

## บทที่ 2

### เอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาอ้างอิงประกอบการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในครั้งนี้ไว้ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลในการบริหาร
2. ความหมายของธรรมาภิบาล
3. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล
4. ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
5. บทบาทของผู้บริหารในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
6. การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

#### ธรรมาภิบาลในการบริหาร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (อ้างใน สัมมา รัตนชัย, 2553, หน้า 161) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า “ธรรม” แปลว่า ความดี หรือกฎเกณฑ์ คำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อนำมารวมกันเป็น “ธรรมาภิบาล” มีความหมายเดียวกันกับคำว่า Good Governance ซึ่ง สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 14) ได้กล่าวว่า ในปัจจุบันการบริหารองค์กรภาครัฐและเอกชนนิยมใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งหลักการนี้ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ระเบียบดังกล่าวนี้พยายามสะท้อนภาพการบริหารจัดการที่ดีในองค์กร ซึ่งเริ่มจากการเรียกร้องของธนาคารโลกให้ประเทศผู้กู้เงินกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีให้เป็นหลักปฏิบัติที่ช่วยประกันว่า ผู้บริหารได้ดำเนินการบริหารด้วยความรับผิดชอบ และนำไปสู่เป้าหมายความสำเร็จขององค์กรอย่างแท้จริง

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและต่างประเทศ การบริหารแบบ ธรรมาภิบาลนั้นสามารถที่จะประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์การซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการบริหารคุณภาพอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเมธา สุวรรณสาร (2543, หน้า 84) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลจะเป็นตัวช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับองค์กรเพื่อนำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ยั่งยืน ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับต่อทุกฝ่าย ในขณะที่สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2543, หน้า 53)

ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยในการบริหารองค์กรที่จะทำให้การควบคุมภายในซึ่งก็คือ การบริหารจัดการของผู้ปฏิบัติวิธีการและระบบงานบุคลากรในองค์กรบรรลุประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน เสนีย์ คำสุข (2543, หน้า 58) ได้มีความเห็นว่าธรรมาภิบาลเป็นทั้งเหตุและผลหรือเป็นทั้ง วิธีการในการปฏิบัติ (Means) และเป็นเป้าหมาย (Aims) หรือผลลัพธ์ที่การปฏิบัติมุ่งหวังให้เกิดขึ้น และ อมรา พงศาพิชญ์ (2543, หน้า 7) อ้างถึง องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA กล่าวถึง ธรรมาภิบาลใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้ รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 47-48) ได้กล่าวว่าการบริหารงาน ในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องมั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยง ต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับ จากสังคม ซึ่งปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากใน เรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของ หน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่

1. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ ในการตัดสินใจ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณะ เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบ ที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบ ชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และ มีความมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตาม เป้าหมายของนโยบาย

3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ การที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัวเหล่านี้ ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้ง

ต่อองค์การภาครัฐเองและองค์การในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉล และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การสร้างการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

5. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาระบบการปกครองเพื่อป้องกันการละเมิด หรือฝ่าฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

6. การตอบสนองที่ทันการ การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเวลาที่ทันการ

7. ความเห็นชอบร่วมกัน สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์การเป็นหลัก

8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่า

9. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง หลักธรรมาภิบาลจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์การรู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์การ บุคคลสามารถมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

จากที่กล่าวมานั้นการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้นเป็นการบริหารคุณภาพที่เป็นปัจจัยในความสำเร็จขององค์การ การสร้างธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายในองค์การทางการศึกษา การนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการกับการบริหารสถานศึกษาจะทำให้เกิดคุณภาพและมีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งในรูปแบบของการบริหารแบบธรรมาภิบาล ทั้งด้านความหมาย หลักการ รวมถึงบทบาทของผู้บริหารในการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้น ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ดังนี้



### ความหมายของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีองค์กระระหว่างประเทศและนักวิชาการได้ให้คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาลไว้ จึงขอนำเสนอคังต่อไปนี้

หวน พันธุพันธ์ (2549, หน้า 57) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล แยกได้เป็น 2 คำ คือ ธรรมะ หมายถึง ความดี ความถูกต้อง ความประพฤติดีประพฤติชอบ ส่วนอภิบาล หมายถึง การปกครอง บำรุงรักษา หรือการบริหาร ธรรมาภิบาล จึงหมายถึงการบริหารอย่างเป็นธรรม การบริหารจัดการที่ดี หรือบริหารอย่างสุจริตยุติธรรม แต่เดิมราชบัณฑิตยสถานจะบัญญัติศัพท์นี้ขึ้นมา เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่ทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีใช้คำว่า “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” และธรรมาภิบาล ยังตรงกับภาษาอังกฤษว่า Good governance ซึ่งถ้าดูคำแปลของสองคำนี้ จะพบว่า คำว่า “Good” แปลว่า “ดี” และคำว่า Governance แปลว่า “การกำกับที่ดี การดูแลอย่างดี” ดังนั้น ธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงน่าจะหมายถึง หลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดี เช่น ในองค์กรหรือในหน่วยราชการต่างๆ ไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง งานไม่ค้อยประสิทธิภาพ

นฤมล ทับจุมพล (2541, หน้า 15-31) กล่าวถึง ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub – Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” โดยสรุปว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการ กฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ในขณะที่ องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations : UN ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

สุจิต นิमितกุล (2543, หน้า 13) กล่าวถึง United Nations and Development Programme : UNDP ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการซึ่งการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่..... 18 ก.ค. 2555 .....

เลขทะเบียน..... 247890 .....

เลขเรียกหนังสือ..... .....

ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา และจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (อ้างใน สุดจิต นิमितกุล , 2543, หน้า 24) ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

สัมมา ทรนิธย์ (2553, หน้า 162) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารการจัดการดูแลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ เพื่อให้มีการวางกรอบการทำงานอย่างเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ วิธีการและมีเครื่องมือที่ก่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิอย่างเสมอภาค มีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้ รับรู้ได้ เมื่อตัดสินใจแล้วเปิดเผยเหตุผลได้ การใช้อำนาจมีที่มาที่ไปอย่างเปิดเผย ชัดเจน และสามารถสั่งการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษย์ (2543, หน้า 3) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึงกฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดีหรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตของความหมายรวมถึงการบริหารสถานศึกษาที่ดี ในทำนองเดียวกัน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, หน้า 14) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก ขณะที่ ทิพาวิดี เมฆสวรรค์ (2543, หน้า 63) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึงกรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีเรียกว่า Good Governance และที่ไม่ดีก็เรียกว่า Bad Governance ขณะที่ มหาธีร์ โมฮัมหมัด (2546, หน้า 20) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสตร์

เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถานศึกษาที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษา ประชาชนผู้ปกครองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมทางการศึกษา ส่วนสมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2543, หน้า 51) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การแสดงถึงนัยของความเป็นธรรมทั้งในเชิงของความคิดและการกระทำของคนที่สามารถสื่อถึงกันและเข้าใจกันได้ ภายใต้การปฏิบัติ ยุติธรรม คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความเจริญ พัฒนาที่ยั่งยืน สถานศึกษา จนถึงสังคมโดยรวม และความสัมพันธ์ ซึ่งครอบคลุมมากกว่าเรื่องการบริหารงานภาครัฐ โดยรวมถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับผู้ปกครอง

ขณะที่ อานันท์ ปุณฺณารชุน (อ้างใน เสนีย์ คำสุข, 2543, หน้า 56) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและเอกชน โดยที่เน้นองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เป็นลักษณะการใช้อำนาจมาจัดการกับทรัพยากรทาง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาองค์ประกอบ ธรรมาภิบาล จึงมีอยู่หลายอย่าง ดังนี้ ประการแรก คือการใช้อำนาจรัฐต้องมีความรับผิดชอบ การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบต่อสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ หรือถ้าเป็นสถานศึกษา ก็ต้องอธิบายกับผู้ปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถคาดการณ์ได้ มีความโปร่งใส และจะต้องมีความเชื่อมโยงขององค์ประกอบที่กล่าวมาได้อย่างมีระบบกฎหมายที่ดี ผู้ใช้กฎหมายมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริงและมีอิสระทางความคิดและรับผิดชอบต่อ

สำหรับ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2543, หน้า 4) ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการที่ดีหมายถึง การบริหารจัดการด้านความยุติธรรม มีความโปร่งใสและเป็นกลาง ให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา และ ธีรยุทธ บุญมี (อ้างใน เสนีย์ คำสุข, 2543, หน้า 56) ได้กล่าวว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การอยู่ร่วมกันของรัฐและสังคมด้วยความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา

สำหรับ เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 23) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงการกำกับที่ดี การดูแลอย่างดี เพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่มีกรณีร้ายแรงบังหลวง ไม่ด้วยประสิทธิภาพ และ ลิจิต ธีรเวคิน (อ้างใน เสนีย์ คำสุข, 2543, หน้า 56) ได้กล่าวว่า ธรรมรัฐหมายถึงการบริหารที่มีธรรมะ หรือความถูกต้องเป็นหลัก โดยในขั้นลึกซึ้งก็คือกระบวนการบริหารสถานศึกษาตามหลักการที่ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสถานศึกษา และนำมาซึ่งความเจริญทางสติปัญญาในด้านต่าง ๆ สำหรับ วนิดา แสงสารพันธ์ (2543, หน้า 23) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างมีสงบสุข ดังนั้น โครงสร้างและ

กระบวนการของ ธรรมนูญที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้จึงต้องเป็น โครงสร้างและกระบวนการบริหารและจัดการที่ดีซึ่งทุกภาคของสังคมจะต้องมีส่วนร่วมกัน และส่งเสริมซึ่งกันและกันผลักดันให้สถานศึกษาเกิดการพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ และ ประมวล รุจนเสรี (2542, หน้า 48) ได้กล่าวว่า Good Governance หมายถึง การปรับวิธีคิดวิธีบริหารสถานศึกษาโดยร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนาการศึกษาไปสู่ความสำเร็จ มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

จะเห็นได้ว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมนูญ” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น ดังได้สังเคราะห์และสรุปไว้ อาทิเช่น การสร้างธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมนูญ เป็นการบริหารจัดการที่ดีสร้างความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เกิดประสิทธิภาพเน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในด้านความคิดและด้านการปฏิบัติงาน มีจุดมุ่งหมายเดียวกันมีความเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใสตรวจสอบได้ กำเนิดถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก อันจะเป็นหลักในการขับเคลื่อนสถานศึกษาไปสู่ความสำเร็จ มีความมั่นคงมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

### องค์ประกอบหลักของธรรมนูญ

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลักธรรมนูญ ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, หน้า 26-27) ความว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาการตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

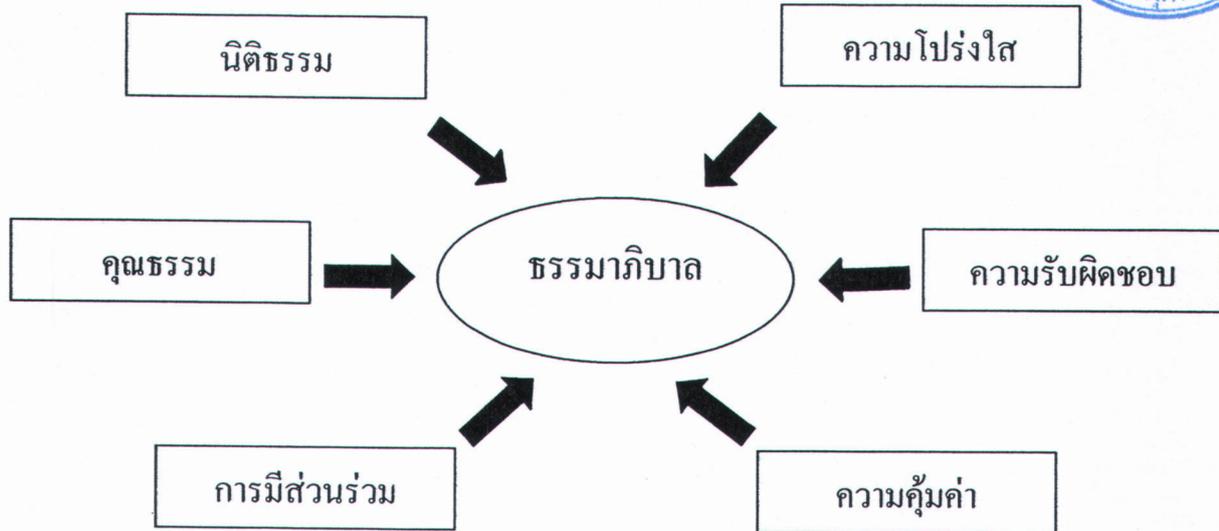
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจน การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน

ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้



### แผนภูมิที่ 1 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ที่มา : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 33)

ส่วนเจื้อจันท์ จงสถิตอยู่ (2543, หน้า 6) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ คือ

1. บริหารงานจัดการให้บรรลุตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่แก่ทีมงานทั้งนี้ จะต้องมีผู้นำที่ตีมาช่วยในการตัดสินใจและผู้บริหารจะต้องบริหารด้วยความยุติธรรม โปร่งใส ดูแลไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การดำเนินงานต้องสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ ไม่ใช่หัวหน้าเท่านั้นที่ตรวจสอบลูกน้องแต่ลูกน้องก็สามารถตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าได้ด้วย จุดมุ่งหมายที่สำคัญคือปฏิบัติการกิจของตน ลุล่วงไปด้วยดี

2. ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ หากบริหารงานได้บรรลุเป้าหมายแต่ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าก็ไม่จัดเป็นการบริหารที่ดี

สำหรับ ธนดล พระพุทธพงศ์ (2543, หน้า 46) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ ความรับผิดชอบ (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) และความยุติธรรม (Fairness) และในแผนพัฒนาการศึกษา (พ.ศ. 2551-2554) และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ทั้งหมด ให้บรรลุผลตามที่ต้องการ และเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมกันคิด

ร่วมกันทำและร่วมกันรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนช่วยกำกับทิศทางการพัฒนา การศึกษาให้เอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิต คุณภาพการศึกษาของประชาชนคือ โอกาส ซึ่งได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

1. การกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยเตรียมความพร้อมและมีขีดความสามารถของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จะต้อง รับการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากส่วนกลาง รวมทั้งส่งเสริมบทบาท ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และกำกับดูแลและจัดกลไกระบบตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การปรับปรุงระบบบริหารจัดการของภาครัฐ ไปสู่ทางจัดการได้ โดยการปฏิรูประบบ บริหารภาครัฐที่สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจการบริหารงานสถานศึกษา การปรับระบบงบประมาณ ไปมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน การปรับระบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยน กฎหมาย การปรับวัฒนธรรมและค่านิยม

3. การเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยการสร้าง กลไกและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจดำเนินธุรกิจด้วยความโปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและสังคมโดยรวม รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไก พิทักษ์ผู้บริโภค

4. การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในสังคม เพื่อให้สังคมตระหนักและปลูกจิตสำนึกในการร่วมกันปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบในสถานศึกษา มีการปฏิรูปการศึกษา และวางพื้นฐานการอยู่ร่วมกัน โดยสันติวิธี

สำหรับ เมธา สุวรรณสาร (2543, หน้า 88 - 91) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของ ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

1. มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่
2. มีความสำนึกในหน้าที่โดยมีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมในงานที่ทำ
3. ปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียม
4. มีความโปร่งใสในการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูล
5. มีวิสัยทัศน์ที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มในระยะยาวให้แก่องค์กร
6. มีคุณธรรมและส่งเสริมการกำกับดูแลที่ดีให้กับองค์กร

ธรรมาภิบาลจึงจัดเป็นสภาวะของการพัฒนา และการบริหารกิจกรรมและนโยบาย สาธารณะของชาติขั้นสูงสุด

องค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ของธรรมาภิบาล ได้แก่ การมี ลักษณะการบริหารเป็นประชาธิปไตย การที่ผู้ปกครองสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

การให้บริการการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชนและการมี  
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำงานด้วยความสุจริตโปร่งใส องค์ประกอบหลักของ  
ธรรมาภิบาลแม้ว่าการจะจัดวิธีการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลอาจจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด  
เพียงวิธีเดียว แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้ต้องถือว่าเป็นองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้าง  
ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบดังนี้

1. การระบัพิดชอบหมายถึงการกำหนดให้องค์คณะบุคคลคณะกรรมการสถานศึกษา  
ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานสถานศึกษา ต้องมีภาระ  
ความรับผิดชอบต่อสถานศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ  
ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานศึกษา หรือกระทำในนามของสาธารณะ การระบัพิดชอบมุ่งเน้นเรื่อง  
ความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้ และการควบคุม ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบ  
งบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้างภาระรับผิดชอบยังหมายถึง  
การจัดตั้งและการใช้บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่าง ๆ ของกฎหมายระเบียบวิธีงบประมาณ  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม ทุกฉบับด้วย

2. ความโปร่งใสเราอาจนิยามความโปร่งใสอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือการที่สาธารณะ  
มีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา และมีความมั่นใจว่าสถานศึกษามีความตั้งใจ  
ในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อผู้มีส่วนร่วม ผู้ปกครองและประชาชน  
สามารถตรวจสอบการบริหารสถานศึกษา คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่าง ๆ ของสถานศึกษา และ  
กระบวนการทางการบริหารได้กำหนดและดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีการร่วมวางแผนการศึกษา อย่างเต็มที่ในการกำหนดทิศทางและตรวจสอบ  
การบริหารงานของสถานศึกษาว่ามีความถูกต้องมากขึ้นหรือไม่

3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
ในตำแหน่งหน้าที่หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานสถานศึกษาหรือการอาศัยความ  
ไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไปในการหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้  
ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวง  
เกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง  
การกระทำของหน่วยงานราชการหรือของข้าราชการที่มีชอบด้วยกฎหมายการปราบปรามทุจริต  
และการประพฤติมิชอบจึงเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้  
เกิดขึ้น

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการ  
ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนิน นโยบาย

สถานศึกษา และมีส่วนในการควบคุมสถานศึกษา ตลอดจนการจัดการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ของสถานศึกษาที่มีผลกระทบต่อการดำเนินของสถานศึกษา อันจะเกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเมื่อพิจารณาในการบริหารอย่างการมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้นักเรียนผู้ปกครองครูทุกคน มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกิจกรรมต่าง ๆ ในสถานศึกษา การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ เพื่อร่วมมือการพัฒนาโรงเรียน ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของโรงเรียน การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและสถานศึกษา ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติภายใต้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่มีการกระจายอำนาจและยึดหยุ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมในการวางแผนการศึกษา

5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและ การจัดการศึกษาที่ดีนั้น คือ การมีนโยบายที่ชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นถูกต้องเข้าใจในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความ และเป็นอิสระและเป็นกฎหมายซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้ที่คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการบริหารงานในสถานศึกษาตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาการศึกษา ถ้าขาดระบบเช่นนี้ หรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากให้ลูกตนเองเข้ามาศึกษาในสถานศึกษาแห่งนี้

วนิดา แสงสารพันธ์ (2543, หน้า 39) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

1. จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงการมีการดำเนินงานที่เปิดเผยมิระบบกติกาคือตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้ยาก

2. มีความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (Accountability) กล่าวคือ เป็นความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่มีต่อสาธารณะชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการกลุ่มต่าง ๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพและประสิทธิภาพ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือกระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ขณะที่ โสมนัส ฌ บางช้าง (2543, หน้า 50) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของ  
 ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้คือ

1. ความโปร่งใส (Transparency) ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหารงานของ  
 กิจการคือไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบังในการบริหารงานรวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มี  
 กลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วนงานได้ทุกขั้นตอน

2. ความซื่อสัตย์ (Integrity) การบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมาภายในกรอบจริยธรรม  
 ที่ดี รายงานทางการเงินและสารสนเทศอื่นๆ ที่เผยแพร่โดยกิจการต้องมีความถูกต้องและครบถ้วน  
 กับฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงานสถานศึกษา และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของกิจการ  
 ซึ่งความน่าเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินจะขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

3. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Accountability) ผู้บริหารของ  
 สถานศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร  
 อย่างเคร่งครัดการละเลยไม่ว่าจะเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออาจจะนำมาซึ่งความเสียหาย  
 อย่างรุนแรงต่อสถานศึกษา ผู้บริหารต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่

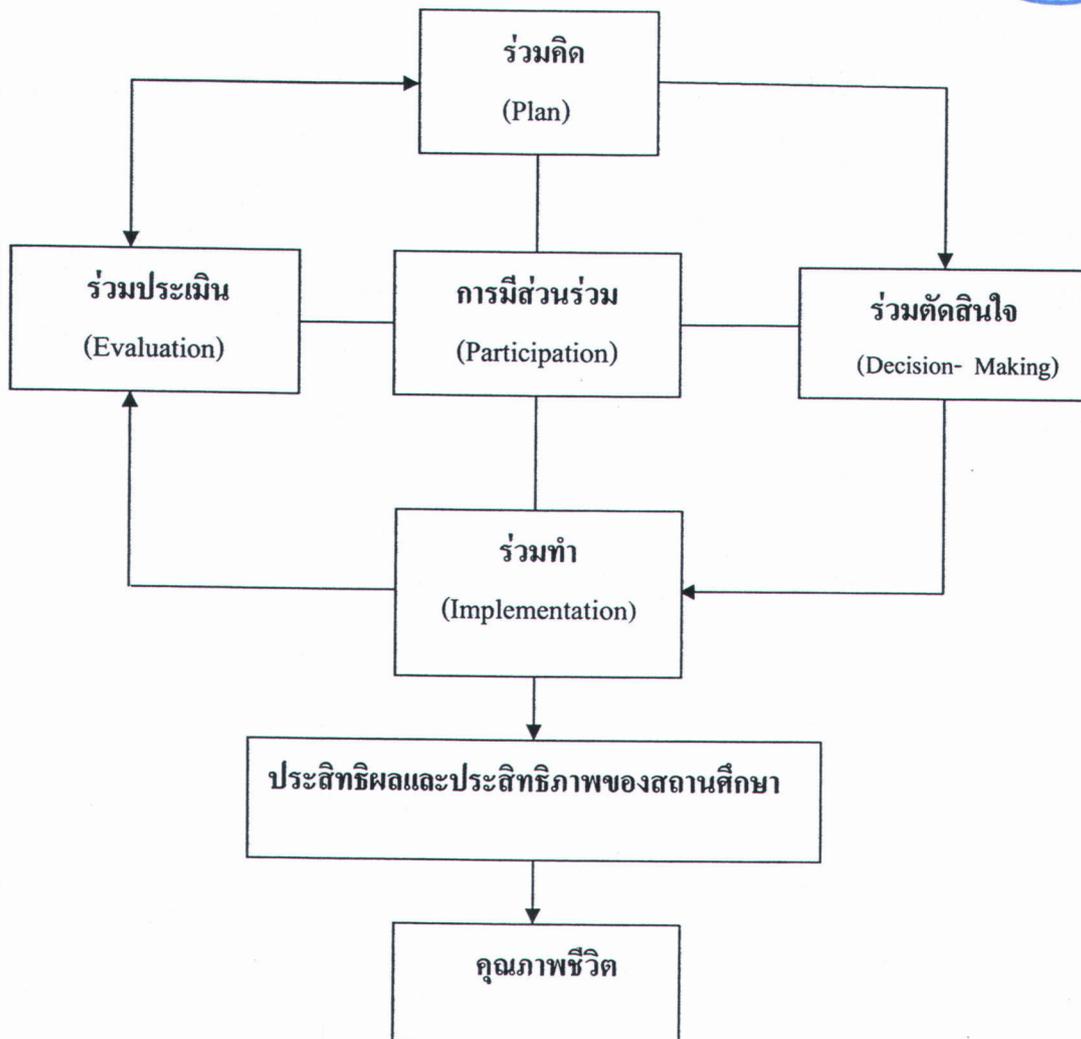
4. ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) การกำกับดูแลกิจการที่ดีเสริมสร้าง  
 ให้เกิดขึ้นและไม่เป็นอุปสรรคต่อการริเริ่ม ประสิทธิภาพและภาวะการณ์เป็นผู้บริหารสถานศึกษา  
 อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเชิงการแข่งขันทางการศึกษาที่ยั่งยืนให้กับสถานศึกษา

ในส่วนของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2545, หน้า 35) ได้กล่าวว่า United Nation  
 Development Programmed (UNDP) มีหลักธรรมาภิบาล 9 องค์ประกอบคือ (1) การมีส่วนร่วม  
 ของประชาชน (Public Participation) (2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) (3) ความเปิดเผย  
 โปร่งใส (Transparency) (4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) (5) กลไก  
 การเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) (6) ความเสมอภาค (Equality) (7) ประสิทธิภาพและ  
 ประสิทธิภาพ (Efficiency and Effectiveness) (8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)  
 และ (9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)

เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 25) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

1. เป้าหมายสอดคล้อง (Relevance) ต่อสังคม
2. กระบวนการ โปร่งใส (Transparency)
3. ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ (Accountability)

ส่วน สุรศักดิ์ ปาเฮ (2546, หน้า 103) ได้กล่าวว่า การประเมินผลการดำเนินงานบรรลุ  
 เป้าหมายมากน้อยเพียงใดต้องทำในรูปแบบการร่วมประเมินและการคิดค้นหาคำตอบร่วมกัน  
 ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน

ที่มา : สุรศักดิ์ ปาเฮ (2546, หน้า 103)

ในขณะที่สุเมธ ตันติเวชกุล (2550, หน้า 1) ได้กล่าวว่าหลักทศพิธราชธรรม “ธรรมาภิบาล” Good Governance 10 ประการคือ (1) ทาน ทาน (2) สီล สีล (3) ปริจาคำ ปริจาคะ (4) อาชรว อาชวะ (5) มทุทว มัททวะ (6) ดปี ดปะ (7) อุกโกธออักโกธะ (8) อวิหีสณจ อวิหิงสา (9) ขนฺติณฺจ และ (10) อวิโรธนะ

ส่วนทางด้านของอรพินท์ สพโชคชัย (อังกใน ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, 2550 : บทความ) หลักธรรมาภิบาลมีทั้งหมด 6 องค์ประกอบคือ (1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) (2) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) (3) พันธะ ความรับผิดชอบ

ต่อสังคม (Responsiveness and Accountability) (4) กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) (5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) และ (6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

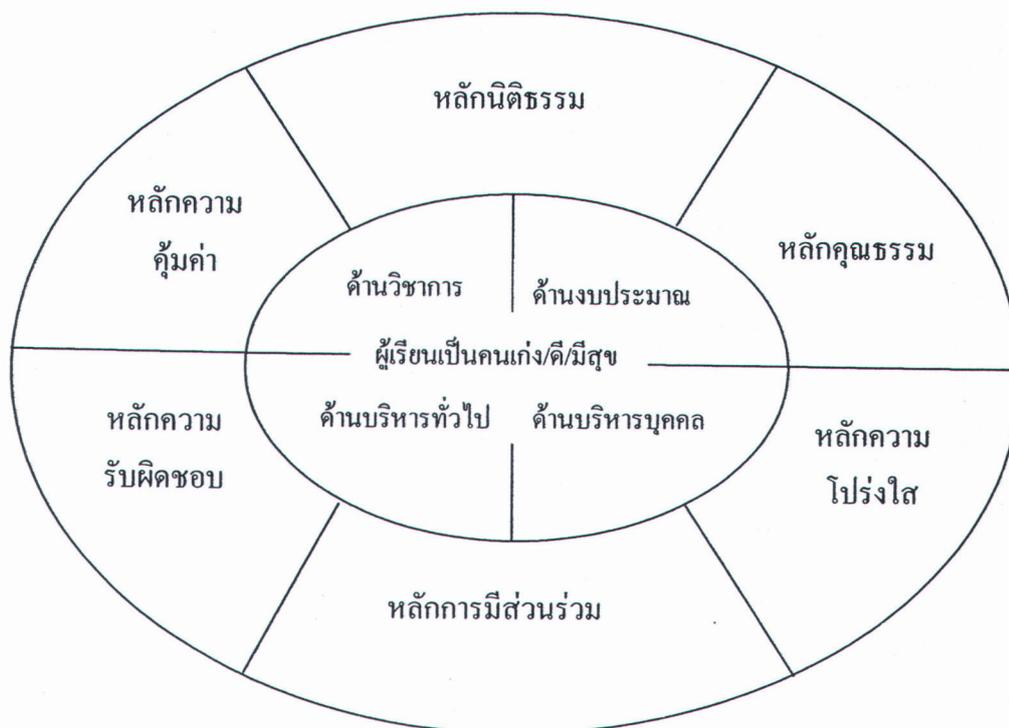
ดังนั้นการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลต้องอาศัยการมีส่วนร่วมไม่ว่าจะแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมกันตรวจสอบและประเมินผลเพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมจะพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้ศึกษา จึงขอสรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลโดยยึดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้ คือ (1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมนิยมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล (2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรดาคำให้บุคลากร ครู เจ้าหน้าที่ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่ นักเรียน สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปกครอง พัฒนาตนเองไปพร้อมกับนักเรียนเพื่อให้ความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำตัว (3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในสถานศึกษา โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของโรงเรียนให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ปกครอง ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกเป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ (4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมรับรู้ แสดงความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้วยการร้องเรียนหรือการสอบวินัย การประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ (5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำของตนเอง (6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่โรงเรียน โดยบรรดาคำให้ ครู และบุคลากรมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์การบริการให้มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ยั่งยืน

### ธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 30 - 31) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลโดยนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยหลักการดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ

หลักความคุ้มค่าโดยนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปในการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนเป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข ดังแผนภูมิต่อไปนี้



**แผนภูมิที่ 3** การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 31)

ธีระ รุณเจริญ (2548, หน้า 103) ระบุว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนหลายอย่าง ทำให้ความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นกว่าเดิม การนำ “หลักธรรมาภิบาล” มาใช้ในการบริหารจัดการยังมีความจำเป็นมากขึ้น

ทางด้านของเกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 21) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นมีดังนี้

1. การบริหารการศึกษาต้อง สอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งอะไรที่เป็น No relevance หรือ Less Relevance ต้องตัดทิ้ง เพราะเรา

ไม่มีงบประมาณพอที่จะทำทุกอย่าง ซึ่งอยากให้เรื่องความสอดคล้อง (Relevance) อยู่ในหลักสูตร การบริหารการศึกษาเรื่องการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับระบบเพราะฉะนั้นการบริหาร การศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งในหลักธรรมาภิบาลถ้าเอาไปใช้ในสิ่งที่ไม่ใช่ประโยชน์หรือเป็นประโยชน์เฉพาะตนเองหรือ พวกพ้อง ตรงนี้ต้องรับผิดชอบในเชิงธรรมาภิบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณทุกบาท ที่โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการ ได้มาต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จะคอร์รัปชันไม่ได้ตรงนี้เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ

2. กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และได้ประสิทธิผล (Effectiveness)

3. ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reasonableness) เรื่อง “ความมีเหตุผล” มาจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมี 3 เรื่อง ใหญ่ ๆ คือ 1. ทางสายกลาง (Moderation) หรือมัชฌิมาปฏิปทา 2. ทำอะไรต้องมีเหตุผล (Reasonableness) และ 3. มีภูมิคุ้มกัน (Self Immunity)

สำหรับ ชีระ รุญเจริญ (2548, หน้า 91-95) ได้กล่าวโดยสรุปว่า การจัดการศึกษา จำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน 3 ระดับ คือระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่ การศึกษา และระดับสถานศึกษา ในแต่ละระดับก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ซึ่งในสาม ระดับนี้สถานศึกษาเป็นหน่วยจัดการศึกษาอย่างแท้จริง คุณภาพการศึกษาจะเป็นอย่างไรอยู่ที่การ บริหารจัดการในระดับนี้ นับเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทาง ในการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางธุรกิจ องค์กรทางการศึกษา หรือองค์กรทางสังคมอื่น ๆ ทั้งนี้ เพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารจัดการที่ดีที่สร้างประโยชน์และความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องและนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองเรื่องทั้งหมด การบริหารจัดการจำเป็นต้องดำเนินการตาม หลักการหรือแนวทางธรรมาภิบาล จึงจะเป็นการบริหารที่สอดคล้องกับแนวโน้มสภาพ ปัญหา และความต้องการในยุคโลกาภิวัตน์ นำไปสู่ประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กรหรือหน่วยงาน และเป็นหลักประกันความสำเร็จในการบริหารจัดการ ด้วยภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งส่งผลกระทบต่อคนในสังคม ดังนั้นหน่วยงานการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญยิ่งที่จะต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษาอย่าง หลีกเลียงไม่ได้ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวหลายประการคือ

ประการที่ 1 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

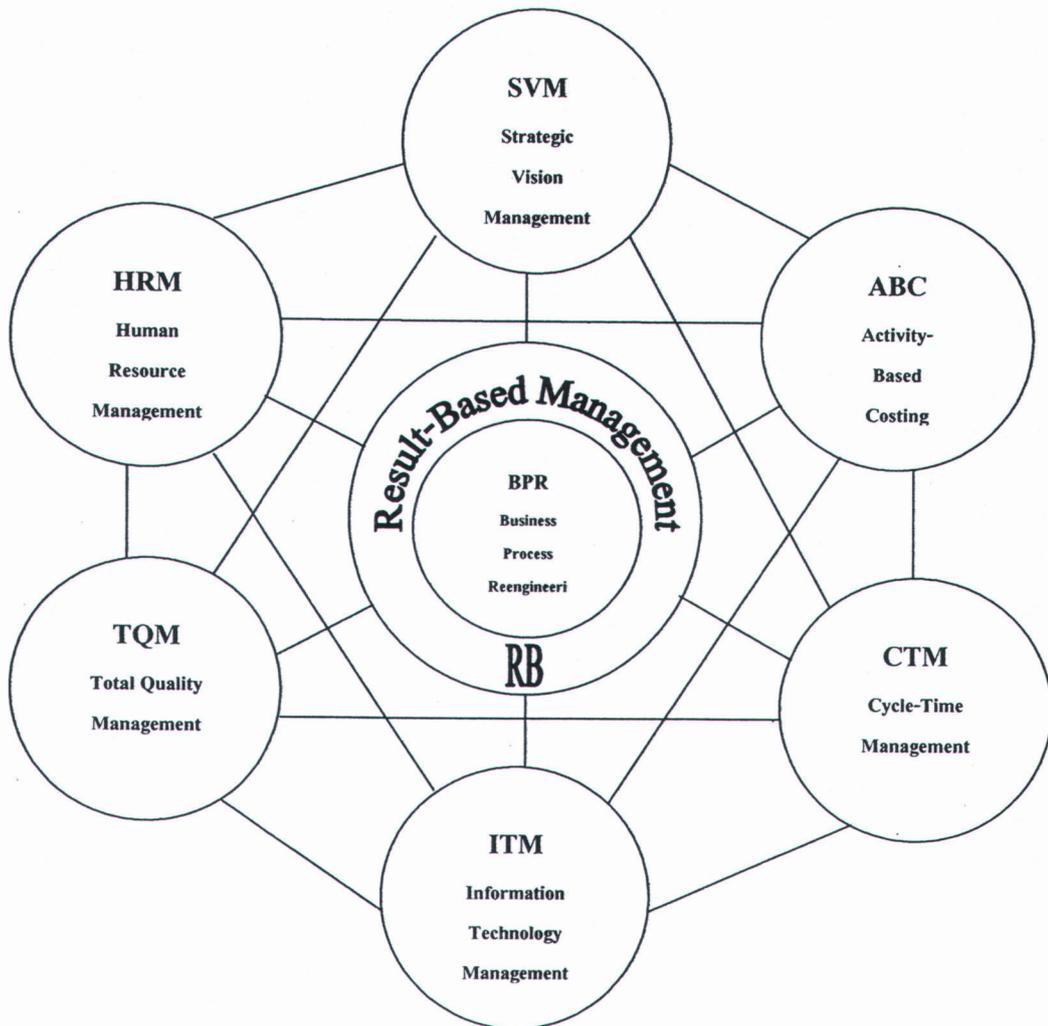
ประกาศที่ 2 การนำการบริหารจัดการฐาน โรงเรียน (School-Based Management : SBM) มาใช้ในการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งหลักการบริหาร โรงเรียนสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาล เกือบทั้งหมด จึงเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

ประกาศที่ 3 ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการ บริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาโดยตรงและใน “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียนของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็น นิติบุคคลสิ้นสุดลง”

อย่างไรก็ดี ธีระ รุญเจริญ (2548, หน้า 109) ได้ระบุเงื่อนไขความสำเร็จในการนำ ธรรมาภิบาลมาใช้ในการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ ดังนี้

1. ให้ชุมชนมีส่วนร่วม
2. โปร่งใสในการดำเนินการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ
3. มุ่งคุณภาพ / ประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นที่ตั้ง
4. ฟังตนเองเป็นหลัก
5. ทำงานด้วยความรับผิดชอบ
6. หน่วยงาน / องค์กรที่เกี่ยวข้องให้อิสระในการดำเนินการ
7. เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล / คณะกรรมการ
8. จัดให้มีสารสนเทศครบถ้วน
9. ประกันคุณภาพการศึกษา
10. ประเมิน ตรวจสอบ เป็นระยะ

รวมไปถึงเครื่องมือทางการบริหารที่สามารถนำมาใช้ในการเสริมสร้างการบริหารจัดการ ที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลนั้นมีหลากหลายเครื่องมือผู้บริหารองค์การอาจจะเลือกเครื่องมือใด เครื่องมือหนึ่งเข้ามาช่วยในการบริหารก็ได้ หรืออาจจะบูรณาการหลาย ๆ เครื่องมือในการบริหาร ก็ได้โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ ทำให้องค์กรดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เกิดความสุข และความสำเร็จ เป็นการดำเนินการที่โปร่งใส และมีภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม Armstrong (1994) (อ้างใน ครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 35-36) ซึ่งในแต่ละ เครื่องมือสามารถแสดงความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือต่าง ๆ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



**แผนภูมิที่ 4** ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางการบริหารในการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

ที่มา : Armstrong, 1994 (อ้างใน ครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 35-36)

นอกจากนี้ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553, หน้า 52-53) ได้เสนอตัวอย่างขั้นตอนการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาธรรมาภิบาลในหน่วยงาน ซึ่งอาจเลือกนำไปปฏิบัติทั้งหมด หรือบางขั้นตอน และอาจจัดลำดับขั้นตอนก่อนหลังตามความเหมาะสมของสถานศึกษา

ขั้นตอนที่ 1 การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด และควรดำเนินการตามหลักความโปร่งใส



และสามารถตรวจสอบได้ โดยที่คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และยังคงเป็นบุคคลที่ซื่อตรง มีหลักการและยึดถือความถูกต้อง

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นปัจจัยที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อสถานศึกษาเพราะจะช่วยให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การวางกรอบทิศทางและนโยบายของสถานศึกษานั้นต้องมีการกำหนดนโยบายของเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน และมีมาตรการผลักดันให้มีการปฏิบัติตาม

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดทิศทาง นโยบาย เป้าหมายและยุทธศาสตร์ เพื่อควบคุมและ ประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้เป็นระยะ โดยคณะกรรมการพิจารณาถึง ความเหมาะสมในการเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงบทบาทในการกำหนดทิศทาง นโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาเพื่อให้คณะกรรมการสามารถถ่ายทอดประสบการณ์ นำความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่สถานศึกษาในการดำเนินการ ตามแนวทางที่วางไว้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ขั้นตอนที่ 4 การกำกับติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน สถานศึกษาต้องสร้างระบบ ติดตามและประเมินผลขึ้นมาเพื่อกำกับการดำเนินงานตามแผนการทำงาน ซึ่งสามารถทำได้ อย่าง เป็นทางการและไม่เป็นทางการและนำสารสนเทศไปสู่การปรับปรุงแผนการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 5 การเผยแพร่ผลการดำเนินงาน

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตาม และตรวจสอบ โดยมีประชาชน หรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้ เกิดขึ้นในองค์กรเป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์กรเป็นการจัด ระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมี ประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะ ได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นจะ เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

จากที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่าการใช้ธรรมาภิบาลในสถานศึกษานั้นจะทำให้สถานศึกษา มีประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งเกิดจากการบูรณาการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า มาปรับใช้กับการบริหารสถานศึกษาซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาสามารถบริหาร

สถานศึกษาได้อย่างมีศักยภาพสอดคล้องกับนโยบาย เกิดความโปร่งใสทุกชั้นตอน สามารถตรวจสอบได้

### **บทบาทของผู้บริหารในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล**

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ (2548) ได้กล่าวว่า ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การพัฒนาประเทศชาติจำเป็นต้องเริ่มต้นที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก่อน และในการพัฒนานั้น จำเป็น ต้องอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือ เป็นเครื่องชี้นำของสังคม ผู้ที่ได้รับการศึกษาที่ดีหรือระบบ การศึกษาที่ดี มีมาตรฐานทำให้บุคลากรมีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ สถานศึกษา จึงเป็นองค์กรการจัดการศึกษา ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบคือ ผู้บริหารสถานศึกษา การบริหารการศึกษา จะ ได้คุณภาพจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรมในการ ดำเนินการ จึงจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายที่คาดไว้

ผู้บริหารนั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์กร การใช้ หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น ดังที่ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2543, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ว่า ในการนำธรรมรัฐมาปฏิบัติผู้บริหารควรบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม ให้ความยุติธรรมกับ ทีมงานการตัดสินใจก็ควรให้ทีมงานมีส่วนร่วม ชี้แจงให้ทุกคนเข้าใจถึงบทบาทและปัญหาที่แท้จริง ในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

ส่วน ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์และคณะ (2543, หน้า 36) ได้กล่าวว่าผู้บริหารมีหน้าที่ ประสานงานระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกับครูและผู้ปกครองและต้องมีการ รายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำทั้งต้องมีการบริหารอย่างโปร่งใสพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ ทุกเวลาและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างยุติธรรม

สำหรับ ยุทธ วงฉัตรธาร (2543) ได้กล่าวไว้ว่า การสร้างกระบวนการธรรมรัฐ หรือ การกำกับดูแลกิจการที่ดีควรเริ่มต้นด้วยความตั้งใจจริงของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการที่ เข้มแข็งซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่สามารถคานอำนาจซึ่งกันและกันและต้องมีประสบการณ์ ในการบริหารองค์กร โดยกำหนดแนวทางการบริหารชี้ให้เห็นบทบาทและทิศทางที่ชัดเจนในการ ดำเนินงาน ร่วมกันสร้างกระบวนการจัดการที่รัดกุมมีการพิจารณาตัดสินใจที่ดีเพื่อป้องกัน มิให้เกิด ความเสียหายสร้างความคล่องตัวให้เกิดขึ้นในการบริหารงาน

ในแวดวงการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 1) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาท การบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารในสถานะนิติบุคคลซึ่งได้กำหนดแนวทางการบริหารตาม หลักธรรมาภิบาล คือ

1. รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน การบริหารแนวใหม่จำเป็นต้องบริหารจัดการและตัดสินใจ โดยอาศัยข้อมูลมากกว่าสามัญสำนึกดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรวบรวม จัดระบบและใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารและตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. วางแผนและดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ การวางแผนมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมีทิศทางในการบริหารดังนั้นผู้บริหารดังนั้นผู้บริหารต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผน สามารถดำเนินการบริหารตามแผนที่กำหนดไว้รวมทั้งการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

3. ศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจบริหารอย่างอิสระขณะเดียวกันก็รับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนอย่างเต็มที่ ดังนั้นเพื่อป้องกันความผิดพลาดเชิงกฎหมายและตัดสินใจของตน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกฎหมายอย่างแท้จริง

4. การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล การศึกษาเป็นการบริหารสาธารณะ เพื่อให้การบริหารและตัดสินใจมีความถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารควรดำเนิน โดยใช้อัตถุคคณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ผู้บริหารจำเป็นต้องจัดทำระบบบัญชีให้ครบถ้วน ความถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการเพื่อการบริหารของตนเป็นไปด้วยความโปร่งใสและสุจริต

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (2546 หน้า 16-18) ระบุการเป็นผู้บริหารการศึกษามีอาชีพต้องบริหารจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องมีจิตสำนึกในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ผู้รับบริการ ดังนี้

1. การบริหารจัดการศึกษาที่มุ่งเกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารจัดการศึกษาที่สามารถตอบสนอง (responsiveness) ต่อความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียน หรือประชาชนในเขตพื้นที่บริการอย่างทั่วถึงให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายเช่น เด็กเร่ร่อน เด็กขาด โอกาส เด็กยากจน เด็กที่มีปัญหาทางร่างกายและสมอง ในเขตพื้นที่บริการทุกคนต้องเข้าถึง การให้บริการทางการศึกษาเต็มตามศักยภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. ผู้บริหารการศึกษามีอาชีพ ต้องบริหารและจัดการศึกษาที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐในด้านการจัดการศึกษา ได้แก่ การบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์

(outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) นั่นก็คือ ผลของการบริหารและการจัดการศึกษาที่จะก่อผลเกิดกับตัวผู้เรียนในทางสร้างสรรค์ไปเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ถึงแรกๆที่ผู้บริหารการศึกษามืออาชีพต้องคำนึงถึงอย่างน้อย 3 ประการ ประการที่หนึ่งคือ การมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการเรียนรู้ก่อให้เกิดสมรรถนะสำคัญ 5 ประการ คือ ความสามารถในการสื่อสาร ความสามารถในการคิด ความสามารถในการแก้ปัญหา ความสามารถในการใช้ทักษะชีวิต ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี หน้าที่สำคัญประการที่สอง ของผู้บริหารการศึกษามืออาชีพคือ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุขในฐานะพลเมืองไทย และพลเมืองโลก คุณลักษณะที่สำคัญดังกล่าวประกอบด้วย รักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย ใฝ่เรียนรู้ อยู่อย่างพอเพียง มุ่งมั่นในการทำงาน รักความเป็นไทย มีจิตสาธารณะ ประการที่สาม ของผู้บริหารมืออาชีพคือ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เกิดความสมดุล โดยคำนึงถึงหลักพัฒนาการทางสมองและพหุปัญญาในสาระการเรียนรู้กลุ่มต่างๆ คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ

3. ผู้บริหารการศึกษามืออาชีพต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ Cost-benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (individual scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กรทุกระดับ (organization scorecards) ตั้งแต่ระดับกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา

4. ผู้บริหารการศึกษามืออาชีพต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการศึกษาที่ไม่มีขั้นตอน การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (process simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการ ใกล้ตัวกับนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียน หรือประชาชนทั่วไป รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายแก่นักเรียน ผู้ปกครองนักเรียน หรือประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามามีส่วนในการจัดกิจกรรมทางการศึกษา หรือการใช้บริการอื่น ๆ ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน รวมไปถึงการใช้อาคารสถานที่ และห้องสมุดหรือบริการสารสนเทศต่าง ๆ

5. ผู้บริหารการศึกษามืออาชีพต้องมีการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานหรือสถานศึกษาให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานอยู่เสมอ (process redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (program evaluation) การยุบเลิกหน่วยงานย่อยหรือกลุ่มงานในหน่วยงานหรือสถานศึกษาที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุง กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์อยู่เสมอ

6. ผู้บริหารการศึกษามืออาชีพต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียน หรือประชาชนทั่วไป ได้แก่ การบริหารและการศึกษาที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (citizen survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษาต่อไป

7. ผู้บริหารการศึกษามืออาชีพต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบควบคุม และวัดผลการปฏิบัติงานให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุณเจริญ (2548, หน้า 107-108) กล่าวว่า ในการใช้ “ธรรมาภิบาล” ในการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเหมาะสม และมีแนวทางการบริหารสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการ โรงเรียน การบริหารงานจะต้องเป็นรูปแบบใหม่ เพราะประสิทธิภาพของการดำเนินงานของโรงเรียนขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้นำในการบริหารจัดการศึกษา โดยจำเป็นต้องจัดหาทรัพยากรวิชาการ และข้อมูลสารสนเทศ จัดการกำกับติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ประสานและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคลครอบครัว และองค์กรต่างๆ เพื่อทุกฝ่ายจะได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งผู้บริหาร โรงเรียนควรมีคุณสมบัติที่เหมาะสมหลายอย่าง เช่น

1. มีคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการศึกษา
2. มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
3. ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรที่องค์กรวิชาชีพรับรอง
4. มีมาตรฐานวิชาชีพ
5. มีคุณธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2548 หน้า 17-22) ได้สรุปสมรรถนะให้ผู้บริหารสถานศึกษาให้มีความสามารถในการบริหารงานไว้ดังนี้ คือ (1) ความสามารถในหลักและ

กระบวนการบริหาร (2) นโยบายและการวางแผนการศึกษา (3) ความสามารถด้านการบริหารด้านวิชาการ (4) ความสามารถด้านการบริหารธุรการ การเงินพัสดุ และอาคารสถานที่ (5) ความสามารถด้านการบริหารงานบุคคล (6) ความสามารถด้านการบริหารกิจการนักเรียน (7) ความสามารถด้านการประกันคุณภาพการศึกษา (8) ความสามารถด้านการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ (9) ความสามารถด้านการบริหารการประชาสัมพันธ์และความสัมพันธ์ชุมชน (10) ความสามารถด้านคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา

ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้ในการพัฒนาสถานศึกษาให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพ จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในการบริหารแบบธรรมาภิบาลพอที่จะสรุปได้ว่าการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาลต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการบริหารให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องมีหลักการบริหารและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดผลดีกับสถานศึกษา และการบริหารสถานศึกษาที่ดีต้องมีแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล คือผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่มีการเรียนรู้ตลอดเวลาทั้งข้อกฎหมาย กฎข้อบังคับ องค์กรความรู้ทางการบริหารในด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างเสริมประสบการณ์ในการบริหารเนื่องจากการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้นผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจ การวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและผู้บริหารจะต้องยึดหลักพุทธศาสนาในการบริหาร โดยนำหลักธรรมมาบูรณาการกับการบริหารแบบธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนในองค์กร ซึ่งหลักธรรมที่สำคัญที่ควรนำมาใช้ในการบริหารควบคู่กับหลักธรรมาภิบาลคือหลักทศพิธราชธรรมเพราะจะทำให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีความรอบคอบ มีคุณธรรม และมีความยุติธรรมในการบริหาร

### การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาที่เกี่ยวข้องในเรื่องการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถานศึกษานั้น ผู้ศึกษาได้นำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล และการบริหารสถานศึกษา ซึ่งมีความสอดคล้องและเป็นแนวทางในการศึกษาไว้ดังนี้

สุขชัย ชันอัสวะ (2541) ได้ศึกษาการใช้อำนาจของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารโรงเรียนใช้อำนาจจากรากฐานตามกฎหมายมีมากที่สุด จากรากฐานการอ้างอิง จากรากฐานการให้รางวัล และจากรากฐานการเป็นผู้เชี่ยวชาญมีมากและจากรากฐานการบังคับหรือการลงโทษมีน้อย และยังพบว่าความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนใช้อำนาจจากรากฐานตามกฎหมายและจากรากฐาน

อ้างอิง จาการากฐานการให้รางวัลและจาการากฐานการเป็นผู้เชี่ยวชาญปานกลางและจาการากฐานการบังคับหรือการลงโทษมีน้อย การใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียนนั้นควรเป็นไปในทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์บุคคล และบริบทต่างๆ ไม่ใช่ใช้อำนาจจากฐานอำนาจใดฐานอำนาจหนึ่งมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงกระแสของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในยุคปัจจุบันที่เรียกร้องให้ผู้บริหารโรงเรียนต้องให้ความสนใจกับฐานอำนาจด้านอื่น ๆ มากขึ้น เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการใช้อำนาจไปในทางที่ถูกที่ควรและที่เหมาะสมกับยุคสมัย

ส่วน ประไพศรี ชันคำ (2542) ได้ศึกษาการบริหารงานตามเกณฑ์มาตรฐานในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอคอกคำใต้ จังหวัดพะเยาพบว่าโรงเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา ได้มีการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนส่วนใหญ่มีการกำหนดแผนการดำเนินงาน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประชุมจัดทำและอนุมัติแผนการดำเนินงานสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสภาพของโรงเรียนในการปฏิบัติตามแผนได้ มีการจัดระบบงานชัดเจน มอบหมายงานตรงกับความรู้ ความสามารถและส่งเสริมให้บุคลากรมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมีการประชุมชี้แจงแนวปฏิบัติตามแผนเกิดความเข้าใจทิศทางการประสานงานและความสัมพันธ์และงานแต่ละฝ่ายได้ชัดเจน การควบคุมกำกับติดตามมีแผนการดำเนินการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร มีผู้รับผิดชอบโดยตรง การรายงานเป็นลักษณะบันทึกข้อความและมีการประเมินผลดำเนินการทั้งการบันทึกข้อความ

ขณะที่มณฑล อินทสิทธิ์ (2542) ได้ศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของครูผู้สอนในการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ครูผู้สอนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ นั่นคือ มีส่วนร่วมบริหารงานหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ มีส่วนร่วมบริหารงานวัดและประเมินผล และการมีส่วนร่วมบริหารงานการนิเทศภายใน นอกจากนี้ครูผู้สอนยังให้ความเห็นในเรื่องความไม่สอดคล้องของหลักสูตรกับสภาพความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น ขาดความรู้ความเข้าใจด้านการประเมินผลการจัดทำแฟ้มสะสมงานของนักเรียน เสนอแนะให้มีการใช้แบบทดสอบมาตรฐาน และมีการอบรมให้ความรู้แก่ครูผู้สอน การนิเทศภายในที่ครูส่วนหนึ่งเห็นว่ามีส่วนร่วมน้อยนั้น เสนอแนะให้มีแผนการนิเทศภายในและนิเทศอย่างต่อเนื่อง

ขณะที่เดียวกันสยามรัฐ กุลประดิษฐ์ (2542) ได้ศึกษาการใช้อำนาจของผู้บริหารในการบริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสันป่าตองได้ใช้อำนาจข้อมูลข่าวสารในการบริหารโรงเรียนมากที่สุด รองลงมาคืออำนาจความเชี่ยวชาญอำนาจจากการให้รางวัล อำนาจตามกฎหมาย

อำนาจเชื่อมโยง/แฝง อำนาจบารมี และใช้อำนาจให้คุณให้โทษตามลำดับ สำหรับผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียน และครูอาจารย์เห็นว่าผู้บริหาร โรงเรียน ได้ใช้อำนาจข้อมูลข่าวสารมากที่สุดรองลงมาคือ อำนาจความเชี่ยวชาญอำนาจตามกฎหมาย อำนาจบารมี อำนาจเชื่อมโยง/แฝง อำนาจจากการให้ รางวัล และใช้อำนาจให้คุณให้โทษตามลำดับ

สำหรับ ธีรยุทธ ปัญญาแก้ว (2543) ได้ศึกษาความพึงพอใจในงานของครูโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ กับการบริหาร โรงเรียนของผู้บริหาร พบว่าครูมีความพึงพอใจในงานอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการบริหารงานของผู้บริหารทั้งใน โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ นอกจากนี้ยังพบว่าพฤติกรรมของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของครูอย่างมาก สำหรับพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนแบบดั้งเดิมและพฤติกรรมการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้พบทั้งใน โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดใหญ่ โดยผู้บริหารใช้อย่างผสมผสานกัน การบริหาร โดยใช้พฤติกรรมแบบดั้งเดิม ไม่เป็นที่พึงพอใจของครู ส่วนพฤติกรรมการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นที่พึงพอใจของครูและพบว่าผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก-กลาง ใช้พฤติกรรมการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียนขนาดใหญ่ ดังนั้นในการบริหารเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานของครูผู้บริหารควรเลือกใช้พฤติกรรม การ บริหารเพื่อจูงใจในการทำงานของครูทั้งสองแบบตามความเหมาะสม และควรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารเป็นแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น จะทำให้ครูมีความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น จะเป็นการส่งเสริมให้ครูมีกำลังใจและมีความสุขในการทำงาน ทำให้เกิดผลดีต่อการศึกษาและประเทศชาติต่อไป

ส่วน สุพล เครื่องะโนรมย์ (2543) ได้ศึกษาการใช้หลักพุทธธรรมในการบริหารงานของ ผู้บริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมพรหมวิหาร 4 ได้แก่เมตตา กรุณา และมุทิตา ในการบริหารงาน ในสถานศึกษาอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ขณะที่อุเบกขานั้นถูกนำไปปฏิบัติในการบริหารงานในสถานศึกษา เป็นส่วนน้อยสำหรับการเปรียบเทียบความคิดเห็นความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลที่อยู่ใน โรงเรียนขนาดต่างกันเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมพรหมวิหาร 4 ของผู้บริหารสถานศึกษาพบว่า ความ คิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลที่อยู่ในโรงเรียนเทศบาลขนาดเล็ก กับโรงเรียนเทศบาลขนาดกลาง มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ทางด้านของบุญเลิศ ทิพจร (2544) ได้ศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนใน การบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาตามทัศนะของบุคลากรในชุมชนอำเภอแม่แจ่มจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าชุมชนมีความพร้อมที่จะเข้าในการบริหาร โรงเรียนและประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ คือ ความพร้อมในทรัพยากรการบริหาร ความรู้ความสามารถ เวลา และต้องการที่เข้าไปมีส่วนร่วม

ในกระบวนการวางแผนของโรงเรียน การบริหารด้านการจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก และการประสานงาน การประเมินผลโดยให้มีระเบียบ กฎหมายมารองรับที่ชัดเจน ส่วนแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ชุมชนมีความเห็นที่ให้แผนงานการบริหารโรงเรียนควรมาจากชุมชน การจัดองค์การที่มีชุมชนร่วมกำหนดรูปแบบที่หลากหลาย การอำนวยความสะดวก เป็นไปตามระบบการบริหารที่มีชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดระบบการบริหาร การประสานงานที่ให้โรงเรียนเป็นแกนกลางในการประสานงานตามแผนและทรัพยากรที่มาจากชุมชนอย่างต่อเนื่อง และการบริหารทั่วไป เห็นควรให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากร แหล่งประสานให้เกิดวิทยากรทั้งปวงที่ชุมชนต้องการ โดยที่ทรัพยากร ภูมิปัญญาของชุมชนควรนำมาเสริมให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน โรงเรียนสามารถตอบสนองความต้องการทางด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ การถ่ายทอดวัฒนธรรมของชุมชนได้ โรงเรียนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในกระบวนการจัดการศึกษา โดยที่ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

ทางด้านสว่าง คำภีระ (2544) ได้ศึกษาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอทุ่งห้วยช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน เพื่อเข้าสู่การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่าการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนด้านการวางแผน มีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ในลักษณะปานกลาง พบว่าได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวแทน ชุมชนครู และนักเรียน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการตรวจสอบ ประเมินโครงการ กิจกรรมนักเรียน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนด้านการบริหารแผน มีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่น้อย คือ ผู้บริหาร โรงเรียนกับผู้ร่วมงานร่วมกันแก้ปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน พบว่า มีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ในขั้นปานกลาง คือ ให้ตัวแทนชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และการปรับเปลี่ยนภาพรวมอยู่ในขั้นปานกลาง คือ มีการดำเนินการสรรหาและจัดหางบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของทางราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน สำหรับปัญหาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงาน พบว่า ขาดการวางแผน การวางแผนไม่ชัดเจนคลุมเครือ การบริหารแผนงานในโรงเรียนยังไม่ตรงตามเป้าหมายและตรงกับความสามารถของบุคลากรในโรงเรียน ขาดการนิเทศติดตามผลอย่างต่อเนื่องขาดความรู้ความเข้าใจในหลักสูตรและการเรียนการสอน และไม่สามารถระดมงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารข้อเสนอแนะเพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานพบว่า ควรดำเนินการทุกอย่างด้วยความเที่ยงธรรม ควรวางแผนและดำเนินการตามแผนควรได้รับการพัฒนาให้มีความรู้

ความเข้าใจเรื่องหลักสูตรอย่างถ่องแท้ และควรบริหารงบประมาณ โดยให้ผู้ร่วมงาน ในการกำหนดความต้องการงบประมาณ

ขณะเดียวกันนั้นสายพิณ ภูผล (2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารนั้นต้องมีปฏิภาณไหวพริบ รับรู้และเข้าใจสิ่งต่างได้ดี ผู้บริหารต้องมีความจริงใจ น่าเชื่อถือและอภัยข้อยไมตรีที่ดีต่อผู้ร่วมงานรวมถึงต้องมีคุณธรรม จริยธรรมมีความซื่อสัตย์และสุจริต

ในปีเดียวกัน สุรพล ไกรวานิช (2544) การมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ของกรมการศึกษาระดับพื้นฐาน อำเภอสบปราบ จังหวัดลำปาง พบว่า ความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาด้านเศรษฐกิจ ผู้เข้าประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่พร้อม ในด้านการเงินและงบประมาณ ด้านอำนาจหน้าที่ มีความพร้อมเพราะรู้และเข้าใจในอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการทำงานเป็นอย่างดี ด้านการเสียสละเวลามาทำงาน ส่วนใหญ่ว่าพร้อมเพราะให้ความร่วมมือ แก่สถานศึกษาทุกครั้งเมื่อมีกิจกรรม และด้านการแสวงหาคน วัสดุ สิ่งของ และการจัดการเห็นว่า พร้อมเพราะกรรมการทุกคนช่วยกันแสวงหา วัสดุ สิ่งของและการจัดการร่วมกับ โรงเรียนอยู่แล้ว สำหรับแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียน ด้านการวางแผนโครงการบริหาร โรงเรียน ควรมีกรรมการ ครู อาจารย์ ร่วมกันวางแผนด้านนโยบาย กระบวนการและการประเมินผล รวมทั้ง ส่วนการควบคุมประเมินมาตรฐานตามเกณฑ์คุณภาพของ โรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่ากรรมการทุกคนมีส่วนร่วมในการติดตาม กำกับการเรียนการสอน โดยการให้คำปรึกษา แนะนำให้ทุกกิจกรรม สำหรับข้อแนะนำอื่น ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาของกรมการศึกษาระดับพื้นฐาน คือ โรงเรียนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดเผยแพร่ความรู้ บทบาท อำนาจหน้าที่แก่กรรมการสถานศึกษาได้เข้าใจถึงบทบาทของตัวเองอย่างจริงจัง เพื่อจะให้กรรมการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียน ได้เต็มตามศักยภาพ

ทางด้านปราณี เอื้อวิริยานุกูล (2545) ได้ศึกษาสภาพการสร้างทีมงานและแนวทางการส่งเสริมการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ของบุคลากรในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ จังหวัด เชียงใหม่ พบว่า สภาพการสร้างทีมงานในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ จังหวัดเชียงใหม่ไม่มีการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีมแก่บุคลากรและทีมงาน มีการกระตุ้นให้ทุกคนทำงานด้วยความรอบคอบ สร้างทัศนคติในทางบวกต่อการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม มีการสอนทักษะการใช้เทคโนโลยีให้แก่นักและกัน เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานระหว่างทีมงาน สำหรับแนวทางการส่งเสริมการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ฝ่ายบริหารจะต้องถือเป็นนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม มีคำสั่งมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์



อักษร สร้างความตระหนักให้สมาชิกมุ่งทำงานเพื่อส่วนรวม สร้างแรงจูงใจในการทำงานร่วมกัน ยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างบรรยากาศทำงานร่วมกัน ส่งเสริมบรรยากาศการสร้างแรงบันดาลใจที่ยั่งยืน สร้างความเอื้อเพื่อเชื่อมต่อเพื่อนร่วมงาน กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมให้สมาชิกได้เรียนรู้งานซึ่งกันและกัน จัดทำวิธีการปฏิบัติงานแต่ละงานที่ชัดเจนเพื่อทำงานทดแทนกันได้ ใช้วิธีการติดต่อสื่อสารแบบเรียบง่าย สะดวก ไม่มีพิธีรีตอง และเป็นกันเอง และควรจัดหาเทคโนโลยีที่จะเป็นต่อการทำงาน

ในขณะเดียวกันไพบลีย์ คุณชมพู่ (2545) ได้ศึกษาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดลำพูนจากการศึกษา พบว่าการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคลากรในเรื่อง การบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนให้ทุกคนที่ส่วนร่วมในการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานกำหนดหน้าที่ของแต่ละคนไว้ชัดเจน มีการกำหนดนโยบายในการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติตนส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมทั้งการศึกษาต่อหรือการอบรมเพื่อพัฒนาตนเองมีการให้ความรู้เรื่องระเบียบวินัยแก่บุคลากรตลอดจนส่งเสริมให้ทุกคนได้ปฏิบัติงาน ตลอดจนมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างยุติธรรม และมีการนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนปีต่อไป ขาดงบประมาณสนับสนุนในการพัฒนาบุคลากร ไม่มีวินัยในตนเอง และการประเมินผลปฏิบัติงานไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

ทางด้านคณิต ไชยลังการ (2546) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาโรงเรียนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มโรงเรียน ไตรมิตร อำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ ได้มีส่วนร่วมในการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ การจัดทำแผน การดำเนินงานตามแผน การติดตามประเมินผล และการรายงานผลโดยได้ข้อเสนอแนะคือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรเข้าร่วมประชุมปรึกษาหรือทุกครั้งสม่ำเสมอ และควรมีส่วนร่วมมากขึ้น

ขณะที่ วรเชษฐ์ ค่วยเทศ (2546) ได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอสี จังหวัดลำพูน พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความต้องการเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษา ในภาพรวมทุกด้านอยู่มากและเมื่อพิจารณาในแต่ละด้านความต้องการอย่างมากที่สุดคือ ด้านบุคลิกภาพ สำหรับด้านวิชาชีพ ด้านภาวะผู้นำและด้านการบริหาร มีความต้องการอย่างมาก สำหรับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะก็คือ ด้านบุคลิกภาพ ควรแต่งการสะอาด เรียบร้อย มีมนุษยสัมพันธ์ดี ร่าเริง แจ่มใส วางตัวเหมาะสม เข้ากับชุมชนได้ดี ด้านภาวะผู้นำ ควรมีความอดทน อดกลั้น หนักแน่น กล้าคิด กล้าทำ กล้าตัดสินใจ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม โปร่งใส มีลักษณะความเป็นผู้นำและเป็น



ประชาธิปไตย ด้านการบริหาร ควรมีการบริหารจัดการอย่างมีแผนรู้จัก การจัดระบบงานการศึกษา เป็นอย่างดี มีความเป็นกลาง มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการบริหาร ส่วนในด้านวิชาชีพ นั้น ควรมีความรู้เกี่ยวกับหลักสูตรวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ เป็นผู้บริหารมืออาชีพมีวุฒิอย่างน้อยปริญญาตรี และมีความสามารถที่จะนำเทคโนโลยี มาประยุกต์ใช้ คือ การนำทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ

ในทำนองเดียวกันกับโสมนัส ทองงาม (2546) ได้ศึกษาแนวทางในการบริหารบุคลากร ครูของ โรงเรียนอนุบาลเอกชนในอำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านการวางแผนบุคลากร ครู มีปัญหาการจัดวางกำลังคนให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้ การขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรครูที่มีคุณภาพ ความต้องการของบุคลากรคือ ต้องการให้มีการจัดโครงสร้างที่สอดคล้องกับนโยบายของโรงเรียน การวางแผนกำลังคนที่เป็นระบบและต่อเนื่องด้านการสรรหาและคัดเลือก มีปัญหาที่ระบบการสรรหาที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ความต้องการของบุคลากรครูคือ ต้องการให้ใช้ระบบการคัดเลือกที่จากผลงานเป็นหลัก ด้านการบรรจุแต่งตั้ง และกำหนดอัตราเงินเดือน มีปัญหางบประมาณการจ้างทำให้ครู ที่มีคุณภาพไม่เข้ามาสู่ระบบ ความต้องการของบุคลากรครูคือ ต้องการให้มีความชัดเจนในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้เหมาะสม ด้านการบำรุงขวัญบุคลากรครู มีปัญหาการจัดระบบที่ไม่สมบูรณ์และขาดความเป็นธรรม ขาดกิจกรรมในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจ ความต้องการของบุคลากรครู คือ การปรับปรุงระบบการบำรุงขวัญที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเน้นกิจกรรมเสริมสร้างขวัญกำลังใจ ด้านการพัฒนาบุคลากรครู มีปัญหาเกี่ยวกับการฝึกอบรมครูที่ยังไม่เป็นระบบและต่อเนื่องครูที่ชัดเจน เป็นระบบ และต่อเนื่องด้านการประเมินเป็นผลการปฏิบัติงานของบุคลากรครู มีปัญหาที่ยังขาดหลักการ ระบบที่ชัดเจนและความโปร่งใส ความต้องการของบุคลากรครูคือ การจัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ยุติธรรม และโปร่งใส สำหรับแนวทางในการบริหารบุคลากรครูของ โรงเรียนอนุบาลเอกชนในอำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยจัดทำคู่มือปฏิบัติการการบริหารบุคลากรครู ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการและเหตุผลวัตถุประสงค์ และแนวทางในการบริหารบุคลากรครู รวมทั้งเงื่อนไขของความสำเร็จในการนำคู่มือไปใช้

ทางด้านเฉลิมชัย สมท่า (2547) ได้ศึกษาการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูผู้ปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความโปร่งใส

ในขณะที่สิรินารถ นันทวัฒน์ภริมย์ (2547) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน มีความเห็นว่าผู้บริหารควรมีหลักการทฤษฎีในการส่งเสริมการบริหารงานประสบผลสำเร็จ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา หลักบริหารจัดการที่ดีอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้สังคมไทยอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข สอดคล้องกับความเป็นไทย และกระแสโลกปัจจุบัน ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาควรนำมาเป็นแนวทางการบริหารสถานศึกษาหรือบูรณาการร่วมกับหลักการบริหารอย่างอื่นได้ คือ หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ในทำนองเดียวกัน ไพศาล ตั้งสมบุรณ์ (2548) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทสาคร พบว่า มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารโดยรวมมีการปฏิบัติจริง อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของสังคมใหม่ในความพยายามสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Government) โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจภาครัฐมากขึ้น ภาครัฐมีการบริหาร การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ส่วนรัฐบาลได้เห็นความสำคัญในการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โดยคณะรัฐมนตรีได้ออกมติให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2544 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา จากการวิจัยพบว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักความรับผิดชอบต่อมากที่สุด เป็นเพราะการปฏิบัติงานต่าง ๆ มีกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณเป็นหลักในการบริหารสถานศึกษา แต่การใช้หลักความโปร่งใสน้อยที่สุด เป็นเพราะผู้บริหารสถานศึกษามีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2541 ค่อนข้างน้อย

ซึ่ง สามารถ อินตามูล (2548) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 มีแนวทางในการใช้ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่สำคัญ คือ ผู้บริหารควรกำหนดแผนและขั้นตอนการรับผิดชอบต่องานต่าง ๆ โดยชี้แจงการปฏิบัติงานให้ชัดเจนและมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง ควรส่งเสริมให้บุคลากรทำตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัดและต้องมีการลงโทษบุคลากรที่ประพฤติผิดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างจริงจัง และควรจัดกิจกรรมเพื่อยกย่องเชิดชูบุคลากรที่ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นประจำ

ในขณะที่ มลิตา มะอักษร (2550) ได้ศึกษาภูมิหลังและจิตลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาที่สัมพันธ์กับการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาล พบว่า การยอมรับนวัตกรรม

ด้านหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในขั้นตระหนัก ผู้บริหารสถานศึกษา มีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือดำเนินงานต่าง ๆ อย่างโปร่งใส เปิดเผยได้ ส่วนขั้นสนใจ ผู้บริหารสถานศึกษา มีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องจากการนิเทศติดตามและประเมินผลด้วยความรับผิดชอบ สำหรับขั้นประเมินผล ผู้บริหารสถานศึกษา มีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ วางแผนจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสเหมาะสม นอกจากนี้ขั้นทดลอง ผู้บริหารสถานศึกษา มีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ บริหารจัดการงบประมาณอย่างโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้ และขั้นยอมรับปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษา มีการยอมรับนวัตกรรมด้านหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ มีคุณธรรม โดยส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรศึกษาคูงาน อบรมสัมมนา เพื่อนำความรู้มาปรับปรุงพัฒนา

จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องในเรื่องการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถานศึกษานั้น พอสรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่แล้วจะเน้นการบริหารให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารให้มากที่สุดทั้งในด้านการวางแผน การจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคล งานวิชาการ การกำหนดนโยบายรวมถึงการประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม สำหรับส่วนของผู้บริหารนั้น เห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีภาวะผู้นำ ควรมีความอดทน อดกลั้น หนักแน่น กล้าตัดสินใจ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม โปร่งใส มีลักษณะความเป็นผู้นำและเป็นประชาธิปไตยและใช้หลักทางพระพุทธศาสนา มาปรับใช้ในการบริหารเนื่องจากหลักพระพุทธศาสนานั้น ได้เน้นถึงหลักธรรมที่ผู้บริหารสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารสถานศึกษาได้ ส่วนความชำนาญและประสบการณ์ในวิชาชีพ การบริหารของผู้บริหารนั้นถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการบริหารนั้นต้องอาศัยการสั่งสมองค์ความรู้ ทักษะและการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจากบุคคลที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา ความแตกต่างซึ่งประสบการณ์การบริหารและความชำนาญในวิชาชีพนับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพได้