

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 3 โดยมีแนวคิด ทฤษฎีจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยหลายเล่ม เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าเป็นไปตามลำดับขั้นตอน ผู้วิจัยได้ศึกษาและกำหนดลำดับหัวข้อเรื่องดังต่อไปนี้

1. การบริหารสถานศึกษา
 - 1.1 ความหมายของการบริหาร
 - 1.2 ความหมายของการบริหารสถานศึกษา
2. ผู้บริหารสถานศึกษา
 - 2.1 ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 2.2 ความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 2.3 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา
3. ธรรมาภิบาล
 - 3.1 ความหมายของธรรมาภิบาล
 - 3.2 ความสำคัญของธรรมาภิบาล
 - 3.3 ลักษณะของธรรมาภิบาล
 - 3.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
4. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
 - 4.1 ความหมายของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
 - 4.2 ความสำคัญของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
5. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา
 - 5.1 หลักนิติธรรม
 - 5.2 หลักคุณธรรม
 - 5.3 หลักความโปร่งใส
 - 5.4 หลักการมีส่วนร่วม
 - 5.5 หลักความรับผิดชอบ
 - 5.6 หลักความคุ้มค่า
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 6.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

การบริหารสถานศึกษา

1. ความหมายการบริหาร

ความหมายของกาบริหาร มีผู้ให้ความหมายของการบริหารในทรรศนะต่างๆดังนี้
 สุธี สุทธิสมบุรณ์, และสมาน รังสิโยกฤษฏ์ (2541, หน้า 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน (method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานและการบริหาร คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น

ศิริพร พิมลทีป (2542, หน้า 17) ได้สรุปความหมายของการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ใช้ศาสตร์และศิลปะของผู้บริหารในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543, หน้า 15-16) ได้สรุปความหมายของการบริหาร คือ การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมกันในการร่วมมือกันทำงานนั้น จะต้องมึบุคคลที่เป็นหัวหน้าที่เราเรียกว่า ผู้บริหาร และการร่วมมือกันนั้น จะจัดในรูปขององค์การประเภทต่างๆ แล้วแต่วัตถุประสงค์ที่มีองค์การนั้นๆ

เสนาะ ดิเยาว์ (2543, หน้า 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและวัตถุโดยใช้ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่อย่างจำกัด และภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

สมยศ นาวิการ (2544, หน้า 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำกับ ความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

เสนาะ หนูฉ่ำ (2544, หน้า 8) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากร คน เงิน วัสดุ การจัดการ มาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมีองค์ประกอบของการบริหาร ดังนี้

1. วัตถุประสงค์
2. มีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
3. มีการร่วมมือกันทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
4. ใช้วิธีอันเหมาะสม ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและมีศิลปะ

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 49) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ได้แก่คน เงิน วัสดุ และวิธีการบริหารจัดการที่ดี

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547, หน้า 12) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กร ดำเนินไปได้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ยุพิน ศรีอุทิศ (2549, หน้า 10) ได้กล่าวถึง การบริหาร หมายถึง ทักษะที่ผู้บริหารจะต้องมี เพื่อให้ได้รับความสำเร็จในการบริหาร และการจัดการโดยนำมาดำเนินการอย่างเป็นระบบให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ ทักษะทั้ง 3 ด้าน คือ ความคิดรวบยอด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ และทักษะด้านเทคนิควิธี

ทวน พิณรุฬห์ (2549, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่ผู้บริหารใช้ทักษะการบริหารที่ใช้ศาสตร์และศิลป์มาประกอบการบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยความร่วมมือของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือร่วมใจกัน โดยอาศัยความรู้และทฤษฎี เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีปัจจัยต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการที่ดี

2. ความหมายของการบริหารสถานศึกษา

ความหมายของการบริหาร มีผู้ให้ความหมายของการบริหารในวรรณคดีต่าง ๆ ดังนี้

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2540, หน้า 38-39) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารการศึกษาว่า เป็นเครื่องมือและกระบวนการที่ดำเนินการโดยผ่านทางองค์การหรือสถาบัน และให้ความหมายของการบริหารการศึกษา หมายถึง การใช้อิทธิพล (influencing) ต่อคนกลุ่มหนึ่ง นั่นคือ นักเรียน เพื่อให้มีความเจริญงอกงามสู่วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด โดยใช้กลุ่มคนกลุ่มที่สอง ซึ่งได้แก่ ครู ในฐานะตัวแทน (agent) ดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

ธีรรัตน์ กิจจารักษ์ (2542, หน้า 16) ได้ให้ความหมาย การบริหารการศึกษา คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลร่วมมือกันจัดการศึกษาหรือดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมได้แก่ เด็ก เยาวชน และประชาชน ในด้านความสามารถ ทศนคติ พฤติกรรม คุณธรรม หรือค่านิยมเพื่อให้เป็นกำลังคน (man power) ที่มีประสิทธิภาพเทียบพร้อมด้วยคุณค่าของความเป็นมนุษย์ (manhood) โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่เป็นระเบียบแบบแผนทั้งในและนอกสถานศึกษาอันเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต

จันทวานี สงวนนาม (2545, หน้า 140) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษามีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุเป้าหมายหลัก คือ นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตรกล่าว คือ มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นคนเก่ง เป็นคนดี และมีความสุข

บุตรินทร์ หอมกลิ่นยา (2548, หน้า 28) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อการให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม ซึ่งเป็นทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขั้นอุดมศึกษาและการศึกษาตลอดชีวิต โดยให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษากำหนดขึ้น

สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายๆ คนร่วมมือกันพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้านนับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรมและคุณธรรม ค่านิยม ตรงกับความต้องการทางสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคลที่พัฒนาไปตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

ผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษา ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการบริหารสถานศึกษาให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย เป็นพลังผลักดันให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการเสริมแรง โน้มน้าวใจให้ผู้ร่วมงานเกิดความพึงพอใจร่วมกัน เต็มใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา ผู้วิจัยจึงเสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางของผู้ให้ความหมายในหลายทฤษฎี ดังนี้

1. ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษา

สุนีย์ บุญทิม (2542, หน้า 6) กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาในสถานศึกษา

เสนาะ ดิเภาว (2543, หน้า 183) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษา คือ ผู้ที่ทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือของคนอื่นไม่คำนึงถึงว่าความสำเร็จนั้นคนจะพอใจหรือไม่ หากมองในแง่ของค่าใช้จ่ายผู้บริหารทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมายโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 4) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งทั้งของภาครัฐและเอกชน

ธีระ รุญเจริญ (2546, หน้า 1) ได้กล่าวว่าผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารมืออาชีพในการนำโรงเรียนให้บรรลุความสำเร็จตามภารกิจ และบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน โดยอาศัยความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่เอื้อ โดยเฉพาะและอาศัยกระบวนการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลและทุกฝ่าย ทุกสถาบัน ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องภายนอกสถานศึกษา

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (2547, หน้า 46) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการ

บริหารหลักสูตรและงานวิชาการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 ว่าหมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการที่รับผิดชอบบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (2547, หน้า 117) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาที่เป็นสถานศึกษา ผู้บริหารกลุ่มนี้ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

1. ผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัย ขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี ทั้งของรัฐและเอกชน ผู้บริหารกลุ่มนี้จะประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณของครูที่คุรุสภากำหนด

2. ผู้บริหารสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป ทั้งของรัฐและเอกชน ผู้บริหารกลุ่มนี้จะประพฤติดนตามจรรยาบรรณวิชาชีพของคนที่กำหนดไว้

3. ผู้บริหารสถานศึกษาที่สถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด เช่น สถานศึกษาของสถาบันศาสนา สถานศึกษาของสถาบันทางการแพทย์ สถานศึกษาของสถาบันตำรวจ สถานศึกษาของสถาบันทหาร ฯลฯ ผู้บริหารกลุ่มนี้จะประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพของคนที่กำหนดไว้

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2548, หน้า 3) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาว่า หมายถึง บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถาบันอื่น ที่จัดการศึกษาปฐมวัยขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา ต่ำกว่าระดับปริญญา ทั้งของรัฐและเอกชน

ณรงค์ ศิลปภรณ์ (2549, หน้า 17) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัยจนถึงระดับอุดมศึกษา ที่ต่ำกว่าปริญญา โดยการนำสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จตามบทบาทหน้าที่และภารกิจขององค์กร ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความสามารถและคุณลักษณะเฉพาะใช้กระบวนการบริหารที่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรทั้งในและนอกสถานศึกษา

ทองดี เมืองเจริญ (2549, หน้า 12) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึงบุคลากรที่รับผิดชอบบริหารการศึกษาในสถานศึกษา ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม โน้มหน้าใจให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรทางวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา ให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษาในสถานศึกษา โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน และให้ความร่วมมือในการพัฒนาร่วมกันด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความสามารถ เพื่อให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะที่เอื้อต่อกระบวนการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกฝ่าย ทุกสถาบันให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา

ธีระ ฤกษ์เจริญ, ปราชญา กล้าผจญ, และสัมมนา รัชนิษฐ์ (2545, หน้า 1) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์กร โดยเฉพาะในองค์กรภาคเอกชนนั้น เห็นได้ชัดว่าความอยู่รอดขององค์กรขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นสำคัญ ดังนั้นภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเงิน การธนาคาร การบริหาร ธุรกิจ การค้า การอุตสาหกรรม รวมทั้งการศึกษาเอกชนตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา จึงต้องสรรหาผู้บริหารที่มีฝีมือหรือมีความสามารถสูง เพื่อความสำเร็จในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

ทองดี เมืองเจริญ (2549, หน้า 12) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นผู้ที่จะทำให้ภารกิจในสถานศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากจะนำองค์กรไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางแล้ว ยังต้องนำพาคนให้มีความสุขในการเดินทางด้วยความสำเร็จ นอกจากนี้มีความรู้ความสามารถแล้ว จะต้องมียุทธวิธี จริยธรรมในการบริหารด้วย

สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กร ในการที่จะทำให้บรรลุถึงความสำเร็จในการบริหารงาน ที่จะขับเคลื่อนไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเกิดความร่วมมือกันในการนำองค์กรประสบความสำเร็จโดยจะต้องมีเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเป็นหลักในการพัฒนา นอกจากนี้ยังจะต้องมียุทธวิธี จริยธรรมในการบริหารอีกด้วย

3. บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

ธีรรัตน์ กิจจาร์ักษ์ (2542, หน้า 45-46) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งที่เป็นบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ และรวมทั้งภารกิจที่ควรทำตามหลักจริยธรรมคุณธรรม สามัญสำนึกและตามวิญญูณของนักบริหารอันพึงจะมี ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. บทบาทตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง
2. บทบาทต่อการบริหารโรงเรียน
 - 2.1 ด้านวิชาการ
 - 2.2 ด้านธุรการ
 - 2.3 ด้านกิจการนักเรียน
 - 2.4 ด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ
 - 2.5 ด้านอาคารสถานที่
 - 2.6 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
3. บทบาทในฐานะผู้นำสังคม
4. บทบาทกับการจัดองค์กร

5. บทบาทในการวางแผน
6. บทบาทกับการตัดสินใจ
7. บทบาทในการสั่งการ
8. บทบาทการประสานงาน
9. บทบาทการควบคุม
10. บทบาทการสร้างขวัญและกำลังใจ
11. บทบาทกับมนุษยสัมพันธ์
12. บทบาทในการบริหารเวลา

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 32) กล่าวว่าบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาว่ามีหน้าที่ดูแล ฝึกระวังและจัดการให้สถานศึกษาดำเนินการไปตามเป้าหมาย ปฏิบัติตามคำสั่ง และควบคุมบุคลากรและทรัพยากรให้เป็นไปตามกฎระเบียบ เป็นผู้นำทางด้านวิชาการ เป็นผู้กระตุ้นและชักนำการใช้กำลังคน เป็นผู้พัฒนาความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ และแสวงหาทรัพยากรจากภายนอกมาสนับสนุนการจัดการศึกษา

ประกอบ กุลเกื้อ, และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, หน้า 22-23) ได้กล่าวถึงผู้บริหารสถานศึกษาทั้งของภาครัฐ และเอกชนมีบทบาท หน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เป็นประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตรและวิชาการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ รวมถึงกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถานศึกษาเอกชน
3. เป็นผู้บังคับบัญชาครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. บริหารกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ และของสถานศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา หรือของหน่วยงาน
5. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินของสถานศึกษาหรือหน่วยงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
6. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือหน่วยงานในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาของสถานศึกษาหรือหน่วยงาน ตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือหน่วยงานตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือหน่วยงานได้รับมอบ
7. จัดทำรายงานกิจการประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมของสถานศึกษา หรือหน่วยงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
8. อนุมัติประกาศนียบัตร และวุฒิบัตรของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด
9. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

ณรงค์ ศิลปาภรณ์ (2549, หน้า 18) กล่าวว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องสวมบทบาทในการเป็นผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนของครู มีส่วนร่วมในการใช้หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การนิเทศติดตามผล การเสริมสร้างขวัญกำลังใจการประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะมีผลทำให้การจัดการเรียนการสอนของครูเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สุวรรณ ทองคำ (2549, หน้า 8-15) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา ตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะและคุณภาพการบริหารสถานศึกษาที่คุรุสภากำหนดไว้สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาประพฤติปฏิบัติ มีดังนี้

1. ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพการบริหารสถานศึกษา
2. ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการพัฒนาของบุคลากรผู้เรียน

3. มุ่งมั่นพัฒนาผู้ร่วมงานให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มศักยภาพ
4. พัฒนาแผนงานขององค์กรให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง
5. พัฒนาและใช้นวัตกรรมการบริหารงานจนเกิดผลงานที่มีคุณภาพสูงขึ้นเป็นลำดับ

6. ปฏิบัติงานขององค์กรโดยเน้นผลถาวร
7. รายงานผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ
8. ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี
9. ร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์
10. แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา
11. เป็นผู้นำและสร้างผู้นำ
12. สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์

ทองดี เมืองเจริญ (2549, หน้า 12) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ 1) บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษารวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา 2) เป็นผู้ปกครองและบังคับบัญชาข้าราชการครูและลูกจ้างในสถานศึกษา 3) เป็นผู้รักษาวินัยและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา 4) การประสานงานการระดมทรัพยากรทางการศึกษา โดยความร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์แสวงหา 5) ใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา 6) เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป 7) เป็นผู้พัฒนาแผนงานขององค์กรให้สามารถปฏิบัติได้บังเกิดผลจริง โดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการ 8) เป็นผู้นำและสร้างผู้นำและสามารถสร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์

บุญตา ไล่เลิศ (2550, หน้า 16) สรุปได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา คือ บทบาทในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายของสถานศึกษาไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งผลการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาเป็นบุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบในสถานศึกษาเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษา

สรุปได้ว่า บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ให้การสนับสนุน และกำลังใจแก่บุคลากร พร้อมทั้งสวมบทบาทของผู้ให้คำปรึกษาแก่บุคลากรในสถานศึกษาอย่างแท้จริง ประกอบกับมีคุณธรรม และจริยธรรมในการบริหารสถานศึกษา และแสวงหาทรัพยากรภายนอกมาสนับสนุนการจัดการศึกษา ให้พัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยบริหารจัดการ

ธรรมาภิบาล

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 5-6) ได้กล่าวว่าอภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายคนได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดีแต่ยังไม่ได้ความหมาย และขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และวิวัฒนาการของรูปแบบธรรมาภิบาลเกิดขึ้น ในช่วงหลังสงครามแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายได้และหลังสงคราม ซึ่งต่อมาระบบการปกครองดังกล่าว ผสมผสานกับระบบราชการของเวเบอร์ (Weberian) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งลักษณะของระบบดังกล่าวเป็นการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติและมีการประสมประสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชันในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก (work bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีหรือเรียกกันทั่วไปว่า good governance หรือธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติ ส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผล ใช้กับการปรับโครงสร้าง และกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า government

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปขององค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่าธรรมาภิบาลเป็นมิติที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น

ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์, และรัชณี ภูตระกูล (2544, หน้า 28) คำว่า ธรรมาภิบาล เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปี ที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานธนาคารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1987 และมีการนำมาใช้ในวงการของนักวิชาการ ที่สนใจในการพัฒนาการปกครองและการปกครองในเวลาต่อมา สำหรับประเทศไทยมีการแปลและให้ความหมายหลายรูปแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตย สุประศาสนการ การบริหารการปกครองที่ดี ธรรมาภิบาลการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี และการบริหารจัดการที่ดี

ในการอ้างอิงเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล สำหรับการวิจัยครั้งนี้จึงหมายถึง เอกสารหรืองานวิจัยที่มีรากศัพท์จากคำว่า good governance ทั้งหมด เนื่องจากศัพท์บัญญัติคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

ในปี ค.ศ.1995 ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชียหรือ (ADB) ซึ่งเชื่อมโยงกับธนาคารโลก และ ไอ เอ็ม เอฟ ขยายหลักการธรรมาภิบาลทางการเมือง และแยกแยะได้ดังนี้ คือ

1. ความน่าเชื่อถือ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (accountability)
2. ความโปร่งใส (transparency)
3. การมีส่วนร่วม (participation)
4. ความสามารถคาดการณ์ได้ (predictability)
5. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น (interrelate)

หลักการทั้ง 5 ประการนี้จะต้องตระหนักว่านี่คือ แนวอุดมการณ์ทางการเมืองเท่านั้น จะเขียนหรือเสนอให้สวยหรืออย่างไรก็ได้ทั้งนั้น และไม่ได้หมายความว่า สิ่งนี้จะเกิดขึ้นจริงหรือแม้แต่จะมีทางเกิดขึ้นได้ และเจตนาที่เอ.ดี.บีเสนอก็เพื่อสร้างความผันทางการเมืองที่ตรงกันข้ามอย่างยิ่ง และดีงามอย่างยิ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับระบบการเมืองในเอเชียทั้งหมด เจตนาเพื่อให้บรรดาปัญญาชนเอเชียที่คลั่งไคล้โลกาภิวัตน์อยู่แล้ว หันมาสนับสนุนแนวคิดทางการเมืองดังกล่าว โดยหวังว่าแนวคิดธรรมาภิบาล คือ ทางออกทางการเมืองของประเทศเหล่านี้

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดของธนาคารโลก ที่ต้องการสร้างเป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาธรรมาภิบาล เมื่อมาอยู่ใน

บริบทไทยก็ได้มีการแปลความหมาย อธิบายออกเป็นหลายรูปแบบ เช่น ธรรมนูญ ธรรมนูญภาค
สุประชาสนการ

ธรรมเป็นสิ่งที่รู้จักกันมาแพร่หลาย แต่ในนักบริหารมืออาชีพที่มุ่งพัฒนาภายใน
องค์การให้มีพลังและมีจุดมุ่งหมายเดียวกันต้องรู้จักการบริหารกับธรรมะ มีหน่วยงาน มีองค์การ
มีนักวิชาการ หลาย ๆ ท่านได้กล่าวถึงความหมายของธรรมนูญ ไว้แตกต่างกันดังนี้

ประเวศ วะสี (2541, หน้า 4) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมนูญประกอบด้วยภาครัฐ ภาค
ธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความ
รับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมนูญแห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศมีพลัง
ขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรมโดยชักจูงทางสังคม เพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (social energy)
เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชาติก่อให้เกิดธรรมนูญแห่งชาติขึ้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, หน้า 486) กล่าวว่า ธรรมนูญ เป็นกลไกของรัฐ ทั้งด้าน
การเมือง และการบริหารที่มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541, หน้า 81) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ เป็นการเปลี่ยน
วิธีคิดไปในขั้นพื้นฐานจากเดิม ซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียว จากเบื้องบนสู่เบื้องล่างในลักษณะ
ของการปกครอง (governance) เป็นการเปลี่ยนการปกครองในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสอง
ทางระหว่างภาครัฐกับสังคม

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 1) ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ คือ การบริหารจัดการ
ประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ และยังหมายถึง กฎเกณฑ์กติกาที่ต้องมีความโปร่งใส
ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของคนในการกำหนดนโยบาย
การตัดสินใจ การตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกัน

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541, หน้า 16-17) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารการ
ปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้
เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation)
โปร่งใส (transparency) เสมอภาค (equity) ประสิทธิภาพประสิทธิผล (effectiveness) เป็นธรรม
(rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (responsiveness/ accountability)

ประมวล รุจนเสรี (2541, หน้า 289) ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ คือ วิธีที่จะทำให้
รัฐกับประชาคม รัฐกับสังคม หรือรัฐกับชุมชนนั้น มีรูปแบบความสัมพันธ์ มีการปฏิบัติต่อกัน
อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะยังให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

ประเวศ วะสี (2541, หน้า 3-4) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึงความถูกต้อง เป็นธรรม
ใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ มีการเมืองที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม และถูกตรวจสอบได้ มี
ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม และถูกตรวจสอบได้ และมีสังคมที่เข้มแข็ง มีความเป็น
ประชาสังคม (civil society) สามารถตรวจสอบภาครัฐได้ นอกจากนี้ ประเวศ วะสี (2541, 4)
กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง กรอบการบริหารจัดการขององค์การต่างๆ ในการบริหาร ระบบ

บริษัทก็จะเรียกว่า corporate good governance ในราชการก็เรียกว่า public governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า good governance ที่ไม่ดีเรียก bad governance

วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ (2541, หน้า 14) กล่าวว่า ธรรมชาติ หมายถึง การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศเป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นไม่ใช่หลักประกันความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหารตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง

วรภัทร โดษนะเกษม (2541, หน้า 20) กล่าวว่า ธรรมชาติ คือ การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ (owner rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐนั้นผู้เป็นเจ้าของก็คือ ประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งก็เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารประเทศคือ รัฐบาลให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541, หน้า 2) อธิบายว่า ธรรมชาติเป็นคำสนธิ ระหว่าง คำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่าความดีหรือกฎเกณฑ์ กับ คำว่า “อภิบาล” ซึ่งแปลว่าบำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันเป็นคำว่า “ธรรมชาติ” หมายถึง การปกครองที่ดี

ลิขิต ธีรเวคิน (2541, หน้า 6) กล่าวว่า ธรรมชาติ น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ economic governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการ แต่ถ้ามองกันอย่างลึกๆ แล้วก็น่าจะหมายถึงกระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ ตัวอย่างของหลักการของธรรมรัฐในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542, หน้า 1) กล่าวว่า ธรรมชาติ ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมือง และสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีและสังคมที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 14) กล่าวถึง ธรรมชาติว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 30) ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

ปรีชา ช่างขวัญยืน (2542, หน้า 51) มีความเห็นว่า ธรรมนูญ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า good state ไม่ใช่ good governance อย่างที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ธรรมนูญ คือการปกครองที่ดี ซึ่งควรเรียกว่า ธรรมนูญ โดย คำว่า ธรรมนูญ โดยปรากฏในหลักอธิปไตย 3 อย่าง ซึ่งมีในสังคีตสูตร ได้แก่ อัตตาธิปไตย (การถือคนเป็นใหญ่) โลกาธิปไตย (การถือโลกเป็นใหญ่) และธัมมาธิปไตย (การถือธรรมเป็นใหญ่) อธิบายความหมายของคำทั้งสามไว้ ดังนี้

1. อัตตาธิปไตย (การถือคนเป็นใหญ่) หมายถึง ถือเอาตนเอง ศักดิ์ศรีเกียรติภูมิ ตลอดจนผลประโยชน์คนเป็นใหญ่ ทำการด้วยปรารถนาและสิ่งที่เนื่องด้วยคนเป็นประมาณ
2. โลกาธิปไตย (การถือโลกเป็นใหญ่) หมายถึง ถือความนิยมของชาวโลกเป็นใหญ่ หวั่นไหวไปตามเสียงนินทาและสรรเสริญ ไม่มีหลักการที่แน่นอน กระทำการด้วยปรารถนาจะเอาใจหมู่น หากความนิยม หรือหวั่นกลัวเสียงว่ากล่าวเป็นประมาณ
3. ธัมมาธิปไตย (การถือธรรมเป็นใหญ่) หมายถึง การถือหลักความจริง ความถูกต้องดีงามและมีเหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ได้ศึกษาตรวจสอบ ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวางแจ่มชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุดเต็มขีดแห่งสติปัญญา จนมองเห็นได้ด้วยความรู้ที่ใจว่าเป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อความดีงามเป็นประมาณ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 7-8) ได้สรุปความหมายของธรรมนูญว่า ธรรมนูญเป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังได้รวบรวมคำนิยามธรรมนูญของหน่วยงาน องค์การ สถาบัน และบุคคลต่างๆ ไว้ดังนี้

1. ธนาคารโลก ได้อธิบายความหมายว่า คือ ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา
2. องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความหมายว่า ธรรมนูญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้
3. โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ให้นิยามว่า ธรรมนูญ หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหารและภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกๆระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถ

แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

4. ธนาคารพัฒนาเอเชีย กล่าวว่า ธรรมชาติของ ธรรมชาติ คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

5. องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) กล่าวถึงธรรมชาติว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จนนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองได้และมีความยุติธรรมทางสังคม

พรนพ พุกกะพันธ์ (2545, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า ธรรมชาติไว้ว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำได้ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและลดความขัดแย้งกันได้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 7) กล่าวว่าธรรมชาติเป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา หรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์การต่าง ๆ และ ธรรมชาติ ได้เข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาใช้หลาย ๆ คำ อาทิ เช่น ประชาธิปไตย ธรรมชาติ ธรรมชาติ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 16) กล่าวว่า ธรรมชาติ หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และหลักธรรมชาติก็ หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีความถูกต้องเป็นธรรม สุจริตโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใช้แนวทางประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน เมื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน จะทำให้สังคมมีความเข้มแข็ง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ทุกภาคอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

จรัส สุวรรณเวลา (2546, หน้า 5-40) กล่าวว่า ธรรมชาติ หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี ความถูกต้อง, ภิบาล = ค้ำครอง ปกป้อง ดูแล บำรุงรักษา, ภิ = สูง เหนือ ยิ่ง, บาล = รักษา ปกครอง) ซึ่งเป็นหลักและวิธีการที่ใช้ได้กับประเทศ ชุมชน องค์การ และ ธรรมชาติต้องมีหลักสำหรับยึดเหนี่ยว ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองที่ดี สำหรับองค์กรมหาชนที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคม

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2546, หน้า 153-175) ศึกษาถึงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชนหรือที่เรียกว่า บรรษัทภิบาล (corporation governance) ว่าเป็น 1) บรรษัท (corporation) หมายถึง องค์การทางธุรกิจหรือวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินงานเอง มุ่งหวังกำไร (profit) เสถียรภาพ (stability) การเจริญเติบโต (growth) และเจือจางต่อสังคม (social contribution) 2) อภิบาล (governance) หมายถึง การปกครองที่เปี่ยมไปด้วยความเอื้ออาทร เห็นคุณค่า และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคนของสมาชิกภายในองค์กรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้ถือหุ้น คู่ค้า องค์กรแรงงาน ผู้ออกกฎหมายชุมชน และสังคม เป็นต้น ทั้งนี้องค์รวมของบรรษัทภิบาลนั้นประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ปรัชญา : เป็นความเชื่อพื้นฐานที่มีรากฐานมาจากความจริงที่ยอมรับบรรษัทภิบาล คือความยุติธรรม ความโปร่งใส ความชัดเจนในภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบและคุณละอายขององค์กร 2) หลักการ เป็นมาตรฐานและเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นองค์ประกอบสำคัญ(essence)หรือเป็นโครงสร้าง (structure) ของความคิด

พิศมร กองสิน (2547, หน้า 15) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ลักษณะและวิธีที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และเป็นแนวทางในการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมืออย่างจริงจังและต่อเนื่อง มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้สังคมของประเทศสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข อันเป็นรากฐานของความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

นิคม สมจิตร (2548, หน้า 13) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดีโดยใช้กฎเกณฑ์กติกากฎที่เหมาะสม ยึดความถูกต้องเป็นธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้คนอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขอันจะเป็นรากฐานของความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อไป

ณดา จันทรสม (2548, หน้า 2) กล่าวว่า การบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะและสิทธิมนุษยชน โดยหลักการบริหารจัดการที่ดี ต้องปราศจากการบิดเบือนใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดและคอร์รัปชัน และเป็นไปตามกฎหมายแห่งกฎหมาย

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์, และรัชณี ภูตระกูล (2550, หน้า 3) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (good governance) หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกัน

อย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

ชรินรัตน์ แผลงดี (2550, หน้า 12) กล่าวว่า ธรรมนูญฯ ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมนูญฯ ธรรมนูญฯ สุประศาสนการ ประชาธิปไตย การปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี

สรุปได้ว่า ธรรมนูญฯ หมายถึง ระบบกลไกของรัฐที่มีความเข้มแข็งแรงแรง ในการบริหารจัดการประเทศให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบตามที่กำหนดไว้ มีความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ การเมืองที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม และถูกตรวจสอบได้ เป็นแนวทางที่สำคัญที่จะจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกัน มีความรู้สึกสามัคคีในการปฏิบัติงานร่วมกัน และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ อย่างมีเสถียรภาพ

ธรรมนูญฯ กับคำเรียกใช้ที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมนูญฯ ธรรมนูญฯ สุประศาสนการ ประชาธิปไตย บรรษัทภิบาล การปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, และบุญมี ลี, 2544, หน้า 13-14) ดังคำเรียกใช้ต่าง ๆ ตามตาราง 1

ตาราง 1 คำเรียกใช้ธรรมนูญฯ

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง)
ธรรมนูญฯ	การบริหารงานที่เป็นธรรม	(TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542)
ธรรมนูญฯ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน 2541; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540; ประเวศ วะสี 2541; ลิขิต ชีรเวศิน 2541)

ตาราง 1 (ต่อ)

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง)
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	(ธีรยุทธ์ บุญมี 2541)
สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	ดิน ปรัชญาพฤกษ์ และนฤมล ทับจุมพล 2541)
ธรรมราชฎ์	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์ 2541)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	(วรภัทร โดชนะเกษม 2541; พูลนิจ ปิยะอนันต์ 2541)
ประชาธิปไตย		แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (ประเวศ วะสี 2541; ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2542)
รัฐบาล		(ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2541)
การปกครองที่ดี		ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยู บวรณ์ 2543; 3-12; อภิมงคล วิชา นุทัศน์ 2543)
การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี		(สำนักงานกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere 2000); JICA, UN และ ADB (สุมพร ปุญญาคม 2541)

ที่มา : บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 13-14)

2. ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ในยุคปัจจุบันนี้ ธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อองค์กร ชุมชน สังคมและประเทศชาติในการบริหารจัดการที่ดี ตามแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน สรุปได้ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 47) ได้กล่าวถึงความสำคัญไว้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เอื้อผลประโยชน์ให้กับคนทุกระดับไม่ว่าคนรวยหรือคนจนในเรื่องการมีงานทำ การมีรายได้ การพัฒนาที่เท่าเทียมกันและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

บวรศักดิ์ อวรรณโณ (2542, หน้า 29) ได้สรุปลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลแบบสากล ด้านเป้าหมาย โครงสร้าง และกระบวนการ และสาระ ของธรรมาภิบาล ดังนี้

1. เป้าหมายของธรรมาภิบาล (objective) คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคส่วนในสังคม

2. โครงสร้าง และกระบวนการ ของธรรมาภิบาล (structure and process) ที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้ ต้องมีการวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่ดีของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนหรือ ภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชนและครอบครัวมีส่วนร่วมกัน ผนึกพลัง ขับเคลื่อน กระบวนการของธรรมาภิบาล มี 3 ส่วนที่เชื่อมโยงกัน คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการ (participation) ความโปร่งใส (accountability) ถูกวิจาร์ณได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ สาระของธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขมีเสถียรภาพ

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 47) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของธรรมาภิบาลว่า เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เอื้อผลประโยชน์ให้กับคนทุกระดับไม่ว่าคนรวยหรือคนจน ในเรื่องการมีงานทำ การมีรายได้ การพัฒนาที่เท่าเทียมกันและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 2 – 3) ได้กล่าวว่าความสำคัญของธรรมาภิบาลจะช่วยให้ระบบของรัฐมีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดปัญหาการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้

ประพัฒน์ โพธิ์วรรณ (2544, หน้า 1) ได้กล่าวว่าความสำคัญของธรรมาภิบาลเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ยุทธ วรรณธรร (2544, หน้า 8-11) ได้กล่าวว่า ความสำคัญของธรรมาภิบาลจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 18) ได้กล่าวว่าความสำคัญของธรรมาภิบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่นไปสู่เป้าหมาย

สรุปได้ว่า ความสำคัญของธรรมาภิบาล คือ เป็นยุทธศาสตร์แนวทางหนึ่งที่สำคัญในการนำมาเป็นกรอบพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่จะนำองค์กร

ไปสู่เป้าหมาย ซึ่งธรรมาภิบาลจะช่วยให้ระบบของรัฐมีความยุติธรรมเป็นมาตรฐานสากลที่จะใช้ขับเคลื่อนองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

3. ลักษณะของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดในสาขารัฐศาสตร์ โดยเป็นคำที่รวมกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืน นักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเห็นว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ ประเมินผลงานได้อย่างชัดเจนและมีการแข่งขันเพื่อการบริหารที่ดีขึ้น ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลคือ การมีประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป แต่จะเป็นพื้นฐานที่ดีช่วยสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้น (บุษบง เจริญชัยวัฒน์, และบุญมี ลี, 2544, หน้า 6) จากที่กล่าวความเป็นมา จึงมีผู้ให้ความหมายลักษณะของธรรมาภิบาลไว้หลายแนวคิด ดังนี้

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541, หน้า 13) กล่าวถึง ลักษณะของธรรมรัฐ (หรือ good governance) ว่ามีความหมายหลากหลาย การเกิดธรรมรัฐเป็นการลดอำนาจรัฐลงเรื่อย ๆ เป็นการเพิ่มบทบาท และกลไกในการบริหารจัดการบ้านเมืองมากขึ้นของสังคม และกลไกการปกครองเป็นการเน้นความสัมพันธ์ภายในประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และสังคมโดย รวมว่า ต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ หลักการของธรรมรัฐ เป็นแนวคิดที่ดี ดังนั้นการผลักดันธรรมรัฐแห่งชาติจึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมมือกัน

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 17-22) กล่าวถึงลักษณะของธรรมาภิบาลไว้หลายประเด็น ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและค่านิยม ซึ่งเป็นตัวอย่างแนวทางการดำเนินงานภายในองค์กรให้เกิดความโปร่งใส คณะกรรมการขององค์กรและผู้บริหารเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงในการผลักดันให้องค์กรไปสู่สภาวะธรรมาภิบาล
2. ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชนและประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
3. ธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบแห่งความสมานฉันท์ การประสานงานที่จริงจังของฝ่ายรัฐบาล สังคม เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลักๆ และเครือข่ายประชาคมต่างๆ ในยามวิกฤต
4. เป็นรูปแบบระดมปัญญา (think-tank) มากกว่ารูปแบบแห่งอำนาจธรรมาภิบาล มีลักษณะคล้ายกับความเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

อานันท์ ปันยารชุน (2542, หน้า 14) กล่าวว่า ลักษณะของธรรมาภิบาลผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลง

ไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกัน

เสนีย์ คำสุข (2544, หน้า 58) กล่าวถึง ลักษณะของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลเป็นทั้งแนวความคิดต่างๆ ไป จนถึงระดับอุดมการณ์และมีขอบเขตที่เป็นอุดมคติ ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเหตุและผล เป็นทั้งวิธีการในการปฏิบัติ (means) และเป็นเป้าหมาย (ends) หรือผลลัพธ์ (result) ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดในเชิงบวกหรือคุณธรรมความดีระดับที่พัฒนามากแล้วของมวลมนุษยชาติ ธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กันจนเกือบแยกไม่ออกถ้าประชาธิปไตยในสังคมไทยยังอ่อนแอ กระแสธรรมาภิบาลในหมู่คนไทยก็ยังไม่อ่อนแออยู่

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคมซึ่งกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 44) กล่าวไว้ว่า อธรรมาภิบาล (bad governance) เป็นการปฏิบัติที่ตรงกันข้ามกับหลักธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลมีลักษณะเป็นแนวคิด หลักการวิธีการ แนวทาง ระบบ กลไก หรือเครื่องมือดำเนินงาน เป็นทั้งยุทธศาสตร์และเป้าหมายเป็นทั้งเหตุและผล เป็นเรื่องในเชิงอุดมคติ ค่านิยม จิตสำนึก และสังคมเป็นส่วนใหญ่ มักจะดำเนินไปพร้อมกับความเป็นประชาธิปไตย ธรรมาภิบาลมีลักษณะของความมีเหตุผล มีความชอบธรรม มีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส การมีส่วนร่วม มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีระบบมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

บุญเสริม วิสกุล (2547, หน้า 67) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรธรรมาภิบาล ดังนี้

1. มีอุดมการณ์และเป้าหมายที่สูงส่ง
2. มีการดำเนินการที่เรียบร้อยสู่เป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ
3. การบริหารงานไม่ลับสน ข้าราชการมีความรักสามัคคีภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานทุกหน่วยงานร่วมมือกันทำงาน มีเป้าหมายที่ร่วมกัน
4. มีความเที่ยงธรรมในการบริหารงาน ทั้งที่เป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานและกรณีที่เป็นการบริหารที่กระทบถึงผู้รับบริการ
5. ซื่อตรง โปร่งใส อย่างเสมอต้นเสมอปลาย เปิดเผยได้และไม่ทำงานแบบผักชีโรยหน้ามีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน เป็นที่พึงได้ทุกกรณีที่มีปัญหา
6. ชื่อเสียงที่ดีในทุกๆ เรื่อง เป็นที่ยอมรับโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) และเป็นแบบอย่างที่ดีแก่หน่วยงานอื่นได้

สรุปได้ว่า ลักษณะของธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน ระบบกลไกเป็นทั้งเหตุและผล ซึ่งทำให้การบริหารกิจการบ้านเมืองมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อ

หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐสังคม เอกชน และประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องในการร่วมมือกัน

4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ในแต่ละหน่วยงาน องค์การ หรือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หรือสถาบันต่างๆ ให้แนวคิดไว้แตกต่างกัน ดังนี้

ประเวศ วะสี (2541, หน้า 4) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมรัฐประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศ มีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรมโดยถูกต้องทางสังคม เพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (social energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชาติก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน (2541, หน้า 16) เห็นว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลประกอบด้วย ความรับผิดชอบต่อสังคม และมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความโปร่งใสต้องสามารถคาดการณ์ได้ การมีกฎหมายที่ยุติธรรม ผู้ใช้กฎหมายมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และมีความเชื่อมโยงกันระหว่างองค์ประกอบดังกล่าว

สุรพงษ์ ปนาคกุล (2542, หน้า 53) เห็นว่าหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย หลักความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability) การคำนึงถึงหลักการของกฎหมายระเบียบและกติกากฎ (legalibility) ความรับผิดชอบต่อ (responsibility) การมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถที่จะทำนายหรือคาดการณ์ได้ (predictability) เปิดเผย (openness) ความเชื่อมโยงและมององค์รวม (holistic) การคำนึงถึงคุณภาพ (quality) เปิดโอกาสให้บุคลากรได้ใช้ศักยภาพ (potential) อย่างเต็มที่ความซื่อสัตย์สุจริต (honesty) ความยุติธรรม และความรู้จักสามัคคี (unity)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542, หน้า 1-2) เสนอหลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความคุ้มค่า

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2542, หน้า 6) เห็นว่า ธรรมาภิบาลประกอบด้วย ความรับผิดชอบต่อสังคมมีประสิทธิภาพ ความเปิดเผย โปร่งใส ความเป็นธรรมและซื่อสัตย์

เกษม วัฒนชัย (2543, หน้า 4) เห็นว่า ธรรมาภิบาลมีลักษณะที่มีความสมเหตุสมผลมีระบบมาตรฐานในการปฏิบัติงานยึดหลักประหยัด มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่อสังคมตรวจสอบได้

ชนดล พรพุทธวงศ์ (2544, หน้า 44-47) ได้กล่าวว่า หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลมี 4 ประการ คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความยุติธรรม จะคำนึงถึง

แนวคิดและหลักการแนวคิดเรื่องหลักคุณธรรม 3 ด้าน กล่าวคือ 1) ปลอดจากการทำผิดวินัย 2) ปลอดจากการทำผิดกฎหมาย 3) ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมจรรยาวิชาชีพ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 15) ได้กล่าวว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของคน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าครองสร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 15-16) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญได้แก่องค์กรระหว่าง

ประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐในส่วนของหน่วยราชการของรัฐ จะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 15-16) กล่าวว่า สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อ ปี พ.ศ.2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่าจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อการปฏิบัติ ประกอบด้วย

1.1 หลักนิติธรรม เป็นการตรวจกฎหมายและกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล

1.2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ซื่อสัตย์ อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

1.3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

1.4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอแนะความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

1.5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

1.6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. กระทรวงมหาดไทย

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 15-16 ซึ่ง สุดจิต นิมิตกุล, 2543, หน้า 13-24) กล่าวว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืนสิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้นำกับดูแลการบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง

2.1 การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และพลังการทำงาน ที่สอดคล้องกับบริบทและเป้าหมายในการบริการประชาชน

2.2. ความยั่งยืน (sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมือง และชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimacy) และให้การยอมรับ (acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.3 ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimacy) และให้การยอมรับ (acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.4 มีความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการเปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ชัดเจน

2.5 ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) การกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ชัดเจน

2.6 มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้ และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

2.7 ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมือง และชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

2.8 การอดทนอดกลั้น (tolerance) และการยอมรับ (acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (diverse perspective) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

2.9 การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

2.10 ความรับผิดชอบ (accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

2.11 การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินการแทน

3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 15–16) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นผลการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ นิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐสรุปได้ดังตาราง 2

ตาราง 2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.

หลักการ	องค์ประกอบ
หลักนิติธรรม	<ol style="list-style-type: none"> 1. กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและสังคมคนไม่ดีได้ 2. มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป 3. การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน 4. ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ มีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

ตาราง 2 (ต่อ)

หลักการ	องค์ประกอบ
หลักความโปร่งใส	<ol style="list-style-type: none"> 1. การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ ของส่วนราชการ 2. จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3. เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ 4. ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ 5. การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน 6. ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ มีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ
หลักความคุ้มค่า	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ 2. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
หลักการมีส่วนร่วม	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ 2. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ 3. จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลักคุณธรรม	<ol style="list-style-type: none"> 1. การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง 2. คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้นมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด 3. สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542 (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี, 2544, หน้า 16)

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2544, หน้า 53) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย ความสมเหตุสมผลที่อธิบายได้ (accountability) ความโปร่งใสเข้าใจตรงกัน ความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ (responsibility) ความเสมอภาคและความเป็นธรรม (equitable treatment)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 29) ระบุถึง หลักธรรมาภิบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ว่าประกอบด้วยหลัก ความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใสและหลัก นิติธรรม

หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุถึง หลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลัก ความคุ้มค่า เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนถือปฏิบัติ

หลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานราชการ องค์กรการ หรือบุคคลต่างๆ เสนอดังกล่าวมา ข้างต้นถึงแม้จะมีบางประเด็นแตกต่างกันไปบ้าง แต่โดยภาพรวมมีความคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ และอยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อันประกอบด้วยหลัก 6 ประการดังกล่าว

โสมนัส ณ บางช้าง (2544, หน้า 50) เห็นว่า ธรรมาภิบาลต้องคำนึงถึงหลักสำคัญคือ ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ (integrity) ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่และ ความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness)

ชัยภูมิ ศรีชมภู (2548, หน้า 43) กล่าวถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3(1) เพื่อการปฏิรูประบบราชการ ให้มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลโดยยึดหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า จุดมุ่งหมายสำคัญของการออก พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อกำหนดกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้บรรลุ เป้าหมายสำคัญ คือ

1. การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของ
4. การไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็นและต้องลดขั้นตอนลง
5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. การให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การกำหนดให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบราชการ เพราะเป็นเรื่องการ นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้าย

ที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทย คือ การพัฒนาคุณภาพให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาท ขนาดและภารกิจให้มีความเหมาะสมยกระดับขีดความสามารถ และมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย

นิคม สมจิตร (2548, หน้า 18) กล่าวว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีหลากหลาย เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่ใช้ในการปกครองที่เป็นธรรมหรือการบริหารอำนาจ และจากการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดมีหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 53-54) ได้สรุปผลการวิจัยของนักการศึกษาให้เห็นว่า วิธีการและรูปแบบของการบริหารต่าง ๆ อีกทั้งคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และทักษะการบริหารงานตามทฤษฎีของแคทซ์ของผู้บริหารโรงเรียนที่เกี่ยวกับการบริหารงานในแนวทางตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ผู้บริหารโรงเรียนควรเป็นผู้มีความสามารถเผยแพร่ความรู้ สร้างจิตสำนึก ทบทวน ปรับปรุงเรื่อง กฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินการให้เป็นธรรมและทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของโรงเรียนแก่ครู อาจารย์ นักเรียนและผู้ปกครองและเป็นผู้ที่สามารถพิจารณาสั่งการมอบหมายงาน และการลงโทษทางวินัยต่อครูอาจารย์ที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบไม่ถูกต้องด้วยความเป็นธรรม

2. หลักคุณธรรม ผู้บริหารโรงเรียนควรเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สนับสนุนให้ครู อาจารย์ นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา พัฒนาดตนเองให้มีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่สามารถกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อภายในโรงเรียนจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจาย ข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้ครู อาจารย์ นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนได้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวของโรงเรียน

4. หลักความมีส่วนร่วม ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่เปิดโอกาสให้ครู อาจารย์ นักเรียน ผู้ปกครอง มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของโรงเรียนไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่ตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของโรงเรียนและของบ้านเมือง กระตือรือร้นการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลดี ผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีในแต่ละหน่วยงานเป็นการสร้างความสามัคคีร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชาติ ซึ่งประกอบไปด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมคิด ร่วมทำ ให้งานบรรลุไปถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

มีผู้ให้ความหมายของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) ไว้ดังนี้

อรพินท์ สพอิชชัย (2541, หน้า 90) กล่าวถึง การใช้กลไกประชาธิปไตยที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ลักษณะและองค์ประกอบของกลไกประชาธิปไตย ได้แก่ การที่ประชาชนในสังคมได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากหน่วยงานราชการ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความสุจริตโปร่งใส พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม กลไกของเมืองที่ชอบธรรม กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงในเรื่องกลไกประชาธิปไตย ที่ดีกับวิกฤตของสังคมไทยในด้านการพยายามนำหลักกลไกประชาธิปไตยมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตต่างๆ และเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ

สำนักนายกรัฐมนตรีนครี (2542, หน้า 3-4) ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

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

นฤมล ทับจุมพล (2543, หน้า ๒) กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานที่ดีและแปลว่า สุประศาสนการ หมายถึง การปกครองที่ดี และแปลว่า ธรรมรัฐซึ่งหมายถึง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2543, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของ หลักธรรมาภิบาล หรือ การจัดการที่ดีโดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หมายถึง มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
2. ความโปร่งใส หมายถึง สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้
3. ความมั่นใจ หมายถึง การมีหลักการที่แน่นอน เป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนมั่นใจ
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการใน ด้านกิจการของรัฐ

กรมการปกครอง (2545, หน้า 96-100) กล่าวถึงความหมาย การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่าเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่จะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545, หน้า 37-38) กล่าวถึงธรรมาภิบาลในมุมมองของการปกครองแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องราวของการบริหารของรัฐที่เน้นบทบาทของผู้บริหารของรัฐให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพสูง และเป็นผู้มีจริยธรรมภายใต้กรอบการบริหารการจัดการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นซึ่งมีองค์ประกอบขั้นพื้นฐานที่สำคัญ คือ

1. ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ หมายถึง การกำหนดให้บุคคล และองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งหรือจากการแต่งตั้ง ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในการกระทำของตนเองอย่างชัดเจน โดยสามารถอธิบายการตัดสินใจของตนได้
2. ความโปร่งใส หมายถึง การให้สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้
3. การปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการประพฤติมิชอบ หมายถึง ข้าราชการหรือนักการเมืองอาศัยอำนาจหน้าที่ หรืออาศัยความไว้วางใจที่ประชาชนมอบให้ไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ
4. การปกครองแบบให้ผู้มีส่วนร่วมได้เสียมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งเกิดขึ้น

ได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นและเทศบาลไปจนถึงระดับภูมิภาคและระดับชาติภายใต้การปกครองแบบกระจายอำนาจ

5. กฎหมายและระบบยุติธรรม การออกกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีกระบวนการยุติธรรมที่มีบทลงโทษที่เหมาะสม จะส่งเสริมให้กระบวนการธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งขึ้น

ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู (2545, หน้า 76) กล่าวว่า ระบบการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย หรือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นเงื่อนไขสำเร็จของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เป็นพื้นฐานสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหลือทั้งหมด ซึ่งต้องอาศัยหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 ประการ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรมบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักปฏิบัติในทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว ชุมชนจนถึงระดับของรัฐ เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมในระยะเร่งด่วน รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันและวางรากฐานระบบเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ไชยวัฒน์ คำชู (2545, หน้า 44) กล่าวว่า การบริหารหลักธรรมาภิบาลเป็นการส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยองค์ประกอบร่วมซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างหลักธรรมาภิบาล ได้แก่

1. การรับผิดชอบ
2. ความโปร่งใส
3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ
4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

พิทยา สุนทรวิภาค (2545, หน้า 13-18) ได้กล่าวถึง ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หลักธรรมาภิบาล หมายถึงการปกครองด้วยหลักการจัดการที่ดีงาม

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545, หน้า 53-56) ได้กล่าวถึง หลักของธรรมาภิบาล จริงๆ แล้วก็คือหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม คือ การมีกติกากการทำงานกับคนหมู่มาก จะต้องวางกติกาให้เป็นรับรู้โดยทั่วกัน ต้องปฏิบัติไปตามนั้น ความหมาย ก็คือว่า จะดำเนินการอะไรก็แล้วแต่จะต้องมีการรับรู้ล่วงหน้าก่อน ต้องยึดกฎหมาย กฎเกณฑ์เป็นพื้นฐานในการทำงาน

2. หลักคุณธรรม คือ สิ่งแรกที่คนทำงานต้องการก็คือความเป็นธรรม ความเป็นธรรม คือ ปฏิบัติต่อคนทำงานอย่างมีเหตุมีผลอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรมที่สำคัญที่สุดคือความเป็นธรรมและความเสมอภาค

3. หลักความรับผิดชอบ คือ รับผิดชอบต่อผลของงาน

4. หลักความคุ้มค่า คือ คำนึงถึงต้นทุนในการทำงาน คุ้มค่าในเชิงของงบประมาณ บุคลากร และเวลา

5. หลักความโปร่งใส คือ ความพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ พร้อมที่จะชี้แจงพร้อมที่อธิบายงานราชการเป็นงานส่วนรวมทั้งสิ้น คือ ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรมก็โปร่งใส

6. หลักความมีส่วนร่วม คือ เป็นหลักที่สำคัญที่สุดเพราะว่าการทำงานไม่สามารถทำงานได้คนเดียว ทำงานคนเดียวก็ไม่ประสบความสำเร็จทำได้เพียงจุดเดียว ยิ่งผู้บริหารต้องคิดกว้างไกล คิดไกลคนเดียวก็ไม่ไหว ต้องคิดร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมทำ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 30-31) การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "ธรรมาภิบาล" มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าว ได้แก่

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

ชวลิต น้าพา (2547, หน้า 53) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์การบริหารงานการปกครองที่ดีเหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคมอันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกระดับรวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ ชมรมและสมาคมต่างๆ นิติบุคคล เอกชน ภาคประชาสังคม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, หน้า 17) กล่าวว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความถูกต้องและเป็นธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, หน้า 25) ได้กล่าวถึง พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 ไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเป็นการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละเรื่อง ได้แก่ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอน

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 27) กล่าวว่า การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารในแบบต่าง ๆ แล้วยังจะกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารที่ นับได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในองค์กร เพราะว่าบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อองค์กร โดยส่วนรวมยิ่งกว่าบทบาทใด ๆ จนอาจจะกล่าวได้ว่า ความเจริญก้าวหน้าหรือความเสื่อมของ องค์กรหรือหน่วยงานขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้บริหารเป็นสำคัญ ซึ่งบทบาทของผู้บริหารใน สถานศึกษาจึงแตกต่างไปจากบทบาทของผู้บริหารในองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2548, หน้า 1) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการ ตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบาย และกระบวนการนำการตัดสินใจหรือนโยบายนั้นไปสู่การ ปฏิบัติ โดยต้องเป็นการดำเนินการที่ปลอดคอร์รัปชัน และเคารพต่อกฎหมาย

วัชรพงษ์ ตลอดจนพงษ์ (2548, หน้า 33) กล่าวว่า สถาบันพระปกเกล้าได้มีการจัดทำ โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี (the development of Indicator for measuring good governance) ซึ่งมาจากแนวคิดว่าการบริหารจัดการที่ดีมี คุณลักษณะที่สำคัญหลายประการ ได้แก่เป็นการทำงานอย่างมีหลักการ มีความรับผิดชอบ สามารถอธิบายเหตุและผลต่อสาธารณะได้เป็นการทำงานที่มีความโปร่งใสเปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ ร่วม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาชน และสมาชิกในสังคม เคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ของตนเอง เคารพกฎระเบียบของสังคม โดยมีขอบเขต การศึกษาคำถามการบริหารจัดการที่ดีและแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการที่ดีของ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 สะท้อนหลักการบริหารการจัดการ ที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ผลการศึกษาพบว่าหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักมี ความเหมาะสมในการอธิบาย การบริหารจัดการที่ดี โดยประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานได้ ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความรับผิดชอบและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ ทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ การปลอดคอร์รัปชัน การปลอด จากการทำผิดวินัย การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ ความโปร่งใสด้าน โครงสร้างของระบบ ด้านระบบการให้ข้อมูล ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ หลักการให้ข้อมูลข่าวสาร หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และหลักการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. หลักสำนักความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเป้าหมายที่ชัดเจน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบติดตามประเมินผล มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และหน่วยงานมีแผนสำรอง

6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยหลักย่อยที่สำคัญ คือ การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และความสามารถในการแข่งขัน

ชนันชัย รัตนไครแก้ว (2548, หน้า 62) กล่าวว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง กลไกหรือแนวทางในการดำเนินงานที่มุ่งให้ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 183) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารจัดการ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จ และมีคุณสมบัติตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหลักการไว้ 6 ประการ คือ

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

คัทลียาพร ศิริประทุมมาศ (2550, หน้า 1) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแผนภาพ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (the rule of law)

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรักศุภ และรวดเร็วด้วย

2. หลักคุณธรรม (morality)

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (accountability)

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมาย ตรงข้ามหรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริต คอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริต คอร์รัปชัน ให้มีความหมายในเชิงลบและความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก เข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงาน พลอดุลยเดชมหาราชที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้ น้อยก็ยอมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

4. หลักการมีส่วนร่วม (participation)

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน และร่วมปฏิบัติ

5. หลักความรับผิดชอบ (responsibility)

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดี และผลเสียจากกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า (cost-effectiveness or economy)

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พิทยา บวรวัฒนา (Borwornwathana, 1998, pp. 294-308) เสนอแนวคิดระบบการบริหารราชการและสังคมที่ดีว่า ศตวรรษที่ 21 สังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของรัฐบาลและการบริหารองค์การสาธารณะ พร้อมๆ กับความสำคัญที่เพิ่มขึ้นในข้อบกพร่องของบทบาทของรัฐ การปฏิรูปการบริหารเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำในทุกประเทศ ทั้งในโลกตะวันตกและโลกตะวันออก ทำให้เกิดมีระบบการปกครองและสังคมที่ดีเพิ่มมากขึ้น

จากผู้ให้ความหมายข้างต้นไว้กล่าวไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง รูปแบบหรือวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแนวใหม่ที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สร้างความเข้มแข็งหรือภูมิคุ้มกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข มีความถูกต้อง มีคุณธรรม มีความโปร่งใส มีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบและมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการบริหารกิจการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

2. ความสำคัญของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีความสำคัญ พอที่จะสรุปได้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 29) กล่าวว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยา ภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน

จรัสศรี ทีปวิธ (2545, หน้า 33) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งจะต้องเกิดขึ้นในองค์กรราชการ เป็นศูนย์บริการภาครัฐ หากกลไกของรัฐสามารถเดินได้อย่างถูกต้องบริสุทธิ์ยุติธรรมและโปร่งใส ก็จะนำพาให้ประชาชนได้รับการดูแล หรือได้รับบริการที่ดี

ชมรมพัฒนาความรู้ด้าน ระเบียบกฎหมาย และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู (2545, หน้า 75-76) ได้กล่าวว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้ระบุถึงความสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หรือการมุ่งเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้เกิดขึ้นต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยยึดคุณลักษณะสำคัญของกลไกการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อโดยตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลการกระทำ หลักคุณธรรม คือ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ยึดหลักซื่อสัตย์ สุจริต ขยันอดทนและมีระเบียบวินัย หลักความมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาประเทศหลักความคุ้มค่า โดยบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้มีการใช้อย่างประหยัด คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักความโปร่งใส คือ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานหลักนิติธรรม โดยตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการ

ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่เหลือทั้งหมด ซึ่งต้องอาศัยหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 ประการ ดังกล่าว ทั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี

1.1 เพื่อเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมไทยทั้ง ภาคการเมือง ภาครัฐบาล ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว ให้พื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟู

1.2 เพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โปร่งใส และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากประชาชนและสังคมโดยรวม

1.3 เพื่อสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.4 เพื่อเสริมสร้างกระบวนการตรวจสอบ และถ่วงดุลบนพื้นฐานของสิทธิและหน้าที่ในทุกภาคส่วนของสังคมไทย

2. เป้าหมายการพัฒนา

2.1 ภาครัฐมีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบและกลไกการทำงาน รวมทั้งระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลงานและผลการให้บริการของภาครัฐ ทั้งด้านความพอใจของประชาชนและต้นทุนการดำเนินการได้

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

2.3 การดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคการเมือง โปร่งใส มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมมากขึ้น

2.4 ธุรกิจของไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2.5 ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจากภาครัฐอย่างครบถ้วน ในเวลาที่รวดเร็ว

3. แนวทางการพัฒนา

เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ดังนั้นการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติและการปรับระบบ กลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ ควบคู่กับการปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง โดยผลึกกำลังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้แนวทางการพัฒนาที่ควรดำเนินการ ดังนี้

3.1 ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี ให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการทำงานของทุกภาคส่วน ในการฟื้นฟูประเทศและการสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการกระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

3.2 กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงาน ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกส่วน ทุกระดับ อย่างจริงจัง ทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ และภาคเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่นเพื่อสร้างสังคมใสสะอาด และต่อต้านพฤติกรรมอันไม่เหมาะสม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องและเฝ้าระวังรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม การพัฒนา และเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคทุกส่วนในสังคม เพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐและระบบการเมืองที่โปร่งใส ปลุกจิตสำนึกของข้าราชการประจำ ข้าราชการเมืองนักธุรกิจและประชาชน ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน ประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม มีความโปร่งใส ปราศจากการเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวม และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนให้มีค่านิยมที่ถูกต้องมีภูมิคุ้มกัน รวมทั้งสร้างความตระหนัก และปลุกจิตสำนึกของครอบครัวและชุมชนให้ดำเนินชีวิตโดยยึดทางสายกลาง มีความพอเพียง มีพื้นฐานจิตใจที่ดีงาม และมีวินัย เพื่อให้ครอบครัวและชุมชนเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึง ประโยชน์การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลลงสู่หน่วยงาน จะทำให้บุคลากรและองค์กรมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. พฤติกรรมในการทำงานเพื่อประชาชนและองค์กร
2. กล่าวตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
3. ไม่ถูกชี้นำในการตัดสินใจและการทำงาน
4. มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ
5. รักษาเกียรติ/อาชีพตนเอง
6. โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 16-17) กล่าวถึง ความสำคัญของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ไว้ว่า จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.

2546 “ธรรมาภิบาล” เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึก สามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันแก้ไข เยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน

ชัยรัตน์ หลายวัชรกุล (2549, หน้า 1) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลว่า การปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเป็นกรอบความคิด (conceptual framework) ที่ผสมผสานกับหลักการบริหารยุคใหม่ หรือ การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (new public management: NPM) ที่เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขันเอกชน และหลักการแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่เป็นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะของระบบในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่อิงหลักธรรมาภิบาลมีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อส่วนรวม ประโยชน์สุขของประชาชนมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพพิสูจน์ได้ในเชิงสถิติที่เป็นรูปธรรม

ชรินทร์ แผงดี (2550, หน้า 15) สรุปว่า การบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการเพื่อกระตุ้นให้บุคลากรในองค์กรต้องตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นและร่วมมือร่วมใจกันสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีหรือสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

จากข้อความที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ความสำคัญของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การมุ่งเสริมสร้างระบบการบริหารที่ดี มีภูมิคุ้มกัน มีระบบตรวจสอบความโปร่งใส ความถูกต้อง เพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนมีความเป็นธรรม โดยได้รับความร่วมมือจากทุกภาครัฐ มีการบริหารจัดการทรัพยากรที่คุ้มค่า และเป็นการกระตุ้นให้บุคลากรในองค์กรร่วมมือร่วมใจกัน

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในการบริหาร 6 ด้าน คือ

1. หลักนิติธรรม

1.1 ความหมายของหลักนิติธรรม

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ไว้ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541, หน้า 1-3) กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542, หน้า 9) กล่าวว่าไว้ว่าหลักนิติธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การตรวจกฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหากฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารที่คล่องตัว และความรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาครวมถึงข้อตกลงในการปรับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

อาพันธ์ ปันยารชุน (2543, หน้า 7) กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่า ทั้งเจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อประโยชน์ต่อคนหมู่มากไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องเสมอภาคชัดเจนและคาดการณ์ได้

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 10-11) กล่าวถึง การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม (fair legal framework and predictability) ว่าเป็นการบริหารราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนใน สังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถที่จะคาดหวังและรู้ว่า จะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์นั้น สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ทรัพย์สิน และความเชื่อมั่นของประชาชน

สุจิต นิมิตกุล (2543, หน้า 13-14) กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยเสนอว่าการดำเนินงานตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) คือ การพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย และเป็นธรรม

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) กล่าวเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่าการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล ต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคม กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 49) ได้กล่าวถึง ความชอบธรรม (legitimacy) หมายถึง หลักนิติธรรม (rule of law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (independence of Judiciary) ซึ่งได้แก่การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี (2543, หน้า 6) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นข้อตกลงในระดับต่างๆ ของหน่วยงาน โดยที่ระเบียบและหลักเกณฑ์และการบังคับใช้เหล่านั้นต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสมาชิก และระเบียบหลักเกณฑ์เหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในหน่วยงานและผู้รับบริการรวมทั้งสภาพเอื้อต่อการควบคุม และพัฒนาผู้รับบริการด้วย

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 26) กล่าวถึง หลักนิติธรรมว่า มีคำที่เป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ความหมายของหลักนิติธรรมมีความชัดเจน คือ คำว่า ความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความชอบธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึง หลักนิติธรรม ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกัน และการบังคับใช้กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมด้วย

แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

1. ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

2. พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

3. องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม ความประพฤติสุจริตปราศจากการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดขององค์กร อัตรากำลังคนและงบประมาณจะลดลง

4. สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียนคดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง ข้อบังคับและมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

พิศมร กองสิน (2547, หน้า 24) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครองกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง ตัวบทกฎหมาย ระเบียบวินัย

ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่างๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรม โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและมีความชอบธรรม ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547, หน้า 20) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การกำหนด กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของสถานศึกษาอันเป็นที่ยอมรับของบุคลากร และบุคลากรทุกคน ยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครอง ภายใต้กฎ ระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษา มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

ธัญชัย รัตนไครแก้ว (2548, หน้า 83) ได้กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนตามหลัก นิติธรรม หมายถึง การบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยยึดระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับของ บุคลากรทุกคนปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับเหล่า และแนวปฏิบัติของทาง ราชการ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 12) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การตรา กฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการ ปฏิบัติตามกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของ สมาชิก

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎเกณฑ์มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย

1.2 ความสำคัญของหลักนิติธรรม

เจริญ เจษฎาวลัย (2545, หน้า 155) กล่าวว่า มาตรฐานของหลักความยุติธรรม ไว้ว่าเป็นกลไกธรรมาภิบาลที่ทุกประเทศจะต้องนำมาถือเป็นตัวเกณฑ์ที่สำคัญตัวหนึ่ง ที่ต้อง ยอมรับกันทั่วไป คือ ความยุติธรรม คำว่า "ยุติธรรม" มีความหมายโดยทั่วไปว่า หมายถึง ความ เทียงธรรม ความชอบธรรม ความชอบด้วยเหตุผล หรืออาจหมายความถึง การกระทำที่ถูกต้อง มีเหตุมีผลที่สมควรที่ยอมรับกันได้ ความยุติธรรมมีความหมายกว้าง อาจกำหนดความให้ชัดเจน ขึ้น โดยการจำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาวบ้านและระดับประเทศชาติ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545, หน้า 83-84) กล่าวว่า ความสำคัญของหลักนิติธรรม ประการหนึ่ง คือ ต้องมีการเคารพกฎเกณฑ์ แยกเรื่องส่วนตัวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เพราะจะเป็นฐานของการคอร์รัปชันทั้งหมด ระบบอุปถัมภ์เป็นเรื่องสายสัมพันธ์ส่วนตัว กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์เฉพาะกับคนที่ไม่รู้จัก ซึ่งเรียกว่า หลักการบริหารจัดการที่ดี

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 125) สรุปความสำคัญของหลัก นิติธรรม คือ ต้องมีกติกาในการทำงานกับคนหมู่มาก จะต้องวางกติกาให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน

เมื่อกติกาเป็นอย่างไร ก็ต้องปฏิบัติตามนั้น ต้องมีการเคารพกฎเกณฑ์ ต้องแยกเรื่องส่วนตัวกับหน้าที่เพราะจะเป็นฐานของการคอร์รัปชัน

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 42-43) กล่าวว่า หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ หลักดังต่อไปนี้เป็นหลักที่สำคัญอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 6) หลัก ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมายและ 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญในการพิจารณาหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมจึงพิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักข้างต้น

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะหลักนิติธรรม ไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภาเท่านั้น โดยกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง เป็นหลักที่เรียกอีกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” ซึ่งหมายความว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอควรสมควรแก่เหตุ ประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก คือ 1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย 2) หลักคุ้มครองความสุจริต

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยมุ่งหมายให้ผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและพิจารณาพิพากษากายใต้มนธรรมของคนเท่านั้น

6. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด เป็นหลักที่มีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและโทษในทางวิชาชีพด้วย หลักนี้วางอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการคือ 1) หลักการกระทำ 2) หลักการกำหนดโทษทางกฎหมาย 3) หลักความแน่นอนชัดเจน และ 4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนยอดของหลักนิติธรรม หมายความว่า หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมไม่มีผลบังคับใช้ หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องให้อำนาจทั้งหลายผูกพันกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมหมายความว่า การทำให้หลักที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (2550, ธันวาคม 2) กล่าวถึงความสำคัญของหลักนิติธรรม คือ การมีกฎหมายรวมถึงมีกฎระเบียบที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน (double standard) มีการดูแลและปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ไม่มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับอารยประเทศ มีกรอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

สรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักนิติธรรม คือ เป็นหลักที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้มีความแน่นอน มีขอบเขตการใช้อำนาจซึ่งผ่านความเห็นชอบจากประชาชน และมีหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นหลักที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

1.3 ดัชนีตัวชี้วัดหลักนิติธรรม

ในการหาดัชนีตัวชี้วัดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียน มีนักวิชาการให้แนวคิดไว้ ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 71-77) ได้กล่าวไว้ว่า เพื่อให้สถานศึกษาได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำแนวทางประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

1. กฎ ข้อบังคับระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีลงโทษคนไม่ดีและมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับ และระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2. องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม

มีความประพฤติสุจริต ปราศจากคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดขององค์กร อัตรากำลังคน งบประมาณลดลง

3. สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่างๆ ลดลง คนในองค์กรตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเองรู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึงตัวชี้วัดหลักนิติธรรม ได้แก่ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

นิคม สมจิตร (2548, หน้า 42) กล่าวถึง ตัวชี้วัดหลักนิติธรรม ไว้ดังนี้คือ 1) เป็นกฎ ข้อบังคับระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีถึงลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับ และระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง 2) องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ปราศจากคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดขององค์กร อัตรากำลังคน งบประมาณลดลง 3) สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 26-34) กล่าวถึงตัวชี้วัดของหลักรัฐหรือนิติธรรมเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามความเห็นของ Maunz (พรศักดิ์ ม่องแก้ว, 2544) เห็นว่าหลักดังต่อไปนี้เป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (6) หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 156-157) ได้สรุปองค์ประกอบของดัชนีชี้วัดตามหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลของหลักนิติธรรม มี 7 องค์ประกอบหลักคือ

1. หน่วยงานมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจน
2. หน่วยงานมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรและประชาชน
3. หน่วยงานมีความผูกพันต่อกฎหมาย
4. กฎ ระเบียบของหน่วยงานมีความถูกต้องตามกฎหมาย
5. ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
6. กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงานเป็นไปตามหลักกฎหมาย

7. กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีฐานะที่สูงกว่า

สรุปได้ว่า ดัชนีตัวชี้วัดหลักนิติธรรม เป็นหลักที่มีกรอบกฎหมายที่แน่นอนมีองค์ประกอบหลัก คือ หน่วยงานมีการกำหนดกฎระเบียบชัดเจน ถูกต้อง มีเหตุผล ทันสมัย บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มีขอบเขตการใช้อำนาจอย่างชัดเจน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรมีความผูกพันต่อกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ มีความถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และกฎระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า การมอบหมายสั่งการมีความเป็นธรรม ใช้อำนาจหน้าที่ในการใช้กฎระเบียบ ข้อบังคับภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ และการพิจารณาเรื่องใดๆ ยึดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับกับผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเท่าเทียมกัน และทั่วถึงโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการกำกับ ดูแล และส่งเสริมให้ประพฤติปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ปรับปรุงหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานให้ทันสมัย และสอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2. หลักคุณธรรม

2.1 ความหมายของหลักคุณธรรม

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

พระมหาดิศร ถิรสีโส (2540, หน้า 57) ให้ความหมายคุณธรรมว่า หมายถึง ความดีสูงสุดปลูกฝังอยู่ในอุปนิสัยอันดีงามอยู่ในจิตสำนึกความรู้สึกผิชอบชั่วดี อันเป็นเครื่องหมายเหนี่ยวรั้งควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อสนองความปรารถนา นอกจากนี้ยังอ้างถึง กู๊ด (Good) ว่าให้ความหมายของคุณธรรมไว้ 3 นัย คือ

1. คุณธรรม หมายถึง ความดีงามของลักษณะนิสัยหรือพฤติกรรมที่ได้กระทำจนเคยชิน

2. คุณธรรม หมายถึง สิ่งที่บุคคลได้กระทำตามความคิดและมาตรฐานของสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความประพฤติและศีลธรรม

3. คุณธรรม หมายถึง คุณสมบัติที่ยึดมั่นในการปฏิบัติทางจรรยาต่อสังคม

พระธรรมปิฎก (2540, หน้า 18) กล่าวว่า คุณธรรม คือ คุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงาม ให้เป็นจิตใจที่สูง ประณีตและประเสริฐ เช่น ความรักความเมตตา ความสงสารอยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียดและกลัวบาป ความเคารพนบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

โสมนัส ณ บางช้าง (2544, หน้า 50) ได้กล่าวถึง ความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) ซึ่งเป็นคุณธรรมอีกประการหนึ่งว่าเป็นการบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมา การรายงานผลการดำเนินงานต้องมีความถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งความน่าเชื่อถือของรายงานขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

สมพร เทพสิทธิ์ (2544, หน้า 1) ได้ให้ความหมายว่า คุณธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นคุณความดีงาม สภาพที่เกื้อกูล

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 29) กล่าวว่า คุณธรรม คือ ความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้มีความถูกต้องเหมาะสม

รัชชัญญ ภาคภูมิ (2547, หน้า 20) กล่าวว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้บุคลากรในสถานศึกษายึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่หมู่คณะ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

ชนันชัย รัตนไครแก้ว (2548, หน้า 83) ได้กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนตามหลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย จนเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 54) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนควรเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สนับสนุนครู อาจารย์ นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา พัฒนาตนเอง ให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

วศิน อินทสระ (2549, หน้า 199) ได้ให้ความหมายของคุณธรรมไว้ว่า คุณธรรมคือ อุปนิสัยที่ดีงามซึ่งสั่งสมอยู่ในดวงจิต อุปนิสัยอันนี้ได้มาจากการพยายามและความประพฤติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน

ทองดี เมืองเจริญ (2549, หน้า 32) สรุปได้ว่า คุณธรรม หมายถึง สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจของบุคคลที่ได้กระทำจนเป็นความเคยชิน อันเป็นลักษณะว่าดีงาม เป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ คุณธรรมทางสติปัญญาและคุณธรรมทางศีลธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามพรวาจาธรรม ได้แก่ สัจจะ คือ การรักษาความสัจ ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ คือ การอดทน อดกลั้น และการอดออม จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

แนวทางการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม มีดังนี้

1. สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างทั่วถึง
2. รณรงค์ใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

3. ปรณรงคใ้สังคมร่วมนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยมีผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ Incentives ในรูปแบบต่าง ๆ
4. องค์การระดับต่างๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่างๆ
5. ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเอง หรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 12) กล่าวว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

โคลเบอร์ก (Kohlberg, 1976, p. 5) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คุณธรรม คือ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี เป็นกฎเกณฑ์และมาตรฐานของการประพฤติและปฏิบัติในสังคม และทำให้บุคคลมีการพัฒนา จนกระทั่งมีลักษณะพฤติกรรมเป็นของตนเองมาตรฐานการตัดสินใจของสังคมจะเป็นเครื่องตัดสินว่าการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้เป็นเรื่องที่ผิดหรือถูก

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นกฎเกณฑ์ของการประพฤติและปฏิบัติในสังคม ส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติจนเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

2.2 ความสำคัญของหลักคุณธรรม

หลักคุณธรรมเป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่ทุกฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐมุ่งเสริมสร้างคุณธรรมให้เกิดแก่ประชาชนทั่วไป (มาตรา 75) และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ (มาตรา 77) ในด้านการจัดการศึกษาอบรมมุ่งให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม (มาตรา 81) ซึ่งเป็นแนวนโยบายในการกำหนดความมุ่งหมายการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข คุณธรรม

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545, หน้า 155) กล่าวว่า มาตรฐานของหลักความยุติธรรมไว้ว่า เป็นกลไกธรรมาภิบาลที่ควรต้องจัดให้มีอีกอย่างหนึ่งคือ เรื่อง fairness ซึ่งในที่นี้แปลว่าความเป็นธรรม มี 2 ระดับ คือ ระดับชาวบ้านและระดับประเทศ ซึ่งโดยเหตุที่ความเป็นธรรมลักษณะต่างๆ มีความหมายกว้างขวาง และครอบคลุมเรื่องต่างๆ อย่างมากมาย ดังนั้นการสร้างแนวมาตรฐานความยุติธรรมในหลักการทั่วไปอย่างกว้างๆ ไว้ดังนี้ 1) ข้อที่พึงปฏิบัติเกี่ยวกับความยุติธรรม 2) ข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545, หน้า 53-56) ได้กล่าวว่า ความสำคัญของหลักคุณธรรม คือต้องมีคำว่า "อุเบกขา" เข้าไปด้วย อุเบกขา หมายความว่า เมื่อถึงที่สุดแล้วต้องสามารถปล่อยวางและเป็นกลาง ผิดก็ว่าไปตามผิด สิ่งแรกที่คนทำงานต้องการ นั่นคือ ความเป็นธรรม คือปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างมีเหตุผล ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ที่สำคัญที่สุด คือ ความเป็นธรรม และความเสมอภาค

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 125) ได้กล่าวสรุป ความสำคัญของหลักคุณธรรม ไว้ว่า ต้องมีการปฏิบัติต่อผู้ที่ทำงานอย่างมีความเป็นธรรม คือ ปฏิบัติอย่างมีเหตุผลอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม การใช้หลักนี้ต้องมีคำว่า "อุเบกขา" เข้าไปด้วย คือ ถ้าทำผิดก็ต้องตัดสินกันไปตามความผิด

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 49 – 57) ได้กล่าวว่า หลักคุณธรรมมีความครอบคลุมไปถึงความหมายของวิชาชีพ ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือว่าองค์ความรู้ ความรอบรู้ และวิธีการปฏิบัติให้มีคุณค่าต่อตนเองและสังคม โดยมีจรรยาบรรณเป็นมาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมว่าถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร ไว้เป็นแนวทางในการควบคุมภายใน (internal control) หรือควบคุมตนเองและด้วยความสมัครใจ การที่บุคคลจะปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณใหม่ที่จัดทำขึ้นเป็นเรื่องในธรรม ความสำนึกผิดชั่วดีของบุคคลนั้น คนอื่นๆ จะมาบังคับไม่ได้

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (2550, ธันวาคม 2) กล่าวถึงความสำคัญของหลักคุณธรรม คือ การไม่ทุจริต ไม่ประพฤติผิดวินัย ไม่กระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ปลอดจากการคอร์รัปชันหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง การไม่ละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย จะต้องทำหน้าที่โดยยึดหลักคุณธรรม ด้วยความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง แนวทางการปฏิบัติทั้งสิ้น สรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักคุณธรรม คือ เป็นหลักที่มีความครอบคลุมไปถึงเรื่องจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นหลักที่ให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมมาเป็นแนวทางหนึ่งในการตัดสินว่าสมควรหรือไม่สมควร เพื่อไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตนเอง

2.3 ดัชชีวัตซ์วัตหลักคุณธรรม

ในการหาดัชชีวัตซ์วัตการบริหารงานตามหลักธรรมภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในโรงเรียน มีนักวิชาหลายคนได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 71-77) ได้กล่าวไว้ว่า ดัชชีวัตซ์วัตหลักคุณธรรม กำหนดแนวทางการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม ประกอบด้วย 1) สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาอย่างจริงจัง 2) ครอบครัวยึดหลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา 3) ครอบครัวยึดหลักคุณธรรมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า รวมถึงการเชิดชูเกียรติ

การส่งเสริมหรือกระตุ้นในรูปแบบต่างๆ 4) องค์กรระดับต่างๆ มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่างๆ 5) ทุกหน่วยงานของภาครัฐควรมีหลักจริยธรรมของตนเอง หรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาอย่างเปิดเผย

ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม มีดังนี้

1. การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอก องค์กรกลาง

2. คุณภาพชีวิตของคนในองค์กรมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรใน องค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบ

ดิ.น ปรัชญพฤทธิ (2542, หน้า 11-12) กล่าวถึงตัวชี้วัดหลักคุณธรรมของสถาบัน พระปกเกล้าได้ประมวลบางส่วนมาจากทรรคนะของ จี.ริสเซอร์ แอน เอช เอ็ม ทโรซ มีอยู่ทั้งสิ้น 18 ประการ คือ

1. การประกอบอาชีพเต็มเวลา

2. การจัดทำแผนการศึกษาโดยสมาคมวิชาชีพ

3. การจัดตั้งสมาคมวิชาชีพและการออกกฎหมายรองรับ สมรรถภาพของวิชาชีพ

4. การมีจรรยาบรรณวิชาชีพ

5. การมีองค์ความรู้ที่เป็นระบบมีพื้นฐานจากทฤษฎี และได้รับการศึกษาระดับ

ปริญญาตรีขึ้นไป

6. การเป็นที่ยอมรับของสังคม

7. การมีความรอบรู้ในวิชาชีพ

8. การให้บริการตามมาตรฐานวิชาชีพ

9. การมีความเป็นอิสระในวิชาชีพ

10. การได้รับการศึกษาตรงกับ การประกอบอาชีพ

11. การมีผู้คอยสนับสนุนในการประกอบอาชีพ เช่น อาจารย์ที่ปรึกษาหรือผู้ฝึก

12. การมีการวางแผนล่วงหน้าที่จะประกอบอาชีพนั้น ๆ

13. การมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานของวิชาชีพนั้น ๆ

14. การมีความกระตือรือร้นในวิชาชีพ

15. การประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

16. การมีความจงรักภักดี และความผูกพันในวิชาชีพ

17. การมองเห็นอนาคตในการประกอบวิชาชีพ

18. การมีความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพ

สถาบันพระปกเกล้า (2545, หน้า 3-28) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนา ดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ได้สรุปกรอบแนวคิดในการจัดทำดัชนีวัดผลการ

บริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลของตัวชี้วัดหลักคุณธรรม คือ 1) ปลอดภัยจากการคอร์รัปชัน 2) ปลอดภัยจากการทำผิดวินัย 3) ปลอดภัยจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ

นิคม สมจิตร (2548, หน้า 44) กล่าวถึงตัวชี้วัดหลักคุณธรรมว่า 1) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรกลาง 2) คุณภาพชีวิตของคนในองค์กรมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบ

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 44-54) กล่าวถึง หลักคุณธรรมว่ามีผู้ให้ความหมายของจรรยาบรรณต่าง ๆ ไป ได้แก่ มาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรม ว่าถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร (Wright P. et al, 1994, p. 65) หมายถึง การศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือการศึกษาคว่ามีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ “ถูก” หรือ “ดี” สมควรหรือไม่สมควรเมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ

โบวี, และคนอื่น ๆ (Bovee C.L. et al, 1993, p. 61) กล่าวถึง หลักคุณธรรม หมายถึง ศาสตร์และหลักการเกี่ยวกับศีลธรรม (The Indian Jour of public administration, 1992) ปัจจัยที่จะต้องนำมาพิจารณาระหว่างการจัดทำจรรยาบรรณ ได้แก่

1. ปัจจัย (พฤติกรรมคอร์รัปชัน) เพื่อต่อต้านหรือห้ามมิให้นำเอาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ไปใส่ไว้ในจรรยาบรรณที่จะจัดทำขึ้น
2. ปัจจัย (จรรยาบรรณ, 2537) หลีกเลี่ยงมิให้ซ้ำซ้อนกับจรรยาบรรณปี 2537 ไม่นำมากล่าวซ้ำในจรรยาบรรณใหม่ที่กำลังจัดทำขึ้น
3. ปัจจัย ทฤษฎีจรรยาบรรณ มาพิจารณาก็เพื่อบรรจุสิ่งที่ดึงงานจากทฤษฎีเหล่านั้นไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจะจัดทำขึ้น
4. ปัจจัย การบริหารจัดการที่ดี บรรจุวัฒนธรรมใหม่ของข้าราชการไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น
5. ปัจจัย วิชาชีพนิยม เน้นการมีจรรยาบรรณ และการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ เพื่อให้งานหลักหรือแก่นของงานประสบความสำเร็จ
6. ปัจจัย ค่านิยมสร้างสรรค์ บรรจุวัฒนธรรมไทยของข้าราชการไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น
7. ปัจจัย ตามรอยพระยุคลบาท พระราชดำรัสตั้งแต่ปี 2524 – 2544 ล้วนแต่เป็นจรรยาบรรณชั้นเลิศ
8. ปัจจัย สภาพแวดล้อม จรรยาบรรณมีลักษณะสัมพัทธ์ (relative) เปลี่ยนแปลงไปตามกาลและเทศะ (temporal and spatial dimensions) พฤติกรรมเดียวกันนั้น สมัยหนึ่ง หรือ ณ สถานที่หนึ่งผู้คนมองว่าเป็นสิ่งที่ชื่นชม แต่ถ้าวินเวลาและสถานที่เปลี่ยนไป บุคคลกลุ่มเดียวกันนั้นอาจจะเห็นตรงกันข้าม

หลักการจัดทำจรรยาบรรณ สำนักงาน ก.พ. ถือเป็นแนวปฏิบัติ มีดังนี้

1. ควรระบุวัตถุประสงค์ และแรงจูงใจที่จัดทำจรรยาบรรณเอาไว้ด้วย
2. จรรยาบรรณ ต้องจัดทำโดยข้าราชการของวิชาชีพหรือหน่วยงานเล็ก ๆ
3. เมื่อจัดทำร่างจรรยาบรรณเสร็จ ต้องนำไปทำประชาพิจารณ์
4. จรรยาบรรณต้องสั้น กระชับ เข้าใจง่าย
5. จรรยาบรรณ ต้องเขียนเป็นเชิงพฤติกรรม หรือสะท้อนให้เห็นการกระทำ (ไม่ใช่เพียงแต่จะทำให้สมาชิกเข้าใจและยอมรับเท่านั้น)
6. จรรยาบรรณต้องอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติตามได้ อะไรที่ทำได้ไม่ควรจะเขียนลงไป
7. อะไรที่จะระบุไว้ในวินัยข้าราชการพลเรือน คำสั่ง มติ หนังสือเวียน คู่มือปฏิบัติงานและจรรยาบรรณ พ.ศ. 2537 แล้วไม่ควรนำมากล่าวซ้ำ

8. จรรยาบรรณควรเริ่มต้นด้วยคำว่า ฟัง ไม่ใช่ ต้อง และแม้แต่ คำว่า ควร ก็ควรหลีกเลี่ยง เพราะจรรยาบรรณนั้นเป็นการควบคุมภายใน (Internal control) หรือควบคุมตนเอง และด้วยความสมัครใจ การที่บุคคลจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณใหม่ที่จัดทำขึ้น เป็นเรื่องมโนธรรมความสำนึกผิดชั่วดีของบุคคลนั้นๆ คนอื่นๆ จะมาบังคับไม่ได้

สรุปได้ว่า ดัชนีตัวชี้วัดหลักคุณธรรม ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบการบริหารจัดการที่ดี เพื่อใช้เป็นกรอบหรือเป็นแนวทางให้ข้าราชการได้ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบ แบบแผนอย่างมีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักความเป็นธรรม ความเสมอภาคในการปฏิบัติงาน และกล้ายืนหยัดในความถูกต้อง ไม่มีผลประโยชน์ด้านการเงินที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ มีความเสมอภาค ยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสุภาพอ่อนโยน และมนุษยสัมพันธ์ดี รู้จักการเสียสละ อุทิศตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่กำหนดไว้ และมีใจเป็นกลางยอมรับฟังความคิดเห็น ส่งเสริมและยกย่องบุคลากรที่ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม มีการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ร่วมงานด้วยความจริงใจ

3. หลักความโปร่งใส

3.1 ความหมายของหลักความโปร่งใส

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักความโปร่งใส ไว้ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า, 58) ได้กล่าวไว้ว่า โดยนิยามของความโปร่งใส นั้นสามารถแยกพิจารณาออก 2 นัย คือ

1. พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสดงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 720) รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย (เชียรชัย เอี่ยมวณิช, หน้า 2537)
2. อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึง

พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตัว เช่น ผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of authority) และการใช้ดุลยพินิจมากโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ (accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตัว ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อานันท์ ปันยารชุน (2543, หน้า 51) ได้กล่าวถึง ความโปร่งใส (transparency) เป็นการพิจารณาที่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาศและ ความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคมและสิ่งแวดล้อมสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับทราบข้อมูลข่าวสารทางสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ความทันสมัยของข้อมูลและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น ในการทำธุรกิจ ประกอบกิจกรรมทางสังคม หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใสของการบริหารประเทศเกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 10) กล่าวว่า ความสุจริตและความโปร่งใส (honesty and transparency) หมายถึง การบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส รวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพซึ่ง หมายถึง การที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

สุดจิต นิมิตกุล (2543, หน้า13-14) กล่าวว่า ความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

เกษม วัฒนชัย (2543, หน้า 4) กล่าวถึง หลักความโปร่งใส ในการออกแบบระบบ และกระบวนการบริหารทุกขั้นตอนจะต้องยึดหลักความโปร่งใส อธิบายได้ด้วยเหตุผล และมีหลักฐานกำกับ

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 10) กล่าวว่า ความสุจริตและความโปร่งใส หมายถึง การบริหารราชการที่มีความสุจริต และโปร่งใสรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีและเป็น

ธรรม มีความถูกต้องเชื่อถือได้และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงมีผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 26) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 42) กล่าวว่าหลักความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ช่วยให้การทำงานภาครัฐ และภาคเอกชนปลอดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง และหมายรวมถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาและความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชนมีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม สิ่งแวดล้อมสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ความทันสมัยของข้อมูล และความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงความโปร่งใสของการบริหารประเทศ

เจริญ เจษฎาวุฒิย์ (2545, หน้า 147) ให้ความหมายของคำว่า “โปร่งใส” คือ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการวิธีปฏิบัติด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยมีความเชื่อมั่นว่า รัฐบาลมีความตั้งใจจริงในอันที่จะดำเนินการตามนโยบายและกระบวนการปฏิบัติที่ประกาศไว้

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 34) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพรางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้อง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545, หน้า 26) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส คือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวกและมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน ประการที่หก หลักนิติธรรมโดยครากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม

รัชชัญญ ภาควงูมิ (2547, หน้า 20) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ปรับปรุงกลไกการทำงานของสถานศึกษาให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ชนันชัย รัตนไทรแก้ว (2548, หน้า 84) ได้กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้บริหารและบุคลากร การปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกฝ่ายให้มีความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก อีกทั้งมีกระบวนการตรวจสอบที่ถูกต้องและชัดเจน

อัสนี เชิดชัย (2549, หน้า 160) กล่าวว่า ความโปร่งใส อาจจะนิยามไว้อย่างกว้าง ๆ คือ การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจงและถ้อยแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาลและกระบวนการทางการเมืองในการดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างเต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของสังคม

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 13) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสในการบริหาร สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรมีการเปิดเผยสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายอย่างตรงไปตรงมา และมีกระบวนการให้ตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน เพื่อเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส

3.2 ความสำคัญของหลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส มีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันได้ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสจึงเข้ามามีบทบาทที่จะช่วยให้สังคมได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545, หน้า 155) กล่าวว่า ความสำคัญของมาตรฐานความโปร่งใส ไว้ว่า ถ้ามุมมองเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐก็อาจให้หมายเป็นความโปร่งใสของรัฐบาล คือ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการปฏิบัติด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยมีความเชื่อมั่นว่า รัฐบาลมีความตั้งใจจริงในอันที่จะดำเนินการตามนโยบายและกระบวนการปฏิบัติที่ประกาศไว้แล้ว คำว่า “โปร่งใส” ถ้ามุมมองเป็นบรรษัทภิบาลในแง่ธุรกิจภาคเอกชน ก็อาจให้ความหมายว่า คือ การเปิดเผยให้สาธารณชนทราบถึงนโยบายกระบวนการปฏิบัติ และผลการดำเนินงานโดยการออกรายงานเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา และมีข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดอย่างเพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงการดำเนินงานที่เป็นจริงของกิจการที่ผ่านกระบวนการตรวจสอบอย่างอิสระ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545, หน้า 56) กล่าวถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใสว่าเป็นคำค่อนข่างจะใหม่ พอราชกรไทยนำมาใช้ในที่นี้คือ การเปิดเผยทุกอย่าง แต่จริงๆ ไม่ใช่โปร่งใส แปลว่า ทำงานด้วยความถูกต้องเป็นธรรม พร้อมทั้งจะเปิดเผยข้อมูลให้ตรวจสอบได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545, หน้า 126-130) กล่าวถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใส ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยการสร้างระบบโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรซึ่งมีบทบาท หน้าที่ และพฤติกรรมที่ปฏิบัติต่อองค์กรของตนด้วยความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้ มีหลายวิธี เช่น ให้มีการกระจายโครงสร้าง และอำนาจของรัฐด้วยการสร้างกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ (2545, หน้า 45) ได้กล่าวว่า การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้า (transparency lag) ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ คือ

1. การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในแต่ละช่วงสมัยมาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นคลุมเคลือบคลุมผลตามข้ออ้าง
2. การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่องโดยสุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติโดยกฎหมาย
3. ทุจริตอย่างแนบเนียน ได้แก่ การพรางตามโดยเทคนิคพัฒนาการพฤติกรรมทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นต้องการพัฒนาความโปร่งใสที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 125) ได้กล่าวสรุป ความสำคัญของหลักความโปร่งใส ไว้ว่า ต้องพร้อมรับการตรวจสอบ ซึ่งแจ้ง ความโปร่งใส เป็นการประกันสิ่งที่เรียกว่า “การทุจริต”

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ชรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (2550, ธันวาคม 2) กล่าวถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใส ว่าการมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานทุก ๆ ด้าน จะต้องมีการวางระบบงาน การกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน มีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากร รวมถึงการให้คุณให้โทษ ฯลฯ เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงาน โดยยึดหลักความโปร่งใสและพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ

สรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักความโปร่งใส คือ หลักที่แก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน มีการตรวจสอบได้และเปิดเผยได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นหลักที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหารของหน่วยงาน เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงานเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นหลักที่มีความโปร่งใสของระบบการให้คุณและระบบการให้โทษ และมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

3.3 ดัชนีชี้วัดความโปร่งใส

ในการหาดัชนีชี้วัดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในโรงเรียน มีนักวิชาได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 71-77) ได้กล่าวไว้ว่า หลักความโปร่งใส ดัชนีชี้วัดมีแนวทางการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ประกอบด้วย 1) สำรวจความเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน ในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการของบุคคล 2) บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 3) ปรับปรุงระบบเอกสารระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นของประชาชน 4) จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อของประชาชน 5) มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร 6) สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของประชาชน

ดัชนีชี้วัดความโปร่งใส มีดังนี้

1. สำรวจความพึงพอใจของผู้มารับบริการ
2. จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน และการถูกสอบสวนลดลง
3. เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
4. องค์กรมีตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึงตัวชี้วัดหลักความโปร่งใส คือ

1. สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ
2. จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง
3. เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
4. องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 59-61) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบและเครื่องชี้วัดของความโปร่งใส จากผลการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างเครื่องชี้วัดคอร์ปชั่นในบริบทของสังคมไทย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544) พบปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใสได้ 4 ด้าน แต่ละองค์ประกอบได้กำหนดเครื่องชี้เพื่อวัดความโปร่งใส คือ

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบ
 - 1.1 ระบบของหน่วยงานโปร่งใส รู้เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
 - 1.2 มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง
 - 1.3 มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมสถานการณ์อยู่เสมอ
 - 1.4 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
 - 1.5 หน่วยงานมีระบบการบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม

1.6 มีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณธรรมและมีความสามารถสูงมากขึ้น

2. ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ

- 2.1 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 2.2 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานประสิทธิภาพสูง
- 2.3 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์
- 2.4 มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น

3. ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ

- 3.1 มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
- 3.2 มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน
- 3.3 มีวิธีการที่ยุติธรรมที่รวดเร็ว
- 3.4 กระบวนการที่รวดเร็ว
- 3.5 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุผลและพฤติกรรมของการกระทำผิด
- 3.6 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง
- 3.7 มีการป้องกันปราบปรามผู้ส่อทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

- 4.1 ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของแต่ละกรมการตรวจสอบ
- 4.2 ประชาชนและสื่อมวลชน และองค์กรประกอบพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาส

ควบคุมฝ่ายบริหารโดยมีวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

4.3 การใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

สรุปได้ว่า ดัชนีตัวชี้วัดหลักความโปร่งใส คือ เป็นกรอบแนวคิดในการตรวจสอบความโปร่งใสในแต่ละด้าน ประกอบไปด้วย 4 ด้าน คือ 1) ด้านระบบงาน 2) ด้านระบบการให้คุณ 3) ด้านระบบการให้โทษ 4) ด้านการเปิดเผยของระบบงาน ซึ่งเป็นหลักที่มีการใช้ระบบตรวจสอบภายใน และมีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการที่ยุติธรรม ที่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงสรุปเป็นองค์ประกอบย่อยของดัชนีตัวชี้วัดหลักความโปร่งใสสำหรับการประเมิน คือ มีระบบการตรวจสอบ ข้อมูล ข่าวสาร สะดวก รวดเร็ว มีกระบวนการพิจารณาความดีความชอบประจำปีเป็นไปอย่างเปิดเผย ปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศเป็นปัจจุบันตรงกับความเป็นจริง จัดประชุมชี้แจง วางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นระบบ ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีการกำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินงาน/โครงการ เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร ให้แก่บุคลากร หน่วยงานและ ชุมชนอย่างต่อเนื่อง ทุกสิ้นปีมีการรายงานผลการปฏิบัติตามงาน/โครงการในการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอย่างชัดเจน เพื่อเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

4. หลักการมีส่วนร่วม

4.1 ความหมายหลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล อาจกล่าวได้ว่าหลักการมีส่วนร่วมมีความสำคัญที่สุดในหลักธรรมาภิบาล และนักวิชาการบริหารได้ให้ความหมายของหลักการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

ธรรมรส โชติบุญชูร (2540, หน้า 280) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการบริหารที่ใช้อยุทธวิธีระดมกำลังความคิด จิตใจ ให้เกิดพลังทางการบริหาร

วีระ ไชยธรรม (2542, หน้า 11) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ

สมาน ริงสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 10-11) ให้ความหมาย หลักการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญบางประการหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ

สุดจิต นิมิตกุล (2543, หน้า 13-24) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย หมายถึง การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 60) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึง คนไทยทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใดๆ ทั้งนี้ประชาชนต้องรู้จักสิทธิ และการใช้สิทธิ ประชาชนต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่นสร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง มีคุณธรรม

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) ให้ความหมาย หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคม ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

สุรพล พุฒคำ (2544, หน้า 56) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาเข้ามาเกี่ยวข้องกับผูกพันกับงานที่ตนรับผิดชอบ ทั้ง

ทางด้านกายและจิตใจ ทั้งนี้เพื่อให้คนงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบและพร้อมที่จะดำเนินการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 38) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างมีคุณภาพ

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547, หน้า 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรและชุมชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญต่างๆ ของสถานศึกษา

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 54) กล่าวว่า ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่เปิดโอกาสให้ ครู อาจารย์ นักเรียน ผู้ปกครอง มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของโรงเรียนด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 13) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

อัสนี เชิดชัย (2549, หน้า 162) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาท และอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และ มีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และรักษาทรัพยากรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

ธันชัย รัตนไครแก้ว (2548, หน้า 84) ได้กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนตามหลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยการเปิดโอกาสให้บุคลากร และประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ เพื่อให้แสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมถึงการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานการประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติอื่นๆ

เว็นเจอร์ (Wenger, 1998, pp. 55-57) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมและมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการ โดยมีส่วนร่วมนี้เป็นทั้งการกระทำและการเชื่อมโยงกันของบุคคลกับสังคมและกิจการของสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการซับซ้อนที่รวมถึงการกระทำ การพูดคุย การคิด ความรู้สึก และการเป็นเจ้าของบุคคลทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์และความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเอกลักษณ์การมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมไม่ใช่ความร่วมมือ (collaboration) การมีส่วนร่วมรวมถึงความสัมพันธ์ที่มีความขัดแย้งกัน มีความประสานกลมกลืนกัน มีความสนิทสนมกันและยังมีการแข่งขันกันด้วย

2. การมีส่วนร่วมในชุมชนทางสังคมจะสร้างประสบการณ์ และสร้างชุมชน ประชาชนจะได้ทำงานจริงๆ ในชุมชนของตน

3. การมีส่วนร่วมมีความหมายกว้างกว่าการผูกมัด เพราะรวมถึงการปฏิบัติที่เกิดจากการเจรจาต่อรองในกิจกรรมต่างๆ ที่กระทำ

รูตท์ (Roodt, 2001, p. 469) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมของประชาชนไม่ว่าในระดับมากหรือน้อยในองค์การ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติงานพัฒนา

อิม (Im, 2001, p. 233) ได้รวบรวมทรรศนะของนักวิชาการหลายคน แล้วนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ ระบบที่ยอมให้ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์การทางราชการและการดำเนินนโยบายที่ประชาชนให้ความสนใจและมีอิทธิพลต่อประชาชน

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็นแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้แสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมถึงการดำเนินงานต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมาย

4.2 ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร จะทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องานมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (Hilliard, & Kemp, 1999, p. 173)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545, หน้า 55) กล่าวถึง ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมคือ เปิดโอกาสให้ทุกคนในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ในการออกความคิดเห็น และคิดก่อนที่จะตัดสินใจ โดยการรับฟังมีกระบวนการให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ผู้บริหารที่ดีต้องมีมารยาท คือ รู้จักกาลเทศะ รับผิดชอบต่อผู้อื่นว่า จะต้องใช้วาจา พฤติกรรมอย่างไรกับบุคคลและสถานการณ์ใด เพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีระหว่างกัน การเป็นผู้บังคับบัญชาจึงไม่ใช่การใช้อำนาจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องใช้ศิลปะในการโน้มน้าวจิตใจผู้ร่วมงานให้เกิดความรู้สึกและความต้องการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 125) ได้กล่าวสรุป ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า ต้องให้โอกาสกับทุกคนในองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจใดๆ ต้องมีการรับฟัง มีกระบวนการให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ในกระบวนการจัดการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องที่ควร ไม่ใช่ทุกเรื่อง เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรเกิดความสมดุลและเป็นธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 62-63) ได้กล่าวถึงวิธีการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ 1) ระดับการให้ข้อมูล 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน 3) ระดับการร่วมปรึกษาหารือ 4) ระดับการวางแผนร่วมกัน 5) ระดับการร่วมปฏิบัติ 6) ระดับการกำกับโดยประชาชนโดยตรง

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (2550, ธันวาคม 2-3) กล่าวถึงความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสได้แสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมากรนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน (ประชาพิจารณ์) การวางแผนร่วมกัน และการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ จึงจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม คือ เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไป

ด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

4.3 คัชนี้ตัวชีวิตหลักการมีส่วนร่วม

ในการหาคัชนี้ตัวชีวิตการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียน มีนักวิชาได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 71-77) ได้กล่าวไว้ว่า คัชนี้ตัวของหลักการมีส่วนร่วม มีแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

1. องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กับบุคคลในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพเพื่อเอื้อต่อการสนับสนุน ให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

2. กระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ๆ ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ตรงตามความต้องการ

3. รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4. จัดทำคู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่างๆ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมมีคุณค่ามากขึ้น

5. แสดงผลสัมฤทธิ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้รับทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น

6. สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

คัชนี้ตัวชีวิตหลักการมีส่วนร่วม มีดังนี้

1. ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
2. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับมอบหมาย
3. จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นจากบุคลากรผู้เกี่ยวข้องประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึงคัชนี้ตัวชีวิตหลักการมีส่วนร่วม คือ

1. ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
2. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ

3. จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร/ผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 86-87) ได้สรุปกรอบแนวคิดในการจัดทำดัชนีวัดหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลของตัวชี้วัดหลักการมีส่วนร่วม คือ

1. ดัชนีวัดการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน
 - 1.1 การให้ข้อมูลแก่ภายนอกหน่วยงาน
 - 1.2 ประเภทกลุ่มผู้รับข้อมูล
 - 1.3 การใช้สื่อสารในการให้ข้อมูล
 - 1.4 ความถี่ในการให้ข้อมูล
 - 1.5 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล
2. ดัชนีวัด การมีส่วนร่วมในระดับฟังความคิดเห็น และปรึกษา
 - 2.1 มีการรับฟังความคิดเห็นจากภายนอกหน่วยงาน
 - 2.2 กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานรับฟังความคิดเห็น
 - 2.3 ความเต็มใจในการรับฟังความคิดเห็น
 - 2.4 ความตั้งใจในการรับฟังความคิดเห็น
 - 2.5 การเห็นคุณค่าของการรับฟังความคิดเห็น
 - 2.6 การทิ้งช่วงการตัดสินใจหลักการรับฟังความคิดเห็น
3. ดัชนีวัด การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ
 - 3.1 การมีส่วนร่วมวางแผนตัดสินใจในระดับต่างๆ (นโยบาย/แผน/โครงการ/กิจกรรม)
 - 3.2 รูปแบบกระบวนการตัดสินใจ
 - 3.3 มิติของเวลากับการตัดสินใจ
 - 3.4 ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 - 3.5 กระบวนการใช้กรรมในการตัดสินใจ

4. พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน

- 4.1 มีการลงทุนของหน่วยงาน
- 4.2 มีกิจกรรมการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 67) กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน
2. การปฏิบัติ

3. การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

4. การติดตามประเมินผล

สรุปได้ว่า ตัวชี้วัดหลักการมีส่วนร่วม คือ เป็นหลักที่หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนภายนอก เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมตัดสินใจ เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมภายในกับผู้ที่เกี่ยวข้อง มีการจัดจัดสรรงบประมาณเหมาะสมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนอย่างเพียงพอ ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูจัดทำแผนงานโครงการต่างๆ และตระหนักถึงความสำคัญในการกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วมดำเนินงานของสถานศึกษา มีการจัดประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันเป็นระยะ ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมให้แก่บุคลากรภายในสถานศึกษาตามภารกิจของงาน มีการแบ่งกระจายตามความเหมาะสมกับบุคลากรในสถานศึกษา ส่งเสริมให้บุคลากรมีความร่วมมือกันในการปฏิบัติงานของสถานศึกษา เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน ยอมรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจ และการกระทำทั้งผลดีและผลเสียอย่างมีเหตุผลได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน

5. หลักความรับผิดชอบ

5.1 ความหมายของหลักความรับผิดชอบ

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักความรับผิดชอบ ไว้ดังนี้

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2543, หน้า 1-6) ให้ความหมายการทำงานอย่างมีหลักการและความรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง การตัดสินใจกระทำการใดๆ หรือมาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใดๆ ต้องสามารถอธิบายโดยมีข้อมูลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้วผลอาจจะออกมาดีหรือไม่ดีก็ได้แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อตัดสินใจของตนเอง คำว่ารับผิดชอบ มีคำในภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันอยู่ 2 คำ คือ คำว่า accountability และคำว่า responsibility

กรมวิชาการ (2544, หน้า 5) แปลความหมายของคำทั้งสองไว้ในคำศัพท์บัญญัติทางการศึกษา ดังนี้ accountability หมายถึง ภาวะรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และResponsibility หมายถึง ความรับผิดชอบ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 54) ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (accountability) คือ การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชน หรือผู้มีส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544, หน้า 42) กล่าวว่า ความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของคนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (accountability) เป็นความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่สนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพและประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 26) กล่าวว่าความรับผิดชอบ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 หมายถึง ความสำเร็จถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลจากการกระทำ

สุวรรณ ทองคำ (2545, หน้า 36) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ ตรงกับคำว่า responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ส่วนความรับผิดชอบที่ตรงกับคำว่า accountability มีความหมายกว้างกว่านั้น คือ หมายรวมถึง ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ การกระทำ และผลงานของคนที่ยอมรับผิดชอบต่อสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรและสังคมรวมด้วย

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547, หน้า 21) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสถานศึกษา การใส่ใจในปัญหาและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกันและความกล้าที่จะยอมรับผลจากสิ่งที่ตนเองได้กระทำ

ชนันชัย รัตนไตรแก้ว (2548, หน้า 84) ได้กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนตามหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตน มีความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความกระตือรือร้นในการทำงานและการแก้ปัญหาของโรงเรียน การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 54) กล่าวว่า ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่ตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของโรงเรียนและของบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลดี ผลเสียจากการกระทำของตนเอง

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 13) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ มีความกระตือรือร้นในการ

แก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

5.2 ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ

เจริญ เจษฎาวุฒิ (2545, หน้า 155) กล่าวถึงความสำคัญของความรับผิดชอบไว้ว่าเป็นการยอมตามผลที่ดีหรือไม่ดีในกิจการที่ได้กระทำไป ระบบธรรมาภิบาลต้องการคนผู้กล้ารับผิดชอบ ผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีความกล้าหาญต่อการกระทำของตน กล่าวคือ เมื่อได้ตัดสินใจ (decision) และได้กระทำ (action) การใดๆ ในความรับผิดชอบของตนลงไป ต้องมีความซื่อตรง ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและยุติธรรมอย่างเปิดเผย

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545, หน้า 54) กล่าวไว้ว่า ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ คือ การเป็นผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผลงานทั้งหมด ไม่ว่าจะสุดท้ายอะไรจะเกิดขึ้น แม้ว่าบางทีอาจจะไม่รู้ ไม่เป็นคนทำก็ตาม ถ้าอยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งถือว่าเป็นคุณธรรมประจำใจ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545, หน้า 134-143) กล่าวถึงความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ หมายถึง หน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงานภายในกรอบของอำนาจความรับผิดชอบและทรัพยากรที่ได้รับอนุมัติ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบด้านการบริหาร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในระดับปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้า กอง หรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ นัยสำคัญของความรับผิดชอบในองค์กรของรัฐอยู่ที่ความเกี่ยวข้องอย่างเหนียวแน่นระหว่างจุดมุ่งหมายของประสิทธิภาพในการบริหารและความสำเร็จทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดโดยรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ มักจะมีความเชื่อถือ และมีเสถียรภาพมากกว่านโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลที่ไม่มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติงานของรัฐอาจมีมากขึ้น โดยการกระจายโครงสร้างอำนาจของรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ มีกระบวนการมอบหมายอำนาจของการบริหารของรัฐจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนท้องถิ่นและรับผิดชอบโดยตรง

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 125) ได้กล่าวสรุป ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบไว้ว่า ต้องตอบทุกคำถามได้ ต้องมีระบบการตรวจสอบ ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผลของงานทั้งหมด เป็นผู้ที่รับผิดชอบสุดท้าย ไม่ว่าจะอะไรจะเกิดขึ้น ถ้าเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ แม้ว่าลูกน้องจะเป็นคนทำก็ตาม

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 72) กล่าวไว้ว่า accountability เป็นองค์ประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารกิจการสาธารณะความเชื่อดังกล่าวและความสนใจ accountability ในสังคมไทยนั้นมีแรงผลักดันจากทั้งภายในและภายนอกสำหรับปัจจัยภายนอกแนวความคิดธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี หรือ good governance นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อความสนใจใน accountability แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1. ความหมายแบบแคบ หรือดั้งเดิม (accountability) หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้หรือ answerability ข้าราชการสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึง

พฤติกรรมกรรมการกระทำของคนหรือหน่วยงานได้

2. ความหมายแบบกว้าง ในปัจจุบัน (accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ โดยมีลักษณะของหลักความรับผิดชอบ 6 ประการ ดังนี้

2.1 การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์ อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย

2.2 การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าทุกคนเป็นเจ้าของ และสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด มี (interlocking ownership)

2.3 ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์กร เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน/การให้เวลา/สื่อสาร/การตัดสินใจ (effective execution)

2.4 การที่ไม่ปล่อยให้คน "อู้งาน" เกียจงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้วจะต้องไม่ลังเลที่จะจัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์กร (responsive attack of dysfunctional habits)

2.5 ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัย จะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน (responsive recovery)

2.6 ต้องมีการนำวิธีการวัด / ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้าหรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงาน (มี ruthless measuring of results)

อัสนี เชิดชัย (2549, หน้า 159) ได้กล่าวว่า ภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำกิจกรรมหรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะในความหมายแคบ ภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดการ การใช้ ในความหมายกว้าง ภาระรับผิดชอบยังหมายรวมถึง การจัดตั้ง และการใช้บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาดังๆ ของบรรษัทภิบาลด้วย

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (2550, ธันวาคม 3) กล่าวถึงความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ คือหลักการที่องค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ ซึ่งจะสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณชน จิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อ

จำเป็นต้องปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรมและความโปร่งใส จะต้องคำนึงถึงความสะดวกและความถูกต้องในการปฏิบัติ

สรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ คือ เป็นกรอบแนวความคิดของการบริหารแนวใหม่ ซึ่งมีลักษณะระบบหลักสำนึกความรับผิดชอบร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน ให้บุคลากรในองค์การทุกคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายที่ได้ทำการตกลงกันเอาไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป

5.3 ดัชนีตัวชี้วัดหลักความรับผิดชอบ

ในการหาดัชนีตัวชี้วัดการบริหารงานตามหลักทฤษฎีบทของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียน มีนักวิชาได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 71-77) ได้กล่าวไว้ว่า ตัวชี้วัดของหลักความรับผิดชอบ มีแนวทางการดำเนินการ ไว้ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วย การยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี
2. สร้างความรับผิดชอบของตนเองโดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบการตรวจสอบและการประเมินที่น่าเชื่อถือ
3. ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่นๆ

ตัวชี้วัดหลักความรับผิดชอบ มีดังนี้

1. ได้รับการยอมรับจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
2. ผลการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
3. คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือกล่าวหาที่ได้รับ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึงตัวชี้วัดหลักความรับผิดชอบ คือ

1. ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
2. ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 113) ได้สรุปการสร้างตัวชี้วัดหลักความรับผิดชอบไว้ดังนี้

1. มีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน
2. มีเป้าหมายที่ชัดเจน
3. มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4. มีระบบติดตามประเมินผล
5. มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
6. มีแผนสำรอง

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 81) กล่าวถึงการสร้างตัวชี้วัดระดับความรับผิดชอบของหน่วยงาน ดังนี้ 1) กรณีมีเป้าหมายที่ชัดเจน 2) การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน 3) การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 4) การมีแผนสำรอง

สรุปได้ว่า ดัชนีตัวชี้วัดหลักความสำนึกรับผิดชอบ คือ เป็นหลักการปลูกฝังระบบจิตสำนึกความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งในแต่ละตัวชี้วัดหน่วยงานจะมีข้อตกลงร่วมกัน มีการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและไว้วางใจทำให้การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบติดตามประเมินผลให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน เพื่อให้องค์กรมีความเข้มแข็ง มีการมอบหมายภารกิจของงานให้บุคลากรได้ปฏิบัติอย่างชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้มีความสำเร็จ โดยไม่ทอดทิ้งหรือละทิ้งงาน มีการนิเทศ กำกับ ติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างเป็นระบบอย่างสม่ำเสมอ กำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานครบถ้วนเป็นไปตามภารกิจทั้ง 4 งาน จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบจัดระบบข้อมูลสารสนเทศไว้อย่างเป็นระบบ สามารถนำไปใช้ได้สะดวก รวดเร็ว และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ถูกต้อง ครบถ้วน และทันกำหนดเวลา มีการดำเนินการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

6. หลักความคุ้มค่า

6.1 ความหมายของหลักความคุ้มค่า

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักความคุ้มค่า ไว้ดังนี้

วีระ ไชยธรรม (2542, หน้า 12-13) ได้กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของหลักความคุ้มค่าว่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปด้วยความประหยัดหมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดินในน้ำและบนอากาศเพื่อส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป มีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำ

เทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

เกษม วัฒนชัย (2543, หน้า 4) เสนอหลักความคุ้มค่า ดังนี้ควบคู่กันไป ให้มีการกำหนดระดับมาตรฐานที่จะไปถึง กำหนดวิธีปฏิบัติและสร้างคู่มือปฏิบัติ แล้ววัดผลประเมินผลเป็นระยะ 2 การบริหารจัดการทุกด้านต้องยึดหลักประหยัดและหลักประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีค่าที่สุด

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

1. ความคุ้มค่าระยะยาว หลักบรรษัทภิบาลให้ความสำคัญต่อการสร้างคุณค่าในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าการตักตวงผลประโยชน์ในระยะสั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความมุ่งมั่นที่จะทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าในระยะยาว เพื่อความมั่นคงและยั่งยืน เช่น การตัดสินใจลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าในระยะยาวหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น พัฒนาศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่องการให้ความสำคัญกับลูกค้าด้วยการขายสินค้าหรือให้บริการที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม และมุ่งสร้างความประทับใจให้ลูกค้าเพื่อให้เกิดการซื้อซ้ำหรือการบอกต่อ เป็นต้น

2. การปฏิบัติที่เป็นเลิศ ต้องส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสร้างความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ มีการผลักดันและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547, หน้า 21) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรของสถานศึกษาที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้มีความประหยัดใช้อย่างคุ้มค่าและสร้างสรรค์และมีคุณภาพ รวมทั้งการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ชนันชัย รัตนไครแก้ว (2548, หน้า 84) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า มีการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ มีการรายงานผลการใช้ทรัพยากรเป็นระบบ รวมถึงการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ให้มีความสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

ภาวิณี ชินคำ (2547, หน้า 54) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 13) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คน

ไทยมีความประหยัด ใช้น้อยอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้มีความประหยัด ใช้น้อยอย่างคุ้มค่า รักษาและพัฒนาทรัพยากรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

6.2 ความสำคัญของหลักความคุ้มค่า

ทิพชาติ เมฆสวรรค์ (2545, หน้า 54-55) กล่าวว่า ความสำคัญของหลักความคุ้มค่า คือ ในการทำงานใดๆ ล้วนมีต้นทุน ต้องทำงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพหรือทำงานอย่างมีคุณภาพสูงสุดมีประสิทธิภาพสูงสุด นั่นคือ คำนึงถึงต้นทุนในการทำงาน คุ้มค่าในเชิงของงบประมาณ บุคลากร เวลา ซึ่งผู้บริหารควรต้องคำนึง

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, หน้า 125) ได้กล่าวสรุป ความสำคัญของหลักความคุ้มค่า ไว้ว่า ต้องคำนึงถึงต้นทุนในการทำงาน เพราะการทำงานใดๆ ล้วนมีต้นทุน ต้องทำงานอย่างคุ้มค่า คุ้มค่าในเชิงงบประมาณ บุคลากรและเวลา อาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรทรัพยากรในการบริหารจะต้องได้ความสมดุลและความเป็นธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 81-82) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่าจะครอบคลุมถึงดัชนีที่วัดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดัชนีวัดการประหยัดและดัชนีวัดความสามารถในการแข่งขันเครื่องชี้ผลในการปฏิบัติหรือการประเมินของการดำเนินการนั้น มีผู้เสนอแนวคิดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรม ทั้งด้านการผลิต การบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ในเอกชนและภาครัฐ คือ แคปแลน (Kaplan) และ นอร์ตัน (Norton) ได้เขียนเรื่อง The Balanced Scorecard ในปี 1996 กล่าวถึงตัวชี้วัดผลสำเร็จของธุรกิจ (key performance indicator: kpis) (คณีย์ เทียนพูน, 2542) โดยการเปลี่ยนแนวคิดจากการวัดด้านการเงินเป็นหลัก ซึ่งการวัดด้านการเงินจะแสดงเพียงว่าอนาคตของธุรกิจควรจะเป็นอย่างไร และควรมีกลยุทธ์อย่างไร

1. ดัชนีวัดผลสำเร็จธุรกิจ (kpis) ใช้เป็นตัวเปรียบเทียบมาตรฐาน (benchmarking) ว่าธุรกิจมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ความสามารถในการแข่งขันเป็นอย่างไร ดังนั้นการวัดความสำเร็จของธุรกิจควรมีดัชนีที่เพิ่มเติมนอกเหนือจาก ดัชนีวัดด้านการเงิน (financial perspective) คือ ดัชนีวัดด้านลูกค้า (customer perspective) ดัชนีวัดด้านกระบวนการภายใน (internal business process perspective) โดยดัชนีเหล่านี้เป็นตัวเชื่อมทำให้กลยุทธ์ดำเนินไปสู่การปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ

2. การประยุกต์ใช้การบริหารจัดการที่ดีในระดับมหภาค การพิจารณาดัชนีที่วัดผลสำเร็จธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาพัฒนาในเชิงมหภาคได้เช่นกัน จากกลยุทธ์และเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ซึ่งใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพจริงหรือไม่เกิดความคุ้มค่าหรือไม่

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (2550, ธันวาคม 3) กล่าวถึง หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน รวมทั้งมีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม และมีความสามารถในการแข่งขันกับภายนอก จะต้องมีการบริหารจัดการทั้งรายรับ/รายได้ และรายจ่าย โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ให้เกิดความคุ้มค่าในทุกภารกิจ จะต้องตระหนักว่าการดำเนินภารกิจต่างๆ การใช้จ่ายงบประมาณเทียบกับผลสัมฤทธิ์ของงานคุ้มค่าหรือไม่

6.3 คัมขี้ดว้ดขี้ดหลักความค้ดค่า

ในการหาคัมขี้ดขี้ดขี้ดการบริหารงานตามหลักธรรมภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนมีนักวิชาค้ดให้แนวค้ดไว้ ดังน้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 71-77) ได้กล่าวไว้ว่า คัมขี้ดของหลักความค้ดค่ามีแนวทางการดำเนินการ ไว้ดังน้

1. ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญ
2. ลดข้ดตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ้ดเสร็จในข้ดตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว
3. ปฏิบัติงานอย่างประหย้ดทรัพยากร บรรลุวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
4. กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายที่ชัดเจน
5. สร้างระบบความค้ดค่า และรายงานการใช้ทรัพยากรอย่างค้ดค่าต่อผู้บ้ดค้ดบัญชาตามล้ดดับเพื่อตรวจสอบ
6. นำเครื่องมี้ดที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
7. เบ้ดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความค้ดค่า
8. รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร
9. ให้ความสำคัญกับระบบการติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ
10. ให้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมี้ดในการพิจารณางบประมาณในโครงการ
11. จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
12. ปรับปรุง ระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความค้ดค่า
13. ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่ม บุคคลากรที่ดำเนินการวิธีดังกล่าวด้อย่างถูกต้อง

ค้ดค่า

คัมขี้ดหลักความค้ดค่า มีดังน้

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 60-65) กล่าวถึง ตัวชี้วัดหลักความคุ้มค่า คือ

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
2. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
 - 2.1 ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ
 - 2.2 ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 138-140) กล่าวว่า แนวคิดของดัชนีวัดความคุ้มค่าซึ่งมุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัดและสามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ดัชนีวัดหลักความคุ้มค่า คือ

1. การประหยัด ดัชนีวัดย่อย
 - 1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
 - 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
 - 1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
 - 1.4 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
3. ความสามารถในการแข่งขัน
 - 3.1 การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
 - 3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริหาร
 - 3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน
 - 3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

สรุปได้ว่า ดัชนีตัวชี้วัดหลักความคุ้มค่า คือ เป็นหลักแนวคิดซึ่งมุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งครอบคลุม 3 ประเด็นคือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร การประหยัด และความสามารถในการแข่งขัน และมีผลตอบแทนบุคลากรให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมให้บุคลากรใช้วัสดุอุปกรณ์ในห้องเรียน มาจัดทำสื่อประกอบการเรียนการสอน มีการควบคุม ดูแล บำรุงรักษาตกแต่งและซ่อมแซมอาคารสถานที่ให้อยู่ในสภาพการใช้งานได้อย่างสม่ำเสมอ รมรงค์ให้บุคลากร ครู นักเรียน และชุมชนร่วมกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติในสถานศึกษา และวางแผน สำรวจความต้องการในการใช้วัสดุ อุปกรณ์ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ใช้ทรัพยากรอย่างรัดกุมให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของ

สถานศึกษา ส่งเสริมและให้พัฒนาบุคลากรให้สามารถพัฒนาตนเองและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง ตามความรู้ความสามารถ ความชำนาญในงานที่รับผิดชอบ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มุ่งเน้น คุณภาพ และผลงานเป็นสำคัญ และส่งเสริมสนับสนุนการจัดบรรยากาศห้องเรียน อาคารเรียน และบริเวณโรงเรียนให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

จากข้อความที่กล่าวมา ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษา จะช่วยให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนจะช่วยในการพัฒนา งานให้ดีขึ้น การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า มากำหนดเป็นกรอบใน การศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา 6 ประการ คือ หลักนิติ ธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความ คุ่มค่า

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 3 ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยต่างๆ ดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

สยมพร บุญญาคม (2541, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการที่ดีกับ หลักพุทธศาสนา โดยศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ จากข้อมูลทางเอกสาร ผลการศึกษาพบว่าหลัก พุทธศาสนาที่เป็นหลักธรรมคำสั่งสอน และอาจนำไปประยุกต์ใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร จัดการที่ดีทางด้านทรัพยากรมนุษย์ให้ประสบความสำเร็จ คือ อริยสัจ 4 สัมปยุตธรรม อปปริหานิย ธรรม ทศพิชราชธรรม สังคหวัตถุ 4 จักรวรรดิวัตร พรหมวิหาร 4 หลักอริยปโดย 3 หลักการวิเคราะห์ และหลักประเคราะห์ ปฏิจจนสมุปปบาท หลักภาวะผู้นำ สารณียธรรม ราชสวัสดิธรรม ศิล 5 ปัจจัย ปฏุเสวนา ไตรสิกขา พละ 5 อิทธิบาท 4 หิริโอตตัปปะ ราชสังคหวัตถุ 4 และสมณะวิปัสสนา

สมชาย รัฟกุล (2543, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการที่ดี และ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับระบอบประชาธิปไตย: ศึกษากรณีทัศนคติของพนักงานการ บิโตเลียมแห่งประเทศไทย จำนวน 360 คน ผลการวิจัยพบว่าพนักงาน มีทัศนคติระดับ ปานกลางต่อการบริหารการจัดการที่ดี ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และระบอบประชาธิปไตย ระดับตำแหน่งไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติเรื่องการบริหารจัดการที่ดีและความสัมพันธ์แบบ อุปถัมภ์ แต่อายุงานมีความสัมพันธ์กับทัศนคติดังกล่าว ทัศนคติต่อการบริหารจัดการที่ดีมี ความสัมพันธ์ทางบวกกับทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตย ทัศนคติการบริหารจัดการที่ดีและ ทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ทางลบกับทัศนคติต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

สุรยา โฉมระโยธิน (2543, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การจัดกลุ่มองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อวางแผนการพัฒนา ผลการวิจัยพบว่า ผลการจัดกลุ่มแตกต่างกันตามศักยภาพ

เชิงธรรมาภิบาลด้วยตัวแปรในหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีแบบรูปแบบของกลุ่มแตกต่างกันทั้งในเชิงปริมาณและเชิงพื้นที่ นอกจากนี้มีการสำรวจข้อมูลปัจจุบันจากกลุ่มตัวอย่าง และมีตัวแปรเฉพาะเชิงธรรมาภิบาล การทดสอบไค-สแควร์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการวิจัยพบว่าพฤติกรรมของบุคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับงบประมาณและการมีส่วนร่วมของประชากรมีความสัมพันธ์กับการให้บริการนอกสถานที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อารีย์ ชินสุวรรณ (2543, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจในการบริหารงานของผู้บริหารสตรีกับประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา พบว่าการบริหารงานของผู้บริหารสตรีมีการใช้อำนาจในการบริหารงานของผู้บริหารสตรี 7 ด้าน คือ อำนาจบังคับ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจจากความเชี่ยวชาญ อำนาจจากการให้รางวัล อำนาจอ้างอิง อำนาจข่าวสารข้อมูล อำนาจเชื่อมโยงมีการใช้อำนาจโดยรวมในระดับมากและการใช้อำนาจแต่ละด้านส่วนใหญ่ในระดับมาก ทำให้เกิดประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับมาก

กรมการปกครอง (2544, บทคัดย่อ) ได้วิจัยประเมินผลศักยภาพการบริหารงานของ อบต. ตามหลักธรรมาภิบาล โดยเกณฑ์ชี้วัดที่กรมการปกครองกำหนด และใช้ตัวชี้วัด 67 ตัว เพื่อจัดระดับการบริหารงานของ อบต. เป็น 3 ระดับ คือ ก้าวหน้า ปานกลาง และล่าช้า (ตกเกณฑ์) ผลการประเมิน อบต. 6,475 แห่ง ทั่วประเทศ พบว่ามี อบต. ก้าวหน้า 988 อบต. ปานกลาง 2,334 แห่ง และ อบต. ล่าช้า (ตกเกณฑ์) 3,423 แห่ง

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี (2544, หน้า 68-69) ได้ทำรายงานการวิจัย เรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of good governance) พบว่า กลไกในการสร้างธรรมาภิบาลให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนนั้น ควรมีลักษณะคือ สังคมต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันการณ์ และครบสมบูรณ์ สังคมต้องมีความโปร่งใส สังคมต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ สังคมต้องมีสื่อที่เป็นอิสระ และสังคมต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาแก่นแท้และสาระสำคัญของธรรมาภิบาล จะพบว่า หลักการของธรรมาภิบาลจริง ๆ แล้วไม่ใช่เรื่องใหม่ กล่าวคือ แต่เดิมองค์กรต่าง ๆ ของรัฐถูกสร้างขึ้นและดำเนินการภายใต้กฎระเบียบที่เน้นการบริหารการจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อสังคม แต่ทว่าโครงสร้างของระบบราชการขยายตัวอย่างมากและมีกฎระเบียบมากขึ้นจนทำให้หลายหน่วยงานหละหลวม หย่อนประสิทธิภาพและไม่ได้ปรับตัวต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามก็ยากจะบอกได้ว่า ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐอยู่ในระดับใด เนื่องจากไม่มีมาตรฐานการวัดที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับ ดังนั้นเมื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาจัดกรอบรูปแบบการบริหารการจัดการของรัฐ จึงเป็นโอกาสดีที่จะสร้างรูปแบบการประเมินหรือตัวชี้วัดที่มีหลักเกณฑ์ขึ้น การ

สร้างตัวชี้วัดบรรพกาลิบาลควรกำหนดเกณฑ์ในการจัดทำตัวชี้วัด ซึ่งอาจจะพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ แน็ก, และแมนนิ่ง (Knack, & Manning, 2000, pp. 191) ได้เสนอดังนี้

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

ปราชญา กล้าผจญ (2544, หน้า 264) ได้สรุปจากบทคัดย่อการศึกษาวิทยานิพนธ์ เรื่อง คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของครู-อาจารย์ที่ได้นำเสนอ เพื่อให้นักศึกษาได้ ติดตามเห็นตัวอย่างและแนวความคิดของชาวตะวันตกที่เขาสามารถเอาเรื่องราวทำนองนี้มา เขียนโดยทำการศึกษาค้นคว้าวิจัย ไม่ว่าจะในเชิงพรรณนา เชิงสำรวจ เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ หรืออะไรก็แล้วแต่ สิ่งที่ได้ค้นพบนำมาเสนอน่าจะเป็นเครื่องชี้ทางให้ทราบว่ามิใช่แต่เมืองไทย เพียงแห่งเดียวที่ประสบปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม ประเทศอื่นๆ ทั้งหลายในโลกก็ประสบ ปัญหานี้เช่นเดียวกัน และถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องรีบเร่งหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหา เหล่านั้นมิให้ลุกลามขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกต่อไป แต่จะต้องหาทางจำกัดให้แคบเล็กลง หรือมี น้อยลงจนหมดสิ้นไปในที่สุด การมีคุณธรรมจะได้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ครู-อาจารย์ นักบริหาร การศึกษาและนักบริหารในศาสตร์อื่นๆ ทั้งหลายสามารถปฏิบัติงานได้อย่างดี มีความสำเร็จและ มีความสุขในการปฏิบัติงานร่วมกันกับผู้อื่นอีกด้วย

รัชนา ศานติยานนท์, และคนอื่นๆ (2544, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบใหม่ ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยรวบรวมความคิดเห็นจากประชาคมมหาวิทยาลัย ทุกสายงานและทุกระดับในมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 21 แห่ง และสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี และมีประสบการณ์ด้านนโยบายและ การบริหารมหาวิทยาลัย รวมทั้งจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และนำผลการศึกษาทั้งสามส่วนมา วิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นรูปแบบของการบริหารจัดการที่ดีเพื่อใช้ในมหาวิทยาลัย ผล การศึกษาได้ข้อสรุปในภาพรวมว่า การบริหารจัดการที่ดี ที่เป็นแนวปฏิบัติ และเป็นที่ยอมรับใน หมูผู้เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาในปัจจุบัน จะเน้นความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดย ส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความโปร่งใส และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและความยุติธรรม ในส่วนของการสร้างดัชนีชี้วัดนั้น ผลของการ วิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) แสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย จะต้องครอบคลุมองค์ประกอบด้านความยุติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระ ประสิทธิภาพและความคล่องตัว ดังนี้

1. ความเป็นธรรม ประกอบด้วย การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็น ธรรมและชัดเจน การกำหนดช่วงระยะเวลาที่แน่นอนในการประเมิน การสร้างแรงจูงและ

แรงผลักดันให้บุคลากรทำงานได้เต็มที่ การสามารถที่จะร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา มีระบบการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่ชัดเจน เป็นขั้นตอนตรวจสอบได้ การมีอำนาจอิสระของกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากร บุคลากรได้รับทราบข้อดีและข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง มีการกำหนดนโยบายการเงินที่เน้นเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว มีการประเมินการใช้ผลงาน โดยคณะกรรมการประเมินผลของมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการกำกับ ตรวจสอบการบริหารการเงิน ตั้งแต่ระดับภาควิชาถึงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์และตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน

2. ความโปร่งใส ประกอบด้วย การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ประชาชนรับทราบ การประกาศตารางเงินเดือนและขั้นเงินเดือนให้ประชาคมรับทราบ กระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบเป็นไปอย่างเปิดเผย มีการประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการพัฒนาบุคลากร มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรและประกาศให้ประชาคมรับทราบ มีการประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่างๆ มีการประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงานกฎระเบียบของมหาวิทยาลัย ประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานอย่างทั่วถึงไปสู่ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในตำแหน่งต่างๆ บุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาขององค์กร การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจนเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่าย และผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้สองทาง

3. การมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การที่บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร อธิการบดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาคมในเรื่องนโยบายหรือการบริหาร แผนงานของหน่วยงานได้มาจากความคิดของสมาชิกทุกคนในหน่วยงาน ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับของบุคลากรส่วนใหญ่ อธิการบดี เป็นผู้ที่คนส่วนใหญ่ในประชาคมมหาวิทยาลัยให้การสนับสนุน บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาการได้รับการฝึกอบรม และการลาศึกษาต่อของบุคลากร บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหารและการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย

4. ความมีอิสระ ประกอบด้วย การใช้จ่ายต่างๆ เป็นระบบเหมาะสมง่ายถ้วนเฉลี่ยได้มีการประเมินผลการใช้เงินภายหลังคือ ดูที่ผลผลิตของงาน การเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้โดยง่าย เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทุกหน่วยงานมีอิสระในการบริหารจัดการและหารายได้ของตนเองโดยมีเกณฑ์กลางในการดำเนินการเหมือนกัน และสภามหาวิทยาลัยเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย

5. ประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การใช้อำนาจบริหารจากระดับสูงสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานทางวิชาการ

การบังคับบัญชาหลายขั้นตอนและเป็นการประกันความถูกต้องและยุติธรรม ข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาผู้บริหารควรปิดเป็นความลับ เพื่อรักษาสิทธิส่วนบุคคล และอธิการบดีควรมีอำนาจบริหารงานอย่างมีอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด 6) ความคล่องตัวประกอบด้วย การลดจำนวนและขนาดโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีขนาดเล็กเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร

สมบัติ โขมิควานิช (2544, หน้า 43-47) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พบว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ปฏิบัติงานเป็นไปตามระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในระดับกลาง เมื่อพิจารณาแต่ละหลัก พบว่า ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางเกือบทุกหลัก ยกเว้นในหลักคุณธรรมปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

กรมการปกครอง (2545, บทคัดย่อ) ได้ประเมินองค์การบริหารส่วนตำบลข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้เกณฑ์ในการประเมิน 6 หลักเกณฑ์ ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลใดล่าหลัง หรือพัฒนาก้าวหน้า คือ หลักการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า พบว่า 3,423 แห่ง ล่าหลังและคอร์รัปชันสูงไม่ผ่านเกณฑ์ธรรมาภิบาลหรือคิดเป็นร้อยละ 50.75% และ อบต.จำนวน 233 แห่ง หรือ 34.60% มีการบริหารงานอยู่ระดับปานกลาง และมีเพียงจำนวน 955 แห่ง หรือ 14.6% บริหารงานอยู่ในระดับก้าวหน้า

ชาติชาย นรเศรษฐากรณ์ (2545, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ผลการวิจัยพบว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลักต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่นๆ คือ หลักนิติธรรม และหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นการกำหนดนโยบาย การพิจารณา ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการโครงการ จากแบบจำลองที่ได้ จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณีหินกรูดในทัศนะของภาคประชาชนแล้วหลักอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล เป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รายรอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น

ธีระพงษ์ บุษบงก์ (2545, หน้า 72) ได้ทำการศึกษา พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ พบว่า การตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนระหว่าง ผู้บริหารเพศชายและผู้บริหารเพศหญิงไม่

แตกต่างกัน และแก้ปัญหาการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนเพศชายและผู้บริหารหญิงไม่แตกต่างกัน

สุวรรณ ทองคำ (2545, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผลการวิจัย พบว่า สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก และวิจัยคุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหารและขนาดของโรงเรียนที่มีผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และที่ระดับ .01

ปฎิญา ปักกิ่งเมือง (2546, หน้า 89-97) ได้ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาของจังหวัดเพชรบุรี พบว่า พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาอยู่ในระดับมากทั้งในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน การมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับมาก พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารด้านการติดต่อสื่อสาร การกำหนดเป้าหมายการควบคุมงานส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สถาบันพระปกเกล้า (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี" เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีตามยุทธศาสตร์และภาคประชาชนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และการบริหารจัดการที่ดี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในภาคราชการและภาคประชาชน เพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี เพื่อวางแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำดัชนีชี้วัดการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งในส่วนของข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลปฐมภูมิ ผลการศึกษาพบว่า หลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักมีความเหมาะสม ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยภาพรวมของทั้ง 10 หน่วยงานพบว่าในภาพรวมมีระดับความโปร่งใสต่ำสุดคือ 0.46 ในขณะที่หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมมีคะแนนอยู่ในระดับ 0.81 ซึ่งนับว่ามากที่สุด ส่วนระดับคะแนนของหลักความคุ้มค่า หลักสำนักับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วม มีคะแนนรวม 0.64 0.65 และ 0.64 อยู่ในระดับมากตามลำดับ ที่น่าสนใจ คือ หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีคะแนนที่สวนทางกัน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีคะแนนอยู่ในระดับน้อยสำหรับหลักสำนักับผิดชอบ พบว่าหลักการจัดการกับผู้ไม่มีผลงานอยู่ในระดับ 0.04 (น้อย) และการมีแผนสำรองมีคะแนนเพียง 0.57 (ปานกลาง) ซึ่งสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสในเรื่องการให้ทุนให้โทษ ส่วนหลักความคุ้มค่านั้นอยู่ในระดับ 0.66 ขึ้นไปทั้งหมดแสดงว่าหน่วยงานตัวอย่างมีการประหยัดใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการแข่งขันในการทำงานในระดับสูง

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารการ จัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้าน ฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่างๆ และรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่อง โครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับ ระบบงานเก่า ไม่ยอมปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมา ใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและ กระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกัน จัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผย ตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบาง คนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

กฤษฎณา คงรัตน์, และคนอื่นๆ (2547, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 พบว่า การใช้หลัก ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 จำแนกตามวุฒิการศึกษา แยกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักความโปร่งใส และการเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัด เทศบาล เขตการศึกษา 7 จำแนกตามประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแยกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า

จำริญ บูรณกุล, และคนอื่นๆ (2547, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ทรรศนะของ ข้าราชการครูเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร พบว่า การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร สถานศึกษา โดยภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบทรรศนะของ ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งต่างกัน โดยภาพรวมผู้บริหารกับครูผู้สอนมีความแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน และเมื่อเปรียบเทียบทรรศนะของข้าราชการครู ที่มีระดับการจัดการศึกษาต่างกัน โดยภาพรวม การจัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 1-2 และ ช่วงชั้นที่ 3-4 มีทรรศนะการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในแต่ละหลัก ยกเว้นหลักความรับผิดชอบที่มีความแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

นพพล สุรนครินทร์ (2547, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมา ปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีทรรศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน

รับขวัญ ภาคภูมิ (2547, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ทั้งภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 จำแนกตามขนาดของสถานศึกษา พบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และสุขภาพขององค์การของสถานศึกษา ทั้งภาพรวมรายมิติอยู่ในระดับมาก และการเปรียบเทียบสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 เมื่อจำแนกตามขนาดของสถานศึกษา พบว่า สุขภาพขององค์การของสถานศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวกกับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์ (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี โดยภาพรวมมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

2. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรีที่มีประสบการณ์ในการบริหารแตกต่างกัน พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการบริหารตั้งแต่ 1-10 ปี และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ แต่มีด้านที่แตกต่างกัน 1 ด้าน คือ หลักคุณธรรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูที่มีต่อสภาพการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นกัน พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 1-2 มีสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 3- 4 มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

4. ปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ชั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรีที่ได้ตอบคำถามปลายเปิด พบว่า ด้านที่มีจำนวนความถี่ของปัญหา 3 ลำดับแรก คือ ด้านความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักการมีส่วนร่วม โดยครูได้เสนอแนวทางแก้ไขด้านหลักความโปร่งใสมากที่สุด รองลงมาคือด้านนิติธรรม ซึ่งปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับค่าเฉลี่ยที่ได้จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามแบบประเมินค่า

ชัชภูมิ สีชมภู (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากทุกด้าน รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้า จำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และภาวะผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านกระบวนการบริหารจัดการ จำแนกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การบริหารตามแผนการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาการวางระบบวางแผนปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล และการรายงานผลการจัดการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ตามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานบริหารในเขตพื้นที่การศึกษา พบว่ามีความเป็นไปได้ทางปฏิบัติในระดับมากทุกรูปแบบ

ชนันชัย รัตนไทรแก้ว (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน ซึ่งอยู่ในแต่ละหลักของธรรมาภิบาล พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การบริหารงบประมาณรองลงมา คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านงานวิชาการ ตามลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามขนาดของโรงเรียน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน พบว่า ในภาพรวมและในแต่ละหลักไม่แตกต่างกัน แต่เพื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ในหลักศึกษาชั้นพื้นฐานเขตพื้นที่ศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ผลการวิจัยสรุปได้ว่าความคุ้มค่าในเรื่องของการได้รับรางวัลด้านวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมงานวิชาการ ระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับขนาดกลาง และขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ รวมทั้งประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียนต่ำกว่า 10 ปี และสูงกว่า 20 ปี แตกต่างกัน

นิคม สมจิตร (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาอุตรธานี เขต 4 ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาทั้ง 6 หลัก และในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยด้านหลักคุณธรรมมีค่าเฉลี่ยสูงเป็นอันดับแรก
2. การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ตามความคิดเห็นผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนครูในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ
3. มีการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา จำแนกตามเพศ และขนาดสถานศึกษาไม่แตกต่างกัน ยกเว้นผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุ และวุฒิการศึกษา แตกต่างกันมีการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ภาวิณี ชินคำ (2547, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. ผู้บริหาร และครูโรงเรียนมัธยมโดยรวมมีปัญหาในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่ในระดับมากทุกด้าน
2. รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารงานโรงเรียนมัธยมศึกษาประกอบด้วยโครงสร้าง ดังนี้
 - 2.1 วางแผนการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล ควรกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกระบวนการ การบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล
 - 2.2 ปฏิบัติตามแผน
 - 2.3 ประเมินผลของกรการบริหารงานตามแผนงาน/ โครงการ
 - 2.4 ติดตามผลภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนงาน / โครงการเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานและวางแผนต่อไป

วัชรพงษ์ ตลอดพงษ์ (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีระดับการปฏิบัติการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากในทุกด้าน เมื่อเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระดับการศึกษาและวิชาเอกที่สำเร็จ การศึกษาต่างกัน พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประสบปัญหาการขาดแคลนครูกับปัญหาการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และมีความต้องการให้มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาในลักษณะที่เป็นเครือข่ายโดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำ รวมทั้งมีการบรรจุครูให้ครบตามเกณฑ์ และมีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง

สุรัชย์ นาทองไชย (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานของ คณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า การบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลชัยภูมิ โดยรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการในเรื่องของเงิน คน วัสดุสิ่งของ ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทางคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลชัยภูมิและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สามารถนำผลการศึกษาการบริหารงานในองค์กรของตนเองให้เกิดความเข้มแข็ง ต้องมีการพัฒนาบุคลากร ประชาชน และองค์กรอื่นๆ ในชุมชนไปพร้อมๆ กัน ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสร้างกลไกการตรวจสอบและการทำงานที่ประสานเชื่อมโยงให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อการบริหารงานจะได้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ทุกประการ และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

อารี เพ็ชรไทย (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการบริหารจัดการ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีความพร้อมในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและในภาพรวม มีความพร้อมในการบริหารจัดการมากกว่าหน่วยงานอื่น ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 6 หลัก ซึ่งครอบคลุมในเรื่อง ผู้บังคับบัญชาควรให้ความสนใจกับข้าราชการทุกฝ่ายในเรื่องเนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษควรลดความเหลื่อมล้ำในการจ่ายค่าตอบแทน ควรปรับพฤติกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนรวมทั้งควรส่งเสริมการทำงานเป็นทีมด้วย เป็นต้น

ชรินทร์ แผลงดี (2550, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการบริหาร ด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสสามัคคี สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนบึงพินาสสามัคคี มีปัญหาการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับน้อย โดยมีปัญหามากที่สุดคือ หลักความคุ้มค่า รองลงมาคือ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ

อภิญา แก้วชื่น (2550, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน มีการบริหารสถานศึกษาขั้น พื้นฐานผ่านภาระงาน 4 งาน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ บุคลากร บริหารทั่วไป โดยใช้หลัก ธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน 4 ประการ ได้แก่ การสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการ พัฒนาอย่างรอบด้าน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างความรู้อย่างต่อเนื่อง และการมี วัฒนธรรมองค์กรเพื่อการพัฒนา

2. วิจัยต่างประเทศ

เกอร์วิส (Grewlich, 1999, pp. 264 – 270) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมชาติของนโยบาย พบว่า วิธีการปกครองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การใช้ e – commerce อาจนำไปสู่ปัญหาในระบบและสร้างความเสียหายทั้งทางธุรกิจ และผู้ซื้อ งานวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงการกำหนดขอบข่ายที่จำเป็น ซึ่งจะช่วยให้ stakeholders ได้พัฒนาเป็นผู้บริหารที่มีคุณภาพสูงในโลกแห่งข้อมูลข่าวสาร จากแนวคิดของชาวยุโรปช่วยให้เห็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการเป็นธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจอธิปไตย การวางระเบียบตลอดจนการรักษาความปลอดภัยรวมทั้งการแข่งขัน หลักการเฉพาะและหลักการทั่วไปของผู้ปกครอง ข้อจำกัดและการร่วมมือในการจัดระเบียบตนเอง

พัคแนม (Putnam, 1993, pp. 156-162) ได้ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่นตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าจะมีการทุจริตน้อยมาก โดยพัคแนมได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวราบที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่างๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม (civil society) ในภาคเหนือ ทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนธรรมชาติที่ดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical relation) ระหว่าง เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลกับบริวารและคนในท้องถิ่น

พิลเล (pillay, 2004, pp. 586-605) ทำการศึกษาเรื่อง คอร์รัปชัน: สิ่งทำลายการไปสู่ธรรมชาติ: ในมุมมองของชาวแอฟริกาใต้ พบว่า การคอร์รัปชันในแอฟริกาใต้ มีผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเป็นตัวการสำคัญที่ขัดขวางการไปสู่การมีธรรมชาติการปกครองที่ซับซ้อนของแอฟริกาใต้ มีผลทำให้เกิดการคอร์รัปชันซึ่งมีผลต่อความมั่นคง และความเชื่อมั่นเป็นการทำลายค่านิยม และหลักการทางประชาธิปไตย แม้รัฐบาลแอฟริกาใต้จะสร้างระบบการต่อสู้กับการคอร์รัปชัน แต่ยังคงมีปัญหาคอร์รัปชันอยู่นั่นเอง ปัญหาที่พบคือ การขาดโครงสร้างการต่อต้านคอร์รัปชัน ขาดข้อสนเทศเกี่ยวกับคอร์รัปชันและผลของคอร์รัปชันที่มีต่อการมีธรรมชาติ งานวิจัยนี้ศึกษารายละเอียดต่างๆ ที่สัมพันธ์กับการคอร์รัปชันและธรรมชาติในแอฟริกาใต้ วิเคราะห์ วิจาวรณ์ สิ่งทำลายของประเทศและองค์กรต่างๆ ที่ร่วมกันต่อต้านคอร์รัปชันให้ดีขึ้นอย่างมุนานะ ในขณะที่อุปสรรคการมีส่วนร่วมในการวางแผนอยู่ในรูปแบบของเวลาที่มอบหมายงาน วงจรของระดับการตัดสินใจที่เพิ่มขึ้น

ไพ (Pei, 1999, pp. 1-33) ได้ศึกษาทางสถิติด้วยวิธี multivariate regression จาก 83 ประเทศ พบว่าการเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง 1 หน่วย หรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจ 1 หน่วย มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของธรรมชาติถึง 3 เท่า ซึ่งหมายถึงการลดลงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงถึง 3 เท่า นั่นเอง สรุปว่าหากจะวัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและธรรมชาติ

จะพบว่าประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากกว่า จะมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นและการฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง

มีแกน (Meegan, 1986, pp. 1139 – A) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการวางแผนและพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนคาทอลิกในรัฐวิสคอนซิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มขึ้นของความร่วมมือในการวางแผน และแนวความคิดของบุคลากรเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า การวางแผนและคุณภาพของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กัน องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการวางแผนคือ หลักสูตร และครูใหญ่ มีทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของโรงเรียนในแง่บวกมากกว่าครูทั่วไป

รอย, และ ทิสเดิล (Roy, & Tisdell, 1998, pp.1310 – 1325) ทำการศึกษาวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในการพัฒนาที่ยั่งยืน : ผลต่อสถาบันต่างๆ ธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสถาบันและแหล่งทรัพยากรทางการบริหาร ในบางกรณีการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ส่วนกลางก็ไม่เหมาะสม และบางกรณีการกระจายอำนาจก็ไม่ได้ผลเช่นกัน เช่น ในประเทศอินเดียการกระจายอำนาจไปยังระดับหมู่บ้านนั้น ไม่ได้แสดงถึงผลสำเร็จต่อการพัฒนาชนบท และบางครั้งยังมีผลต่อการทำลายสภาพแวดล้อม ดังนั้นทั้งการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจล้วนมีทั้งด้านดี และด้านเสีย ด้วยกันทั้งคู่ ใน west Bengal และ central Himalayan ของประเทศอินเดีย ทำการสำรวจพบว่า การปลอดจากการควบคุมชุมชน และการเข้มงวดต่อการใช้สิทธิของชาวบ้าน เป็นตัวการในการลดแรงจูงใจ รวมทั้งความสามารถของชาวบ้านในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน แต่ในทางตรงกันข้ามในรัสเซีย ป่าถูกทำลาย เนื่องจากความอ่อนแอของรัฐบาลกลาง ธรรมาภิบาลยังขึ้นอยู่กับกรณีสถาบันที่ดี ปลอดจากการคอร์รัปชัน มีข้าราชการที่ดี การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นต้องการการเมืองที่ดี และการจัดการสถาบันที่ดี ซึ่งจะช่วยให้เกิดธรรมาภิบาลได้

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปให้เห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขึ้นอยู่กับสภาพการบริหารในแต่ละเขตพื้นที่ ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จะต้องตระหนักและเห็นความสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้เพื่อการบริหารสถานศึกษาไปในทิศทางที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ มีการวางแผนการบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้และเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บริหารที่ดีควรยึดมั่นในความดีงาม มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ยอมรับผลดี ผลเสียจากการกระทำ และรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่า ซึ่งถ้าผู้บริหารมีหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลักไว้อย่างครบถ้วน จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น