรม มีการนำวิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหาร ซึ่งแบ่งการบริหารออกได้เป็น 3 ช่วง หรือ 3 ยุค คือ การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (scientific management) การบริหารแบบเน้นมนุษยสัมพันธ์ (human relation) และการบริหารแบบเน้นพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science) (อรุณ รักธรรม อ้างถึงใน ภาวินี ชินคำ. 2548 : 23 - 24)

3.1 การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (scientific management)

หลักสำคัญของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์นั้นตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่าผลผลิตหรือประสิทธิภาพของงานจะเพิ่มขึ้นได้ โดยการจัดการระบบให้เหมาะสมซึ่งประกอบด้วย 1) การจัดโครงสร้างขององค์กร 2) ภารกิจขององค์กร 3) การบริหารในองค์กร ซึ่งนักทฤษฎีที่สำคัญเช่น เทเลอร์ (Taylor . 1942 : 63 – 64 อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ. 2544 : 111 - 16) ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ได้พบว่า การจัดการแบบวิทยาศาสตร์เป็นวิธีการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้สมาชิกในองค์กรทุกองค์การได้กระทำกิจกรรมเพื่อการแสดงมรรถภาพของแต่ละบุคคลในการที่จะทำงานร่วมกัน กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรเพื่อให้ได้ผลิตผลที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากในหลักการของความรู้ทางวิทยาศาสตร์ได้ปรากฏอยู่เสมอว่า วิธีการที่จะศึกษาสิ่งใดทางวิทยาศาสตร์นั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญยิ่ง คือ การที่บุคคลจะกระทำการใดก็ต้องอาศัยปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อจะได้คิดถึงสมมุติฐานที่จะได้วางให้เพื่อการพิสูจน์ปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น การจัดการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์นี้ก็เช่นกัน เทเลอร์ได้กำหนดหลักการของวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เป็น 4 ประการ คือ

1. การกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานได้คิดวิธีการใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงาน หาวิธีการที่จะทำให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ และมีความพยายามที่ดีที่สุดที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงสำเร็จตามความมุ่งหมายและนโยบายที่องค์การได้วางเอาไว้

2. การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้นไม่ได้มองดูแต่เฉพาะจุดของการคัดเลือกบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่สิ่งที่การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมากก็คือ ความก้าวหน้าและการพัฒนาการของบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ การจัดการแบบวิทยาศาสตร์จะไม่ยอมรับบุคคลที่ไม่เคยแสดงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และไม่ได้รับการปรับปรุงตนเองเพื่อการพัฒนาวิธีการในการทำงาน วิธีการคัดเลือกบุคคลนั้นก็ต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่รับมาจากบุคคลผู้มาทำงานด้วยตนเอง หรือการร้องขอจากสถาบันการทำงานเก่าของบุคคลนั้น หรือการรับรองในการทำงานที่ได้รับจากบุคคลอื่น

3. นำวิธีการคัดเลือกบุคคลตามหลักการทางวิทยาศาสตร์และการฝึกบุคคลให้รู้จักการทำงานเข้าด้วยกัน วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ต่อเนื่องมาจากหลักการประการที่สองสืบเนื่องมาจากปกติวิสัยแล้วเมื่อคัดเลือกคนเข้าทำงานมักจะมีการขัดแย้งกันอยู่เสมอเกี่ยวกับการเลือกบุคคลเพื่อจะได้รับการฝึกฝนให้ทำงานในหน้าที่ที่สูงกว่าเดิม องค์การหรือหน่วยงานจะต้องคอยเป็นผู้ศึกษาบุคคลด้วยตนเอง เพื่อการตัดสินใจว่าบุคคลใดที่เหมาะสมในการรับคัดเลือกเพื่อการดำรงตำแหน่งงานที่สูงยิ่งขึ้น วิธีการสำคัญที่สุดก็คือ จะต้องทำบางสิ่งบางอย่างที่ดีที่สุดกับบุคคลที่องค์การต้องการ โดยจัดการให้เขาได้รับการเอาใจใส่ที่ดี

4. การแบ่งแผนงานออกเป็นส่วน ๆ ลักษณะการจัดแบบเก่า ๆ จะพบว่า การทำงานนั้นขึ้นอยู่กับบุคคลที่ปฏิบัติงาน ไม่ได้กำหนดแผนการต่าง ๆ ไว้อย่างแน่นอน ซึ่งหมายถึงใครอยากจะทำอะไรก็ได้โดยไม่มีขีดข้อจำกัด ขึ้นอยู่กับความพอใจของหน่วยงาน และขึ้นอยู่กับวิธีการมอบหมายงานให้กับผู้ทำงาน ซึ่งนายจะมอบหมายงานให้เองตามความเหมาะสม แต่ในวิธีการแนววิทยาศาสตร์ งานจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทำงานภายใต้การควบคุมของการจัดการ และอีกฝ่ายหนึ่งคือ ฝ่ายที่ทำงานภายใต้การบงการของกลุ่มที่มีบุคคลที่ทางฝ่ายจัดการได้มอบหมายให้แล้ว การปฏิบัติงานในรูปนี้จึงเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันในทุกฝ่ายไม่ได้ถือว่าการทำงานที่เป็นบุคคลจะมีความสำคัญมากกว่ากัน

สรุปได้ว่า แนวคิดของเทเลอร์ในการบริหารแบบวิทยาศาสตร์นั้นสอดคล้องกับการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล เช่น ความมีคุณธรรม ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม ซึ่งว่าด้วยกฎระเบียบ การแยกฝ่ายปฏิบัติงานและสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol, 1981 : 7 – 8 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2546 : 25) นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส เชื่อว่า ผู้บริหารสามารถได้รับการฝึกอบรมเพื่อเป็นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จได้หากเข้าใจหน้าที่พื้นฐานและหลักการบริหารดีพอ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคือ

กำหนดหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับองค์กร ที่จะทำให้บรรลุจุดหมาย และ จัดกลุ่มงานเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการทำงานแต่ช่วยลดค่าใช้จ่ายลง ได้แบ่งกระบวนการการบริหารเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

- 1.การวางแผน (planning) คือ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า
- 2.การจัดองค์กร (organizing) คือ การจัดหาและจัดสรรบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ให้เพียงพอ
- 3.การบังคับบัญชา (commanding) คือ การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ เพื่อให้งานดำเนินไปตามนโยบายและเป้าหมายขององค์กร
- 4.การประสานงาน (co – ordinating) คือ การดูแลจัดการให้กิจการต่าง ๆ ขององค์กรมีการประสานสัมพันธ์กัน
- 5.การควบคุม (controlling) คือ การตรวจตรา ตรวจสอบ ให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามกฎ ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ

จากหลักการของฟาโย ได้พัฒนาหลักการบริหารขึ้น 14 หลักการ เป็นหลักการที่เขาเชื่อว่า หากมีการฝึกอบรมดีพอก็จะทำให้ได้ผู้บริหารที่ดีได้ หลักการต่าง ๆ มีดังนี้ (Hellriegel & Slocum.1982 : 124)

1. หลักการแบ่งงานกันทำ (division of labour) ตามความถนัดหรือความชำนาญ
2. หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา (authority) ควบคู่กับความรับผิดชอบ
3. หลักการเกี่ยวกับการมีระเบียบวินัย (discipline)
4. หลักการเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ผู้ปฏิบัติรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
5. หลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง (unity of direction) ทุกกิจกรรมต้องมุ่งบรรลุจุดหมายขององค์กร
6. หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ขององค์กร (subordination of individual interest to general interest)
7. หลักความยุติธรรมต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง (remuneration)

8. หลักการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ผู้ปฏิบัติก็ควรมีอำนาจอย่างเพียงพอด้วย

9. หลักการมีสายบังคับบัญชา (hierarchy / scalar chain)

10. หลักความเป็นระเบียบแบบแผน (order)

11. หลักความเสมอภาค (equity)

12. หลักความมั่นคงในการทำงาน (stability of staff)

13. หลักความริเริ่มสร้างสรรค์ (initiative)

14. หลักความสามัคคี (esprit de corps)

สรุปได้ว่าจากกระบวนการบริหารงานของฟาโยในการวิเคราะห์บทบาทของผู้บริหาร ได้สอดคล้องกับการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลดังนี้ การวางแผนสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า การจัดองค์กรสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม การบังคับบัญชาสอดคล้องกับหลักนิติธรรม การประสานงานสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม การควบคุมสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส

กูลิค และเฮอริวิก (Gulic and Urwick, อ้างถึงใน กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 20) ได้แบ่งหน้าที่การบริหาร เป็น 7 ขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (planning)
2. การจัดองค์กร (organizing)
3. การจัดคนเข้าทำงาน (staffing)
4. การอำนวยการ (directing)
5. การประสานงาน (coordinating)
6. การเสนอรายงาน (reporting)
7. การงบประมาณ (budgeting)

ตามแนวคิดของกูลิค และเฮอริวิก ก็ยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลดังนี้ ข้อที่ 1 การวางแผน และข้อที่ 4 การอำนวยการ สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ ข้อที่ 2 การจัดองค์กร สอดคล้องกับหลักความมีส่วนร่วม ข้อที่ 3 การบริหารบุคคลสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ข้อที่ 5 การประสานงาน สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ข้อที่ 6 การเสนอรายงานสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส และข้อที่ 7 การบริหารงบประมาณ สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

แมก เวเบอร์ (Max Weber. อ้างถึงใน ทรงพล เจริญคำ. 2549 : 13) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอทฤษฎีเรียกว่า " ระบบราชการ (Bureaucracy) " มีงานเขียนชื่อ " The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism " ลักษณะสำคัญสรุปสาระได้ดังนี้

1. มีการแบ่งงาน (division of law)
2. มีการรวมอำนาจ (specialization)
3. มีกฎระเบียบต่าง ๆ (rules and regulations)
4. มีการเลือกบุคคลากรอย่างเหมาะสม (ration program of personnel selection)

5. มีการจดบันทึกหลักฐาน (written record)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีเรียกว่า " ระบบราชการ (Bureaucracy) " มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลดังนี้ มีการแบ่งงานสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วม มีการรวมอำนาจสอดคล้องกับหลักคุณธรรม มีกฎระเบียบต่าง ๆ สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีการเลือกบุคคลอย่างมีเหตุผล สอดคล้องกับหลักธรรมธรรม และหลักความโปร่งใส มีการจดบันทึกหลักฐาน สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

3.2 การบริหารแบบเน้นมนุษย์สัมพันธ์ (human relation)

เมโย (Mayo. อ้างถึงใน พยอม วงศ์สารศรี. 2545 : 14 - 16) นักสังคมวิทยา ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการจัดการที่มนุษย์สัมพันธ์ เขาและเพื่อนร่วมคณะวิจัยคือ ดิวอี้ เคิร์ท เลวิน โรทริสเบอร์ และดิกสัน ได้ทำการศึกษาทัศนคติและปฏิกิริยาทางจิตวิทยาของคนงานในการทำงานตามสถานการณ์ที่ต่างกัน ผลของแนวคิดของเมโยและคณะ ได้ถูกนำมาใช้ในองค์การต่าง ๆ องค์การได้ตระหนักถึงการทำงานของคนที่สัมพันธ์กับปัจจัยทางจิตวิทยา สังคมวิทยา และสภาพทางร่างกายมากขึ้น แนวคิดด้านมนุษย์สัมพันธ์ (human relation) เป็นการนำหลักการทางพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science) มาประยุกต์ โดยแนวคิดนี้พยายามศึกษาโดยอาศัยหลักฐานทางจิตวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา จิตวิทยาสังคม และมนุษยวิทยา ซึ่งแนวคิดของเมโยและคณะ ก็ยังสอดคล้องกับหลักการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย

3.3 การบริหารแบบเน้นพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science)

เฮอร์เชย์และบลันชาร์ด (Hersey & Blanchard. 1988 : 170 -172) ผู้พัฒนาทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (situation leadership theory) ในระยะแรกเรียกว่า ทฤษฎีวงจรชีวิตของภาวะผู้นำ (life-cycle theory of leadership) โดยได้แบ่งพฤติกรรมออกเป็น 2

มิติ คือ พฤติกรรมมุ่งงาน (task behavior) ซึ่งผู้นำจะให้บุคคลหรือกลุ่มได้มีความรับผิดชอบในงานว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร และทำที่ไหน เป็นต้น และ พฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์ (relationship behavior) ซึ่งผู้นำจะใช้การติดต่อสื่อสารแบบสองทางมากกว่า พฤติกรรมใดจะเหมาะสมกับสถานการณ์ใด พิจารณาจากความพร้อม (readiness) ของผู้ใต้บังคับบัญชา

สรุปได้ว่า แนวคิดของ Hersey & Blanchard ในทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ นั้น ก็มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เช่น ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักคัมค่า หลักนิติธรรม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นหลักการบริหารที่มีแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารทั้งสามแบบซึ่งแสดงให้เห็นว่าแต่ละแบบของการบริหารต่างก็มีเป้าหมายเดียวกัน คือ การเพิ่มผลผลิต หรือประสิทธิภาพของงานให้สูงขึ้น เพียงแต่ทำได้ให้ความสำคัญที่วิธีการบริหารที่แตกต่างกัน นอกจากนี้การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวถึงและการบริหารไปแบบต่าง ๆ แล้วก็ยังคงกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารที่นับได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในองค์กร เพราะว่าบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อองค์กรโดยรวมยิ่งกว่าบทบาทใด ๆ จนอาจจะกล่าวได้ว่า ความเจริญก้าวหน้าหรือความเสื่อมขององค์กรหรือหน่วยงานขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้บริหารเป็นสำคัญซึ่งบทบาทของผู้บริหารในสถานศึกษาจึงแตกต่างไปจากบทบาทของผู้บริหารในองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ

4. วิวัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

นับแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกสมัยได้พยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศ แต่การปฏิรูปที่ผ่านมา ๆ มาไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อาทิ เช่นในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายสำคัญสองเรื่องคือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น (พ.ศ. 2523) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำระบบการกำหนดอัตราค่าจ้าง 3 ปีมาใช้ เพื่อให้ส่วนราชการมองอนาคตและงานที่รับผิดชอบ การปรับปรุงโครงสร้าง และการจัดระบบงานให้ดีขึ้นให้มีความคล่องตัวและลดความซ้ำซ้อน แต่ทั้งสองนโยบายไม่สามารถยับยั้งการเติบโตของส่วนราชการได้ ระบบราชการไทยกลับขยายตัวสูงมาก จากปี พ.ศ. 2324 ถึงปี พ.ศ. 2537 ส่วนราชการเพิ่มจาก 13 กระทรวง เป็น 14 กระทรวง จาก 112 กรม เป็น 124 กรม จาก 11,332 เป็น 11,551 กอง และจาก 1,757,879 คน เป็น 1,967,458 คน พ.ศ. 2543 มีส่วน

ราชการทั้งสิ้น 15 กระทรวง 100 กรม แม้ว่ากรมจะลดน้อยลง แต่เป็นการเปลี่ยนย้ายงานไปอยู่ที่กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นจำนวนข้าราชการโดยรวมยังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจากเดิม (รุ่ง แก้วแดง. 2538 อ้างถึงในบุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 39)

ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการ แต่ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ที่ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ลดขนาดส่วนราชการ เพิ่มคุณภาพและคุณธรรมในการสรรหาบุคลากร ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากส่วนราชการต่าง ๆ เท่าใดนัก

รุ่ง แก้วแดง ได้สรุปสาเหตุของความล้มเหลวในการปฏิรูปราชการในประเทศไทยไว้ดังนี้

- 1.ความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการปฏิรูป
- 2.เป็นการปฏิรูปที่เน้นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้าง ไม่เน้นการปฏิบัติภายในของระบบราชการ
- 3.ไม่มีการติดตามผล
- 4.ไม่ได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระดับกรม กอง หรือผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการเสนอรูปแบบและวิธีการปฏิรูป
- 5.ปัญหาสำคัญของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ คือ การขาดประสบการณ์ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การเสนอแนะแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการกับส่วนราชการ และมักมีอคติ ไม่ไว้วางใจหน่วยราชการระดับกรม
- 6.ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างและภายในกระทรวง กรม และกอง
- 7.ขาดแรงจูงใจในการปฏิรูปของข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับแรงผลักดันอย่างมากจากกระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงสถานะการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาค ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนั้นจึงมีการศึกษาและนำแนวคิดของธรรมาภิบาลมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่และมีการผลักดันให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ มีผลให้มีการเริ่ม

ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการ รูปแบบการบริหารการจัดการของรัฐ และบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นอกจากวิกฤติเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานภาคราชการเอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองซึ่งจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กรทั้งในภาครัฐ และเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการบริหารจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อเหตุการณ์ได้

2. ความอ่อนด้อยถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการ คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษาค้นคว้าเสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้

4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชนซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันยังมียุทธยานำปการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ นอกจากความพยายามของนักวิชาการ ผู้รู้ และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์กรระหว่างประเทศจัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลและการปฏิรูปองค์กรของรัฐได้ ดังเช่นธนาคารโลกมีบทบาทในการจัดการบริหารการใช้จ่ายของภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ธนาคารโลก นอกจากจะให้ความ

สำคัญและช่วยเหลือประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับ ธรรมนูญแล้ว ยังรวมถึงการปรับปรุง กฎเกณฑ์ในด้านความช่วยเหลือทางการเงิน การแก้ไข กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยขึ้น ในขณะที่ International Monetary Fund (IMF) กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วน United Nations Development Programme (UNDP) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อกระจายไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้ง ส่งเสริมเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ Asian Development Bank (ADB) เป็นองค์กร สำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่ให้ทุนสนับสนุนค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังมีองค์กรความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศ จาก ประเทศญี่ปุ่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ที่ต่างก็มีบทบาทสนับสนุน โครงการพัฒนาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมนูญในประเทศไทย

สรุปได้ว่าในประเทศไทย ธรรมนูญได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็น หลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ที่ได้บัญญัติมาตรา ต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมนูญ ทำให้การนำแนวคิดธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่าง ประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้

5. องค์ประกอบของการบริหารด้วยหลักธรรมนูญ

องค์ประกอบของธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือ วิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมนูญ ในที่นี้ได้พิจารณาจากการ นำแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมนูญของหน่วยงานหลักที่มีความ สำคัญ จะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และหน่วยงานอื่น ดังนี้

5.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2542 โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบวาระ แห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น ระเบียบนี้มี ผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการ ปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ . 2543 : 3-12) ตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้นโดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การได้มีส่วนร่วม สาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.2 กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ

กระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปในทางด้านการบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 13-24)

1. การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimacy) และให้การยอมรับ (acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (tolerance) และการยอมรับ (acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (divers Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินงานแทน

5.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุม ประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ดังตาราง

ตารางที่ 2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.

หลักนิติธรรม	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

หลักความ โปร่งใส	การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
หลักความรับผิดชอบ	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
	การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
	คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
หลักความคุ้มค่า	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
หลักการมีส่วนร่วม	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
	ความพึงพอใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ
	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลักคุณธรรม	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
	คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	สังคมเสียเปรียบ

ที่มา : สำนักงานข้าราชการพลเรือน. 2542 (อ้างถึงใน บุบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 :18)

Commonwealth Secretariat องค์การระหว่างประเทศที่ช่วยประเทศสมาชิกในการส่งเสริม ฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารการจัดการของภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาล (Agere. 2000 : 125) เน้นหลักธรรมาภิบาล ในองค์ประกอบของ ความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วม และการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme (UNDP) เสนอ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมติร่วมในสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2541 :1 – 65) ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)
2. กฎหมายที่ยุติธรรม (rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอเท่าเทียมกัน
3. ความเปิดเผยโปร่งใส (transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามกฎหมายบัญญัติ
4. การมีฉันทานุมติร่วมในสังคม (consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม
5. กลไกบ้านเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจของการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่นรัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำ โดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณะชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9.การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 11) ได้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และการบริหารจัดการที่ดีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นั้น ได้กำหนดกรอบของหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี ไว้ 6 หลัก คือ

1.หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ไม่ต้องการให้มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่น ทั้งนี้เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งแยกเป็นหลักการย่อย 7 หลัก คือ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

1.3 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่

1.4 หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

1.5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

1.6 หน่วยงานยึดหลัก "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย"

1.7 หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

2. หลักคุณธรรม เป็นหลักที่พิจารณาลักษณะพฤติกรรมที่พึงประสงค์ของผู้นำและบุคลากรในองค์กร ซึ่งมีหลักการย่อย 3 หลัก คือ

2.1 การปลอดคอร์รัปชัน

2.2 การปลอดจากการทำผิดวินัย

2.3 การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

3. หลักความโปร่งใส เป็นหลักของความสุจริตที่พิจารณาความหมายเชิงเนื้อหา โครงสร้าง และหลักเกณฑ์ โดยแบ่งเป็น 4 หลักการย่อย คือ

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน

3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน

3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักของการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีหลักการย่อย 4 หลักการคือ

4.1 หลักการให้ข้อมูลข่าวสาร

4.2 หลักการรับฟังความคิดเห็น

4.3 หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

4.4 หลักการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. หลักสำนึกความรับผิดชอบ เป็นหลักการทำงานที่มีหลักการ เหตุผล รับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ โดยแบ่งออกเป็น 6 หลักการย่อยคือ

5.1 หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน

5.2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน

5.3 หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล

5.5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ที่ไม่มีผลงาน

5.6 หน่วยงานมีแผนสำรอง

6. หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งประกอบด้วย 3 หลักการย่อย คือ

6.1 การประหยัด

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน

สรุปได้ว่า จากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ได้กำหนดกรองหรือหลักของธรรมาภิบาลโดยเน้นที่การบริหารงานบุคคลในประเทศไทยนั้น จะประกอบไปด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

6. ปัญหาและข้อจำกัดของธรรมาภิบาล

ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของธรรมาภิบาลมีปัญหาและข้อจำกัด 2 ประการด้วยกัน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 อ้างถึงในบุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. 2544 : 75 - 76) ได้แก่

6.1 ลักษณะของวัฒนธรรมประชาธิปไตย

ธรรมาภิบาลค่อนข้างประสบความสำเร็จในประเทศทางตะวันตกที่พัฒนาแล้ว และได้มีความพยายามผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาผ่านทางองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย สหประชาชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ มีการระดมเชื้อเชิญให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลทั้งในแถบแอฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงลักษณะวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทยเพื่อเรียนรู้จุดอ่อนนั้น จากการเปรียบเทียบโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทยจะมีลักษณะบางประการที่ไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. การยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพ คนไทยส่วนใหญ่ยึดมั่นสิทธิเสรีภาพของตนเอง คาดหวังให้คนอื่นต้องมีหน้าที่ต่อตน

2. การเคารพความเสมอภาค คนไทยมักจะเรียกร้องความเสมอภาคเมื่อตนต้องการเสมอกับผู้อื่น แต่ถ้าหากว่าตนอยู่ในสถานการณ์ที่ดีกว่า มักจะมองว่าเป็นบุญที่ทำมา ส่วนคนที่ฐานะด้อยกว่าก็จะมองว่าเป็นกรรมเก่า

3. ความเชื่อในหลักนิติธรรมหรือกฎหมาย กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์เมื่อบังคับใช้กับผู้อื่น แต่ถ้าบังคับใช้กับตน มักจะมีการพิจารณาองหาความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อการผ่อนปรนเป็นกรณีพิเศษ เช่น การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ไม่ดี เมื่อคนอื่นเป็นผู้กระทำ แต่ตนเองอาจจะกระทำเมื่อได้รับผลตอบแทนส่วนตัวที่คุ้มค่า เป็นต้น

4. การรับฟังเสียงผู้อื่น การรับฟังเสียงส่วนใหญ่มักจะใช้เมื่อต้องการเสียงสนับสนุน แต่มักจะมองข้ามเรื่องการเคารพเสียงส่วนน้อย

6.2 ระบบอุปถัมภ์

สังคมไทยอาจจะได้รับอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่คนไทยมักจะถูกอบรมสั่งสอนให้รู้จักคุ้นเคยกับคำว่า “ผู้น้อยกับผู้นใหญ่” โดยผู้น้อยต้องปฏิบัติต่อผู้นใหญ่ด้วยการให้ความเคารพ เชื่อฟังและเกรงใจ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะถูกดำเนิน ในขณะเดียวกันผู้นใหญ่ก็มักจะถูกคาดหวังจากผู้น้อยว่าต้องเป็นคนที่ประพฤติตัวเหมาะสม ใจกว้าง และช่วยเหลือลูกน้องได้ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ให้คำนิยาม “กตัญญูทดแทน” โดยคนหนึ่งทำสิ่งใดก็ตามให้กับอีกคนหนึ่ง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์นั้นก็จะมีการตอบแทน ระบบอุปถัมภ์จึงไม่เชื่อมต่อกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความเท่าเทียม และความเสมอภาค ในระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะของการเป็นเจ้านายกับลูกน้อง ผู้นใหญ่กับผู้น้อย ซึ่งนำไปสู่การให้สิทธิพิเศษ

สรุปได้ว่า ลักษณะ 2 ประการของวัฒนธรรมไทยที่กล่าวมาข้างต้น อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาสังคมและวิกฤติเศรษฐกิจมาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่สังคมไทยต้องเปลี่ยนแปลง ปรับตัวให้เข้มแข็งเพื่อความอยู่รอดต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศและในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.งานวิจัยในประเทศ

สุมพร ปุณฺณาคม (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการที่ดีกับหลักพระพุทธศาสนา โดยศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ จากข้อมูลเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า หลักพระพุทธศาสนาเป็นหลักธรรมคำสั่งสอน และอาจนำไปประยุกต์ใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีทางด้านทรัพยากรมนุษย์ให้ประสบความสำเร็จ คือ อริยสัจ 4 สัมปยุตธรรม

อภิธานิยธรรม ทศพิธราชธรรม สังคหวัตถุ 4 จักรวรรดิวัตร พรหมวิหาร 4 หลักอภิปไตย 36
หลักวิเคราะห์และหลักประเคราะห์ ปฏิจจสมุปบาท หลักภาวะผู้นำ สารานียธรรม ราชวสดี
ธรรม ศील 5 ปัจจัยปฏเสวนา ไตรสิกขา พละ 5 อิทธิบาท 4 หิริโอตตปปะ ราชสังคหวัตถุ
และ สมณะ – วิปัสสนา

อภิวรรณ แก้วเล็ก (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ และ
ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนของผู้บริหารโรงเรียนที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษา
ในเขตการศึกษา 1 ใ้กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหาร 26 คน และครู 381 คน ผลการวิจัยพบว่า ผู้
บริหารโรงเรียนใช้ภาวะผู้นำทั้งสองแบบ โดยจะใช้แบบเปลี่ยนสภาพและภาวะผู้นำแบบแลก
เปลี่ยน จะส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนทั้ง 4 มิติ คือ

- 1) ด้านความสามารถในการผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง
- 2) ความสามารถในการพัฒนานักเรียนที่มีทัศนคติในทางบวก
- 3) ด้านความสามารถในการปรับเปลี่ยน และพัฒนาโรงเรียนให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้เป็น
อย่างดี

- 4) ด้านความสามารถในการแก้ปัญหาภายในโรงเรียน

สมเกียรติ พันธธรรม (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์
ของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้วิธี
สนทนากลุ่ม (focus group discussion) กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ทรงคุณวุฒิ 20 คน เครื่องมือ
วิจัย คือ ร่างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒน
ธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ มี 3 ด้าน คือ

1. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ ได้แก่ ด้านร่างกาย และด้านคุณธรรม
2. คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ
3. คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถ ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านความสามารถใน
การบริหารงาน

สมชาย ลีพลกุล (2543) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการที่ดี และความ
สัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับระบอบประชาธิปไตย : ศึกษากรณีทัศนคติของพนักงานการปิโตเลียมแห่ง
ประเทศไทย จำนวน 360 คน ผลการวิจัยพบว่า พนักงาน มีทัศนคติระดับปานกลางต่อการ
บริหารการจัดการที่ดี ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และระบอบประชาธิปไตย ระดับตำแหน่งไม่มี
ความสัมพันธ์กับทัศนคติเรื่องการบริหารจัดการที่ดี และความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ แต่อายุงานมี
ความสัมพันธ์กับทัศนคติ ดังกล่าว ทัศนคติต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความสัมพันธ์ทางบวกกับ

ทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตย ทัศนคติการบริหารจัดการที่ดีและทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ทางลบกับทัศนคติต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

สุรยา โสสิระโยธิน (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อวางแผนการพัฒนา ผลการวิจัยพบว่า ผลการจัดกลุ่มแตกต่างกันตามศักยภาพเชิงธรรมาภิบาลด้วยตัวแปรในหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีแบบรูปของกลุ่มแตกต่างกันทั้งในเชิงปริมาณและเชิงพื้นที่ นอกจากนี้มีการสำรวจข้อมูลปัจจุบันจากกลุ่มตัวอย่าง และมีตัวแปรเฉพาะเชิงธรรมาภิบาล การทดสอบไคสแควร์ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมของบุคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชากรมีความสัมพันธ์กับการให้บริการนอกสถานที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ผลการวิจัยพบว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลักต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่น ๆ คือ หลักนิติธรรม และหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบายการพิจารณา ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการโครงการ จากแบบจำลองที่ได้ จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณีหินกรูด ในทัศนะของภาคประชาชนแล้วหลักอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล เป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รายรอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น

ณรงค์ ประสงค์ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาคุณภาพระบบบริหารจัดการศึกษา แบบมีส่วนร่วมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดการประถมศึกษา จังหวัดอุทัยธานี ผลการวิจัยพบว่า

1.ช่วงที่ 1 ผลการปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับมาก

2.ช่วงที่ 2 ผลการเปรียบเทียบการปฏิบัติระหว่างก่อนการพัฒนาและหลังการพัฒนา ปรากฏว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $P < .05$ ทุกด้านและทุกข้อ

สุวรรณ ทองคำ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก

2. วิทยุฉมิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสพการณ์การบริหารงานและขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่ที่สภาพและการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้านอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 และที่ระดับ 0.01

กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ (2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร ที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชน จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหาร 230 คน และครู 981 คน โดยพัฒนาเครื่องมือมาจากเครื่องมือวัด HLQ ของบาส และ อโวลิดโต ศึกษาภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงสภาพ และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพตามแนวคิดของ บาส และ อโวลิดโต สามารถทำนายประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชนได้

สิทธิชัย หิรัญดิษฐ์ (2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของครูเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษา 8 ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนได้ปฏิบัติงานด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธุรการและการเงิน อยู่ในระดับมาก ส่วนการบริหารกิจการนักเรียน การบริหารอาคารสถานที่และการบริหารความสัมพันธ์ชุมชน อยู่ในระดับกลาง

ธวัชชัย รัตนเจียมรังษี (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 3 ของโรงเรียนเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 3 ของโรงเรียนเอกชนในภาพรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมในด้านการบริหารงานปกครองมีปัญหามากที่สุด รองลงไปคือด้านการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน การแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักเรียน การประเมินผลงานปกครองของนักเรียน การวางแผนงานปกครองนักเรียน และการส่งเสริมให้นักเรียนมีวินัย คุณธรรม จริยธรรม ตามลำดับโดยด้านที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 3 ของโรงเรียนเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 มีดังนี้ คือการปฐมนิเทศ ชี้แจง ประชุมตั้งแต่คณะกรรมการด้านต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้องมามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนได้แก่การวางแผน การดำเนินการ การติดตาม สรุปประเมินผล วิเคราะห์และเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารของการจัด

กิจกรรม เปิดรับความคิดเห็น จัดทำเว็บไซต์ของโรงเรียนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็น ขอความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม การจัดฝึกอบรม และสร้างเครือข่ายในการดำเนินงาน

ภาวิณี ชินคำ (2548) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้บริหารและครูโรงเรียนมัธยมโดยรวมมีปัญหาในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนอยู่ในระดับมากทุกด้าน
2. รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารงานโรงเรียนมัธยมศึกษาประกอบด้วยโครงสร้างดังนี้
 - 2.1 วางแผนการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล ควรกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกระบวนการ การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล
 - 2.2 ปฏิบัติตามแผน
 - 2.3 ประเมินผลของการบริหารงานตามแผนงาน / โครงการ
 - 2.4 ติดตามผลภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนงาน / โครงการเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานและวางแผนต่อไป

2. งานวิจัยในต่างประเทศ

รอยเตอร์ (Roystor.1995 อ้างถึงใน อารีย์ ชินสุวรรณ. 2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การรับรู้ของฐานอำนาจในการบริหารงานตามสายงานของผู้บริหารโรงเรียนโดยนักเรียนพบว่าผู้บริหารใช้อำนาจความเชี่ยวชาญ อำนาจกฎหมาย อำนาจอ้างอิง และอำนาจการให้รางวัล แต่ในการสอบถามเพื่อนร่วมงานพบว่า ผู้บริหารใช้อำนาจความเชี่ยวชาญมากที่สุด

ลาเรส (Lares.1995 อ้างถึงใน คำชัย จำสูงเนิน. 2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความเข้าใจหลักการและการปฏิบัติตามหลักบริหารจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ(Total Quality Management)ในด้านวินัยนักเรียน เพื่อกำหนดคุณภาพของระบบการดูแลจัดการวินัยนักเรียน ตลอดจนกำจัดอุปสรรคบางประการในการแก้ปัญหาวินัยนักเรียน เพื่อปรับปรุงค่านิยมที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มีคุณภาพและระบบของพฤติกรรม โดยเก็บรวบรวมข้อมูล จากการไปเยี่ยมเยียนสำนักงานวินัยนักเรียน ครู ผู้ปกครอง ในโรงเรียนชายระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แล้วนำมาให้ครูและนักเรียนร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับวินัยนักเรียน โดยใช้หลัก TQM เพื่อ

ร่วมกันตัดสินใจว่าปัญหานั้นเรื่องใดและช่วงเวลาใดของการเรียนที่เป็นปัญหาสำคัญ ตลอดจนร่วมกันค้นหาสาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปหลักการของ TQM ในการแก้ไขปัญหาให้นักเรียนใช้ประโยชน์ได้ ทำให้ผู้ใหญ่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือนักเรียน หาแนวทางในบรรยากาศแห่งความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีผลทำให้นักเรียนรู้สึกว่าได้รับการสนับสนุนและเสริมสร้างความรับผิดชอบในการมีพฤติกรรมของตน หลักการนี้จึงเป็นวิธีการสนับสนุนให้นักเรียนมีวินัยด้วยตนเอง ไม่ใช่เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่ความไม่พอใจหรือโกรธแค้นผู้ใหญ่หรือโรงเรียน

ไลท์ (Lynn. 1996 อ้างถึงใน ธนัชชัย รัตนไตรแก้ว. 2549) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารงานโดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐาน / การมีส่วนร่วมตัดสินใจในโรงเรียนมัธยมศึกษาของมลรัฐเวอร์จิเนีย : ใครคือผู้ตัดสินใจที่แท้จริง ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานโดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐาน กำลังจะเกิดขึ้นในโรงเรียนมัธยมศึกษาของชุมชน ในพื้นที่เพื่อการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโรงเรียนมัธยมศึกษา ได้เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว นอกจากนี้ การบริหารโดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐานยังมีอยู่โดยไม่มียุทธศาสตร์ของคณะกรรมการบริหาร

คาร์ค (Clark.1997 อ้างถึงใน อารมณย์ อินทร์จันทร์. 2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเรียนจากบทเรียน การมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาของผู้ปกครอง ผู้วิจัยได้บรรยายถึงแนวความคิดของนักธุรกิจ 4 คน ที่มีส่วนร่วมในโครงการ โดยสัมภาษณ์ ใช้เทปบันทึกและนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการวิจัย เนื้อหาหลัก ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์คือ ส่วนที่เป็นโครงการ กิจกรรม กระบวนการ และความจริงที่เป็นไปได้ ข้อสรุปได้แก่

1. ข้อความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากภาคเอกชน (ธุรกิจ) แทนที่จะขอเงินอย่างเดียว
2. ภาคธุรกิจต้องการทราบว่าผู้บริหารโรงเรียนจะจริงจังและมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาเพียงใด
3. ความร่วมมือจากภาคเอกชนจะต้องเป็นไปได้จริง
4. โรงเรียนจะต้องมองธุรกิจว่าสำคัญเช่นเดียวกัน
5. ภาคเอกชน (ธุรกิจ) จะต้องช่วยเหลือโรงเรียนด้านการจัดหาทุน งบประมาณ

มาร์ค (Mark. 2000 อ้างถึงใน เกียรติยศ เอี่ยมคงเอก. 2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง จริยธรรมแห่งบูรณาการ : การป้องกันหลักการที่เป็นแกนของการศึกษาในยุคทันสมัยตอนปลาย ผลการวิจัยพบว่า จริยธรรมเชิงบูรณาการมุ่งเน้นให้เอกัตบุคลลนับถือตนเองเห็นว่าตนเองดีเพียงพอ สง่างาม น่าเคารพนับถือ เป็นการมุ่งนำเอาจริยธรรมไปใช้ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติให้เป็นจริงเป็นจังได้ ซึ่งเป็นเรื่องทันสมัย เหมาะสมกับกาลเทศะสอดคล้องคุณธรรมตั้งแต่เล็ก ๆ จนเป็น

ผู้ใหญ่

คาเซย์ – คูเปอร์ (Casey – cooper. 2005) ได้ทำการวิจัยเรื่อง โครงสร้างหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารในเมืองซาน เบอร์นาดีโนทางภาคใต้ของรัฐแคลิฟอร์เนีย ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหารสามารถกำหนดได้ด้วยคุณลักษณะพฤติกรรมการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร ซึ่งจะส่งผลให้คณะกรรมการรวบรวมความต้องการของนักเรียนและอยู่ในระดับมาก โดยวิธีการการปรับโครงสร้างและปรับเปลี่ยนเนื้อหาที่สามารถส่งเสริมให้ผู้บริหารประสบความสำเร็จและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงในการบริหารการศึกษา

จากเอกสารและงานวิจัยของนักการศึกษา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่กล่าวมาทั้งหมดสรุปให้เห็นว่าผู้บริหารโรงเรียนนับเป็นบุคลากรหลักที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในโรงเรียน คุณภาพของการศึกษา และความเจริญก้าวหน้าของโรงเรียนย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถภาพในการบริหารงานของผู้บริหารเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าหากผู้บริหารสามารถบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลครบถ้วนทั้ง 6 ประการ ก็จะทำให้การปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของโรงเรียนเป็นไปด้วยความราบรื่น และประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม ผู้บริหารโรงเรียน ควรเป็นผู้มีความสามารถเผยแพร่ความรู้ สร้างจิตสำนึก ทบทวนปรับปรุงเรื่องกฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินงานให้เป็นธรรมและทันสมัยทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นผู้ที่สามารถพิจารณาสั่งการมอบหมายงาน และการลงโทษทางวินัยต่อครูด้วยความเป็นธรรม

2. หลักคุณธรรม ผู้บริหารโรงเรียนควรเป็นผู้ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สนับสนุนให้ครูนักเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาพัฒนาตนเอง ให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน ประกอบอาชีพสุจริต

3. หลักความโปร่งใส ผู้บริหาร ควรเป็นผู้ที่สามารถกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อภายในโรงเรียนจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน เงินคน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

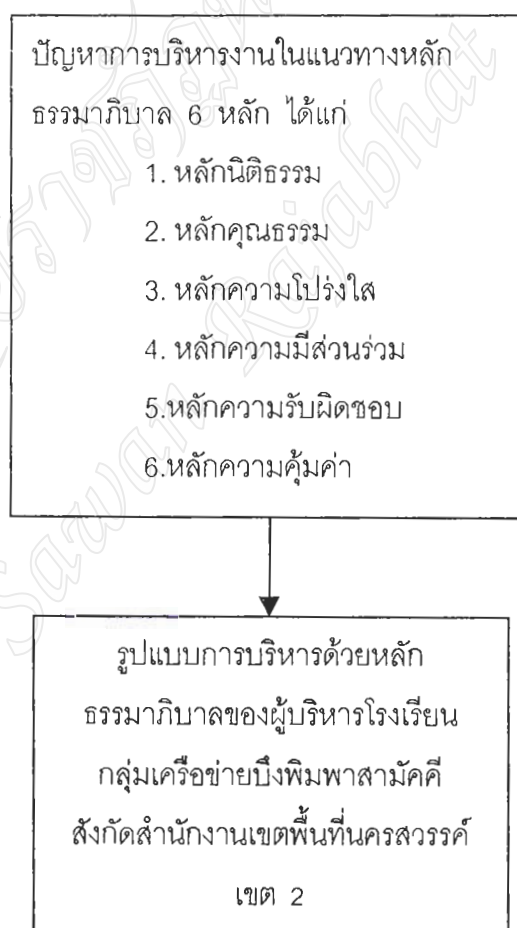
3. หลักความมีส่วนร่วม ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่เปิดโอกาสให้ครู นักเรียน ผู้ปกครอง มีส่วนร่วม รับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของโรงเรียน

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่ตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ในการใส่ใจปัญหาสาธารณะของโรงเรียนและบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยบรรณรักษ์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า

กรอบความคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพลาสุราษฎร์ธานี เพื่อนำปัญหามาสร้างรูปแบบการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลตามจุดมุ่งหมายของการวิจัย โดยผู้วิจัยขอเสนอกรอบความคิดในการวิจัยดังแผนภาพ 2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงกรอบความคิดในการวิจัย