

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้หลัก  
ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามลำดับดังนี้

1. การบริหารสถานศึกษา
2. คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา
3. การปฏิบัติงานร่วมกันของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. แนวทางการปฏิบัติร่วมกันของสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. ความสำเร็จในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและกิจการที่ดี
6. แนวทางส่งเสริมการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
7. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
8. จรรยาบรรณของผู้บริหาร
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### การบริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะต้องกำหนด  
แผนวิธีการตลอดจนขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานไว้อย่างเป็นระบบ แบบแผน เพราะถ้าระบบ  
บริหารภายในสถานศึกษาไม่ดีจะกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่นๆ ของหน่วยงานได้ ดังนั้น  
ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารสถานศึกษา จึงขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของผู้บริหาร  
สถานศึกษาเป็นสำคัญ

การบริหารโรงเรียนได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ซึ่งนำเสนอเพื่อประกอบการ  
พิจารณาดังนี้

พนัส หันนาคินทร์ (2513 : 25) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนไว้ว่า เป็นภารกิจ  
ของการบริหารเพื่อให้งานบรรลุตามจุดมุ่งหมาย ทั้งยังให้ข้อสังเกตว่าการบริหารโรงเรียนมุ่งหวังที่  
จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพ

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2521 : 45) ได้กล่าวว่าการบริหารการศึกษาที่จัดขึ้นในระบบโรงเรียนเป็นภารกิจของผู้บริหารและครูร่วมกันดำเนินการจัดกิจกรรมเลือกสรร และควบคุมสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนในด้านต่างๆ ตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ค่านิยม คุณธรรม ตลอดจนการถ่ายทอดวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีให้แก่เด็กและเยาวชน เพื่อเป็นสมาชิกที่มีประสิทธิภาพในสังคม สมดังเจตนารมณ์ของโรงเรียนที่กำหนดไว้

สมบูรณ์ พรธนาณพ (2521 : 10) กล่าวว่าการบริหารโรงเรียน คือการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบของโรงเรียน อันได้แก่ การให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคมให้บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้

วิจิตร วรุษยางกูร (2528 : 15) ให้ความหมายการบริหารโรงเรียนไว้ว่า คือกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้การบริการทางการศึกษาแก่เยาวชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านความรู้ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

หวน นรุพันธ์ (2528 : 5) ให้ความหมายว่า การบริหารโรงเรียน คือการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อบริการทางการศึกษาแก่สมาชิกให้เป็นสมาชิกที่ดีและมีคุณภาพ

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 45) กล่าวว่าการบริหารโรงเรียนคือการที่ผู้บริหารใช้กระบวนการต่างๆ ที่ใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษา ตามความมุ่งหมายของหลักสูตร

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2534 : 12) ให้ความหมายการบริหารโรงเรียนไว้ว่า การที่ผู้บริหารโรงเรียนมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติทั้งนอกและในโรงเรียนในการดำเนินการ 5 ประการ

1. การให้โอกาสทางการศึกษาในโรงเรียนหรือบริหารงานวิชาการ
2. บริหารงานบุคลากรในโรงเรียน
3. บริหารงานที่เกี่ยวกับชุมชนและการประชาสัมพันธ์โรงเรียน
4. บริหารงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ ธุรการ การเงิน และการให้บริการ
5. การบริหารกิจการนักเรียน

การบริหารโรงเรียนเป็นกิจกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้หลักการบริหาร 4 M'S มาพัฒนาสถานศึกษาเพื่อให้องค์กรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ บรรลุเป้าหมายที่สถานศึกษากำหนดไว้

### แบบของผู้บริหาร

ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการควบคุมดูแลให้ได้ปฏิบัติหน้าที่ การเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายการศึกษา ผู้บริหารในฐานะเป็นผู้นำของโรงเรียนและเป็นผู้บังคับบัญชาของครูในโรงเรียนจะต้องช่วยให้โรงเรียนสามารถพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าในทุกด้าน ผู้บริหารแต่ละคนจะมีรูปแบบการใช้อำนาจในการบริหารแตกต่างกันไป

แบบของผู้บริหารหรือแบบของผู้นำ (Leader) จะเป็นตัวกำหนดหรือบ่งบอกถึงรูปแบบการบริหารโรงเรียนนั้นๆ

Likert (สมพิส สวัสดิ์ 2535 : 68 ; อ้างอิงมาจาก Likert 1996) ได้ศึกษาเพื่อหารูปแบบและพฤติกรรมการบริหารที่มีประสิทธิภาพผลได้ 4 แบบ และแต่ละแบบชี้ให้เห็นพฤติกรรมผู้นำที่ใช้ในการบริหารดังนี้

แบบที่ 1 เป็นการบริหารงานลักษณะที่ผู้นำไม่ไว้เนื้อเชื่อใจในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาการตัดสินใจและบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับผู้นำเพียงฝ่ายเดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาจะถูกบังคับให้ปฏิบัติงานโดยไม่มีข้อแม้ไม่ได้ออกความคิดเห็น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามเป็นไปอย่างห่างเหิน ผู้ตามรู้สึกกลัวผู้นำมีลักษณะเหมือนหนูกกลัวแมว

แบบที่ 2 เป็นการบริหารงานในลักษณะที่ผู้นำให้ความเชื่อผู้ใต้บังคับบัญชาบ้างเล็กน้อย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชามีลักษณะเช่นเดียวกับนายกับบ่าว แต่อำนาจการตัดสินใจหรืออำนาจการสั่งการอยู่กับผู้นำเพียงคนเดียว

แบบที่ 3 เป็นการบริหารงานในลักษณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ อำนาจการตัดสินใจบางอย่างอยู่ที่ผู้บริหารระดับกลาง การติดต่อสื่อสารภายในเป็นระบบสองทาง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บริหารอยู่ในระดับค่อนข้างดี

แบบที่ 4 เป็นการบริหารในลักษณะที่ผู้นำให้ความไว้วางใจ และให้เกียรติผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง การตัดสินใจต่างๆ ขึ้นอยู่กับเหตุผลและข้อเสนอแนะ ที่ได้รับจากผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ตาม การวางแผนและกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานนั้น เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยดีมีลักษณะแบบอบอุ่นช่วยกันคิดช่วยกันทำ

จากผลการวิจัยพบว่าการบริหารงานโดยแบบที่ 4 ก่อให้เกิดผลในการปฏิบัติงานมากที่สุด และการบริหารงานโดยแบบที่ 1 โดยประสิทธิผลในการปฏิบัติงานน้อยที่สุด

### คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา

คุณลักษณะของผู้บริหาร หมายถึง ลักษณะหรือคุณสมบัติที่ดีของผู้บริหารเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

คุณลักษณะของผู้บริหารที่สามารถจะปฏิบัติให้ได้รับผลสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพนั้นมีหลายท่าน ได้ค้นคว้าและรายงานไว้ดังนี้

วิจิตร วรุษยางกูร (2528 : 12) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร

ดังนี้

1. ความเป็นผู้นำ (Leadership) คือมีอิทธิพลในตนเองสูงกว่าอิทธิพลอื่นๆ ของบุคคลในกลุ่ม และสามารถชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานได้ คุณสมบัติด้านนี้ประกอบด้วยลักษณะต่างๆ คือมีความร่าเริงแจ่มใสและอดทน สามารถตัดสินใจและจูงใจคน มีความรับผิดชอบ ฉลาดและไหวพริบดี มีความอดสาหะวีริยะ มีความเสียสละ มีบุคลิกภาพดี และมีความเป็นประชาธิปไตย

2. มีความรู้และประสบการณ์ (Knowledge and Experie) เป็นคุณสมบัติที่เกี่ยวกับงานในอาชีพของผู้บริหารโดยเฉพาะ เช่น มีความรู้และประสบการณ์ มีความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของงานและรู้เท่าทันเหตุการณ์

3. มีมนุษยสัมพันธ์ดี (Human Relationship) ผู้บริหารจะต้องทำงานร่วมกับบุคคลทั้งนอกและในโรงเรียน ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญๆ คือ ยิ้มแย้มแจ่มใส มีความเสมอต้นเสมอปลาย ยกย่องชมเชย รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความยืดหยุ่นเปิดเผยและเป็นกันเอง

4. มีคุณธรรมสูง (Virtue) คุณธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของผู้บริหารให้ประพฤติแต่สิ่งที่ดีงาม ได้แก่ ความยุติธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความจงรักภักดี และมีศีลธรรม มีสุขภาพดี (Hralthy) คือสุขภาพกาย (Physical Health) และสุขภาพจิตดี (Mental Health) สุขภาพจะเป็นเครื่องเสริมการปฏิบัติงานให้ถูกต้องและสม่ำเสมอ

นพพงษ์ บุญจิตราคู (2534 : 25) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้บริหารที่ดี และจะปฏิบัติงานได้ประสบความสำเร็จกำหนดไว้สองประการคือ คุณสมบัติเบื้องต้นและคุณสมบัติในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. คุณสมบัติเบื้องต้นของนักบริหาร (Basic Qualifications of the Executive)

- 1.1 มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด (Intelligence)
- 1.2 สามารถในการวิเคราะห์ (Analytical Ability)
- 1.3 สามารถในการพิจารณาเหตุการณ์ (Judgement)
- 1.4 มีความคิดริเริ่มและเป็นผู้รอบรู้ (Initiative and Resourcefulness)
- 1.5 จิตใจมั่นคงไม่เอาแต่อารมณ์ (Emotional Stability)
- 1.6 มีบุคลิกลักษณะและความประพฤติส่วนตัวดี (Good Personality)
- 1.7 มีคุณสมบัติความเป็นผู้นำ (Leadership in Scion)

#### 2. คุณสมบัติการปฏิบัติงาน (Action Characteristics of the Executive)

- 2.1 ริเริ่มและมีความคิดใหม่ๆ อยู่เสมอ (Alet : New ideas)
- 2.2 ใจกว้าง (Open Minded)

- 2.3 รู้จักเวลา (Sense of Timing)
- 2.4 รู้ว่าจะรีบด่วน ไม่รีบด่วน (Sense of Urgency)
- 2.5 รับฟังรู้จักเลือกความเห็นที่ดี (Free Market – Ideas)
- 2.6 หนักเอาเบาสู้ (Cover a Challenge)
- 2.7 หนักแน่นอดทนไม่ท้อถอย (Tough Minded)
- 2.8 สามารถในความคิดสร้างสรรค์ (Creative)
- 2.9 สามารถในการปรับปรุงงาน (Innovator)
- 2.10 รู้จักพิจารณาฟันฝ่าอุปสรรค (Judgement Dilemma of Ideas Versus Disturbance)

สถาบันพัฒนาผู้บริหาร กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำหลักสูตร “ผู้บริหารสถานศึกษา มืออาชีพ” โดยกำหนดคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษามืออาชีพไว้ 6 ประการ คือ

1. การเป็นผู้นำที่มีคุณธรรมจริยธรรม ในเรื่องต่อไปนี้
  - 1.1 คุณธรรมจริยธรรมสำหรับผู้บริหารมืออาชีพ
  - 1.2 การบริหารบุคคลตามแนวความคิดของศาสนา
  - 1.3 การบริหารจัดการภูมิปัญญาไทย เพื่อพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม
2. การเป็นผู้นำด้านการจัดระบบ ในเรื่องต่อไปนี้
  - 2.1 การพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้
  - 2.2 การจัดและใช้ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร
  - 2.3 การจัดระบบเครือข่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
  - 2.4 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ
3. การเป็นผู้นำด้านวิชาการ ในเรื่องต่อไปนี้
  - 3.1 การพัฒนาหลักสูตรเพื่อความเป็นเลิศ
  - 3.2 การพัฒนารูปแบบกระบวนการเรียนรู้
  - 3.3 การพัฒนาครูตามแนวปฏิบัติการศึกษา
  - 3.4 การประเมินผลเพื่อพัฒนาคุณภาพคุณภาพผู้เรียน
4. การเป็นผู้นำด้านการบริหารจัดการ ในเรื่องต่อไปนี้
  - 4.1 การวางแผนกลยุทธ์
  - 4.2 การบริหารแบบมีส่วนร่วม
  - 4.3 ผู้บริหาร : ผู้นำการเปลี่ยนแปลง
  - 4.4 การบริหารความขัดแย้ง
  - 4.5 การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.6 เทคนิคการบริหารจัดการแนวใหม่

#### 5. การเป็นผู้นำด้านสังคมและชุมชน ในเรื่องต่อไปนี้

##### 5.1 การบริหารจัดการโรงเรียนเพื่อชุมชนและสังคม

##### 5.2 การบริหารในบริบทที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคม

#### 6. การเป็นผู้นำการพัฒนาตนเองในเชิงบริหาร ในเรื่องการพัฒนาตนเองเพื่อเป็นผู้บริหารมืออาชีพ

จากแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหาร สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีคุณลักษณะเด่นด้านความเป็นผู้นำในด้านต่างๆ เช่น ผู้นำด้านการจัดระบบ ด้านวิชาการ ด้านการบริหารจัดการ ด้านสังคมและชุมชน ด้านการพัฒนาตนเอง ผสมผสานกันเพื่อการบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามเป้าหมาย มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา เป็นบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ แสวงหาความรู้ใหม่ๆ มาปรับใช้ตลอดเวลา มีมนุษยสัมพันธ์ควบคู่กับการมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีความสามารถในการครองตน ครองคน และครองงาน พัฒนาตน พัฒนาคณะ พัฒนางานให้ทันเหตุการณ์และทันสมัย มีอุดมการณ์ มีความเสียสละ เป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะที่ต้องสร้างให้มีขึ้นในตัวผู้บริหาร

### การปฏิบัติงานร่วมกันของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### 1. องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามกฎกระทรวงที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2546 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุ และหรือองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษาทำหน้าที่เป็นกรรมและเลขานุการ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติ วิธีการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการด้วย

#### 2. ความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นองค์คณะบุคคลที่ทำงานร่วมกับสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองได้ ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นความหลากหลายของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจึงเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านต่างๆ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาดังนี้

การศึกษา มีความมุ่งมั่น มีเวลาที่จะอุทิศร่างกายแรงใจพัฒนาสถานศึกษาของชุมชนให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐานตามที่ชุมชน สังคม และประเทศชาติต้องการ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนสังคมเข้มแข็งและประเทศชาติก้าวหน้า

### คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

สภาพการองค์คณะบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษาจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบองค์คณะบุคคลในระดับสถานศึกษาได้ดังนี้

- 1) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความชัดเจนเรื่องบทบาทหน้าที่ว่าตนเองจะทำอะไร ทำอย่างไร และทำเพื่ออะไร
- 2) บุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการส่วนใหญ่ได้รับการร้องขอจากสถานศึกษามากกว่าได้รับการคัดสรรจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ
- 3) วิธีการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการยังขาดทักษะ และประสบการณ์ เช่น ทักษะร่วมประชุมตัดสินใจ เป็นต้น
- 4) สถานศึกษาส่วนหนึ่งยังคิดว่าคณะกรรมการฯ เป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านทรัพยากรทางการศึกษามากกว่าเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน
- 5) กรรมการสถานศึกษาส่วนหนึ่งยังคิดว่าการบริหารจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเพียงที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ปฏิบัติตามการร้องขอของสถานศึกษา
- 6) กรรมการการศึกษาแต่ละคนมีภาระงานมาก การประชุมจึงขาดความต่อเนื่องและความพร้อมเพียง
- 7) ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขาดคุณภาพ จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ การบริหารจัดการนำข้อมูลไปใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อการตัดสินใจ การแก้ปัญหา หรือพัฒนาการศึกษา ส่วนใหญ่จึงอยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกและประสบการณ์เดิม

ในอดีตสถานศึกษาขาดความคล่องตัวในการบริหาร ปัจจุบันสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวสูง สามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเอง แต่กรรมการสถานศึกษาบางส่วนยังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่จะต้องมีการกำกับส่งเสริมและสนับสนุนคณะกรรมการศึกษาอย่างใกล้ชิด

### คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในความหวังของการปฏิบัติการศึกษา

การกำกับ สนับสนุนและส่งเสริมกิจการของสถานศึกษาเป็นบทบาท หน้าที่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด เป็นภารกิจหลักของ การทำงานร่วมกับสถานศึกษาในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้

- 1) มีความรู้ความเข้าใจมีทักษะในการทำงานร่วมกับสถานศึกษา และมีการพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง
- 2) มีความกระตือรือร้น เต็มใจ อุทิศ ทุ่มเทและเสียสละเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา
- 3) มีปฏิสัมพันธ์ที่เคารพสิทธิพื้นฐานซึ่งกันและกัน
- 4) ยอมรับความสามารถของบุคคลที่มีความแตกต่างกัน

บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาต่อการส่งเสริมภารกิจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บรรลุตาม ความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายมาตรฐานในการบริหารจัดการ ทางการศึกษา ทั้งนี้ การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จนั้น สถานศึกษาและคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีรูปแบบวิธีการทำงานที่ประสานสอดคล้องกันโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาการศึกษาให้บรรลุตามที่ร่วมกันกำหนดขึ้น โดยในส่วนของสถานศึกษาควรมี บทบาทในการส่งเสริมภารกิจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มาร่วมสร้างสรรค์ความ เจริญก้าวหน้าในกิจการของสถานศึกษา

### แนวทางการปฏิบัติร่วมกันของสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในการปฏิบัติหน้าที่สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา ควรมีการทำความเข้าใจ ตั้งแต่เริ่มแรกของการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษา คือ “ผู้เชื่อมโยง” ระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะคณะกรรมการและเลขานุการกับสถานศึกษาในฐานะผู้บริหาร ดังนั้นผู้บริหารจึงเป็นผู้ ประสานการดำเนินกิจการต่างๆ โดยคำนึงข้อคิด ความเห็น และมติของคณะกรรมการ



2. กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การเข้าใจบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ หากมีข้อเสนอแนะใดๆ ควรนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วสรุปผลที่มีมติที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อได้มติแล้วประธานก็จะมอบให้ผู้บริหารสถานศึกษานำไปสู่การพิจารณาดำเนินการของสถานศึกษา

สำหรับบทบาทในการ “กำกับ” ควรเป็นการติดตามการปฏิบัติงานตามที่สถานศึกษาได้ทำแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายและแนวนโยบายของหน่วยเหนือหรือตามมติที่กำหนดร่วมกัน โดยไม่ควรกำกับการทำงานของผู้บริหาร ครู อาจารย์ คือไม่แสดงบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาเสียเอง

ในการรับทราบผลการดำเนินการ ควรดูเป็นภาพรวมของสถานศึกษาว่าผลการดำเนินงาน ทั้งระหว่างดำเนินการ สิ้นปีงบประมาณ และสิ้นปีการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุง พัฒนากิจการของสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้อง “ไม่สั่งการ” ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ไปยังบุคคลอื่น ได้แก่ ครูหรือบุคลากรในสถานศึกษา เพราะอำนาจการสั่งการเป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่จะรับผิดชอบการนำข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และมติของคณะกรรมการสถานศึกษาไปสู่การปฏิบัติ

จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอาจมีส่วนร่วมกับสถานศึกษาในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในกิจการของสถานศึกษา โดยร่วมรับรู้ความคิดร่วมทำ ร่วมรับผล และร่วมประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง สมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมศิษย์เก่า องค์กรชุมชนและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิรูปการศึกษาแล้วยังต้องยึดหลักการดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 ประการคือ

1. หลักนิติธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ
2. หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติงานหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคม มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และประกอบอาชีพที่สุจริต
3. หลักความโปร่งใส การทำงานทุกขั้นตอนต้องยึดหลักโปร่งใสเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงกลไกการทำงานร่วมกันให้สามารถตรวจสอบมีการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

4. หลักการมีส่วนร่วม มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญการบริหารและจัดการศึกษา

5. หลักการรับผิดชอบ มีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่นสำนึกและรับผิดชอบต่อในการตัดสินใจที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และสถานศึกษาใส่ใจและกระตือรือร้นในแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและมีความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเองตามบทบาทและหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา

6. หลักความคุ้มค่า มีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเยาวชนและประชาชนที่สถานศึกษารับผิดชอบ

**การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) หรือ หลักธรรมาภิบาล**

กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน จะเห็นว่าเป็นไปในอัตราที่รวดเร็วมาก ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีที่รุดหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

จากประสบการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลก เป็นบทเรียนสำคัญที่บ่งบอกให้รู้ว่า เมื่อใดที่ประเทศไม่มีการเตรียมความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง ปัญหาในแง่มุมต่างๆ ย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ถ้าประเทศใดมีการเตรียมความพร้อม กรณีหากมีการเปลี่ยนแปลงประเทศนั้นก็สามารถที่จะทำให้ปัญหาต่างๆ ทุเลาลงได้บ้าง

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) จะเป็นอีกส่วนสำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่จะเป็นเครื่องมือสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศชาติ ในอันที่จะสามารถรองรับกระแสของความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของโลกและภาวะวิกฤติได้อย่างทันสถานการณ์

#### **ความเป็นมาของแนวคิด**

Good Governance หรือธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ทุกสังคมทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศ จะเรียกว่าที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว ต้องการให้เกิดขึ้น “Good Governance” เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึงกรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในการบริหารระดับบริษัทก็จะ

เรียกว่า Corporate Governance ในราชการเรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ถือว่า Good Governance เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและเนื่องจากองค์กรทั้งสอง จะต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของเงินทุน จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและในระยะยาว สังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่เข้มแข็ง มั่นคงมีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤติที่เกิดขึ้นภายหลัง (คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ 2543)

แนวความคิดเรื่อง Good Governance เมื่อเข้าแพร่หลายในประเทศไทยได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิเช่น ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ ธรรมาภิบาล ระบบบริหาร การบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

1. ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแนวคิดในการทำงานใหม่ โดยมุ่งสร้างประโยชน์ให้ประชาชนแทนการรักษากฎ ระเบียบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ล้าสมัย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน มุ่งให้บริการประชาชนแทนการเป็นเจ้าของบุญนาย ยึดหลักความเสมอภาคเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติหรือเล่นพรรคเล่นพวก

2. การให้บริการประชาชน นอกจากคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลแล้ว ภาครัฐจะต้องตระหนักถึงเวลา และค่าใช้จ่ายของประชาชนที่มาติดต่อราชการด้วย เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ โดยจะต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สั้น โปร่งใส และให้บริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว

#### หลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### จุดมุ่งหมายของการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

1. สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและเอกชน รองรับได้ทันทีในยามที่มีปัญหา

2. พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไข จุลมณฑลต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง และเอกราชให้ รวดเร็ว ชัดเจนและเป็นธรรม

3. ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐ และเอกราชให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

4. ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

5. จัดการทุจริตประพดมิชอบ และการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

หลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการที่พึงยึดถือ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็น ธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของ รับผิดชอบหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้ สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการได้ สานสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงมติและอื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพ ในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างมีคุณค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวลาที่โลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน

### กลยุทธ์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

เพื่อสร้างระบบบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน และกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพ ไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ดีต่อประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานกับประชาชนและภาคเอกชน ได้อย่างราบรื่น

2. ภาคธุรกิจเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์การเอกชนต่างๆ มีกติกากิจการที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ปัจจุบันบุคคลถึงระดับกลุ่ม ประชาสังคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเพื่อเป็นพลัง และประเทศ ที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

Good Governance เป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาอันนานจึงจะเข้าไปอยู่ในจิตสำนึกของข้าราชการและประชาชนได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็นก้าวแรกหรือแรกได้ว่าเป็นการวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่

แม้ว่าภาคราชการจะมีระเบียบหรือกลไกต่างๆ มากมาย แต่หากจิตสำนึก วิธีชีวิต วิธีปฏิบัติงานไม่ปรับให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ก็คงเป็นเรื่องยากที่จะเกิด Good Governance ได้ในสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการประณตศึกษาแห่งชาติ 2546 : 25-35)

### แนวทางปฏิบัติในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

แนวทางที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อจะให้เกิดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีดังนี้

1. สร้างความตระหนักในสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

7. ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนการสร้างความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อ คณะรัฐมนตรี

## ความสำเร็จในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

### แนวทางไปสู่ความสำเร็จ

ทุกภาคในสังคม ได้แก่ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนต้องร่วมกันในการ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้ดียิ่งขึ้น

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยสำคัญ คือ ผู้นำและเจ้าหน้าที่ทุกคนและต้องเข้าใจ มีจิตสำนึก เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการ ดำเนินในเรื่องนี้

กระบวนการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในสังคมใดๆ ขึ้นอยู่กับ วิธีการใช้อำนาจ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ผู้ใช้อำนาจและผู้ถูกใช้อำนาจหากทั้งสองฝ่ายพอใจ ย่อมหมายความว่าสังคมนั้นมีการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

องค์ประกอบการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มี 4 ประการ

1. ความเชื่อของผู้มีอำนาจสามารถแบ่งปันได้
2. กลไกแบ่งปันอำนาจ
3. กลไกการคานอำนาจ
4. ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจและการคานอำนาจ

### แนวทางการส่งเสริมสนับสนุน

1. ส่วนราชการ ต้องให้ความสำคัญและกำกับดูแลให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ปฏิบัติภาระหน้าที่และดำเนินกิจกรรม แผนงาน โครงการ โดยยึดหลักการ 6 ประการตามระเบียบ อย่างเคร่งครัด

2. ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบและคู่มือฉบับนี้ เพื่อให้เกิดการดำเนินการตามระเบียบ เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ และคณะรัฐมนตรีจะได้ทราบความคืบหน้าในการปฏิบัติตามระเบียบเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

3. สำนักงาน ก.พ. จะเป็นศูนย์กลางในการสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

4. สำนักงาน ก.พ. จะจัดให้มีการมอบรางวัลนายกรัฐมนตรีประจำปี สำหรับหน่วยงาน ดีเด่น 3 หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามระเบียบ

### ความคาดหวังในการดำเนินการตามระเบียบ

1. ภาครัฐจะมีการทำงานที่โปร่งใสมากขึ้น การทุจริตประพฤติมิชอบกระทำได้ยากมากยิ่งขึ้น ทำให้การทำงานใดๆ เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อทั้งทางราชการและประชาชน ไม่เกิดการสูญเสียทรัพยากรสาธารณะ โดยไร้ประโยชน์ การทำงานถึงผลกระทบทที่จะเกิดขึ้นกับงานบริการและส่วนรวม
2. ประชาชนจะได้รับบริการที่ดีขึ้นจากภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐมีกลไกการทำงานที่ดีมีผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมและความรับผิดชอบ ตระหนักผลกระทบทที่จะเกิดขึ้นกับงานบริการและส่วนรวม
3. ประเทศมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีระบบภูมิคุ้มกันจากการประสบภาวะวิกฤตต่างๆ อันอาจเกิดขึ้นในภายหน้า

### แนวทางส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าวได้แก่

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

หลักธรรมาภิบาล อาจบูรณาการเข้ามากับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษา คือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข ดังแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 30)



ภาพที่ 1 ภาพรวมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล  
ที่มา คู่มือการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 31)

### การบริหารแบบมีส่วนร่วม

นักทฤษฎีด้านการบริหารได้พยายามคิดค้นหาวิธีการการบริหารที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป การบริหารแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นแนวคิดทางการบริหารที่ยอมรับในยุคปัจจุบันว่าเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เหมาะสมกับยุคสมัยสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะคำนึงถึงความสำคัญของผู้ร่วมงานทุกระดับ

แมรี พากเกอร์ ฟุลเลตต์ Mary Paker Follett (วิโรจน์ สารวัตนะ 2542 : 25 ; อ้างอิงมาจาก Mary Paker Follett 1998) ให้ทัศนะทางการบริหารว่าในองค์กรควรมีการปฏิบัติงานแบบมีอำนาจร่วมกัน (Power With) มากกว่าการมีอำนาจเหนือกว่า (Power over) ดังนั้นควรพัฒนาการ



ทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างนักบริหารกับผู้ปฏิบัติมากกว่าจะเป็นแบบสายการบังคับบัญชา และควรแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการเชิงบูรณาการ

แนวคิดในการบริการแบบมีส่วนร่วมเกิดจากทศนะเกี่ยวกับการตัดสินใจในทางการบริหาร มากกว่าการตัดสินใจทางการบริหารควรจะมีการตัดสินใจโดยกลุ่ม (Group) มากกว่าโดยคนเดียว คนเดียว เนื่องจากจะทำให้มีข้อมูลสารสนเทศและความรู้ประกอบการตัดสินใจได้มากกว่า สามารถสร้างสรรค์ทางเลือกเพื่อการตัดสินใจได้มากขึ้น ทำให้เกิดความเข้าใจและยอมรับ การตัดสินใจได้ดีกว่า สมาชิกขององค์กรสามารถพัฒนาทักษะให้สอดคล้องกับผลการตัดสินใจในอนาคตได้ดีกว่า ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์

#### แนวทางการสร้างร่วมในองค์กร

การให้มีส่วนร่วมในองค์กรได้มีนักวิชาการทางการบริหารให้แนวทางไว้ดังต่อไปนี้

Davis (บุญฤทธิ์ เพชรวิศิษฐ์ 2535 : 75 ; อ้างอิงมาจาก Davis 1996) ได้เสนอแนะการสร้างเงื่อนไขเพื่อการนำไปสู่การมีส่วนร่วมดังนี้

1. จะต้องใช้เวลาเพียงพอ เพื่อสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมก่อนดำเนินการ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นยากในสภาวะการณ์ฉุกเฉิน
  2. การมีส่วนร่วมงานจะต้องไม่ฝ่าฝืนค่านิยมเศรษฐกิจของมวลสมาชิก ผู้ร่วมงานไม่อาจใช้เวลาทั้งหมดในการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมทุกเรื่องได้
  3. หัวข้อของการมีส่วนร่วมจะต้องสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในองค์กร หรือบางหัวข้อที่มวลสมาชิกมีความสนใจร่วมกัน หรืองานที่มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ
  4. ผู้มีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ในเรื่องของ การมีส่วนร่วมและการปฏิบัติ
  5. ผู้มีส่วนร่วม จะต้องสามารถติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถแลกเปลี่ยนแนวคิดซึ่งกันและกันได้
  6. ไม่สร้างความรู้สึกละแฉงไม่ติดต่อผู้ร่วมงาน ถ้าผู้ร่วมงานมีความรู้สึกต้องพะวงต้องสภาพของตัวเอง เขาจะไม่ให้ความร่วมมือ ทำนองเดียวกันผู้บริหารจะต้องมีความรู้สึกละแฉงไม่ถูกคุกคามต่อหน้าที่ ไม่เช่นนั้นเขาจะไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารอีกต่อไป
  7. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการปฏิบัติงานเช่นนั้นจะเกิดในองค์กรที่เป็นอิสระทางความคิดของเพื่อนร่วมงานแต่ละคน
- สมพงษ์ เกษมสินธุ์ (2523 : 35) ได้เสนอแนวทางหรือวิธีการที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหาร 5 ประการ คือ

1. เป็นกระบวนการกำหนดจุดหมายของโรงเรียน การกำหนดนโยบาย การวางแผนงบประมาณ การนำไปปฏิบัติและประเมินผลในเชิงบูรณาการที่แตกต่างจากกระบวนการที่ใช้อยู่เดิม

2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากคณะครู นักเรียน และชุมชนที่เหมาะสมมีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน

3. เน้นหน้าที่หลักของโรงเรียน คือการเรียนการสอนและการบริหารแผนงานที่สอดคล้องกับรูปแบบปกติของงานโรงเรียน

ซึ่งวงจรการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม มี 6 ขั้นตอนที่สำคัญๆ คือ

1. การกำหนดจุดหมาย และความต้องการ ซึ่งจำแนกจุดหมายของโรงเรียนออกเป็น 4 ประเภท คือ

1.1 จุดหมายสำหรับผลลัพธ์นักเรียน

1.2 จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการเรียนรู้

1.3 จุดหมายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

1.4 จุดหมายเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน เช่นเพื่อเปิดโอกาสที่หลากหลายให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในกิจกรรมโรงเรียน

2. กำหนดเป้าหมายนโยบาย (Policy) เป็นข้อความที่แสดงถึงจุดมุ่งหมาย (Purpose) และแนวทางการปฏิบัติงานอย่างกว้างๆ (Broad Guidelinnes) เพื่อบรรลุจุดหมายแนวทางนี้อาจมีหนึ่งแนวทางหรือมากกว่า ใช้กรอบแนวทางการปฏิบัติงานของโรงเรียนซึ่งในการกำหนดกรอบนโยบายนี้ ผู้บริหารอาจแสดงบทบาทหลายบทบาท เช่น นักริเริ่มนโยบายวิเคราะห์นโยบาย นักวิจัยนโยบาย นักนำนโยบายไปปฏิบัติ และนักประเมินผลนโยบาย เป็นต้น

3. การกำหนดแผนงานเป็นขั้นตอนแรกการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ

4. การจัดทำแผนและอนุมัติงบประมาณเป็นการแปลงนโยบายที่กำหนด โดยกลุ่มนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลกับนักเรียน

5. การนำแผนไปปฏิบัติ

6. การประเมินผล

Caldwell และ Spink (วิโรจน์ สารวัตนะ 2542 : 75; อ้างอิงมาจาก Caldwell and Spink 1997) กล่าวว่าลักษณะของโรงเรียนที่เกิดขึ้นจากวงจรการบริหารแบบมีส่วนร่วม จากหลักการโดยทั่วไปจะมีลักษณะดังนี้

1. คณะครูจะมีส่วนร่วมในการกำหนดจุดหมายของโรงเรียนในระดับสูง

2. คณะครูจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียนในระดับสูง

3. ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียนในระดับสูง

4. คณะครูมีความเป็นหนึ่งเดียวและมีน้ำใจในความเป็นทีมในระดับสูง

5. คณะครู นักเรียน และชุมชนมีโอกาสมิมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

กระบวนการมีส่วนร่วมมีขั้นตอนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาก ทำให้ต้องใช้เวลาอาจล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์ จึงทำให้นักบริหารต้องตัดสินใจเองและสั่งการโดยฉับพลัน เป็นการสร้างความเคยชินการใช้อำนาจกับนักบริหารเพิ่มขึ้น

สังคมไทยโดยทั่วไปมุ่งเน้นความเคารพนับถืออาวุโส นักบริหารมีคุณวุฒิ วิทยุฒิสสูงกว่าคนในองค์กร จึงถูกมองว่าเป็นผู้อาวุโสที่ผู้ร่วมงานมีความเคารพเกรงใจ จึงไม่กล้าเสนอความคิดเห็นที่ขัดแย้ง ส่วนมากจะคล้อยตามและไม่กล้าเสนอความคิดซึ่งหน้า ทำให้การเรียนรู้และการใช้ความคิดรอบด้านอย่างรอบคอบจึงไม่เกิดขึ้น

#### ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สมยศ นาวิการ (2525 : 40) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การตัดสินใจที่ดีกว่า เนื่องจากการแก้ปัญหาด้วยกลุ่ม ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาและการสร้างทางเลือกจะทำได้ดีกว่า ความคิดสร้างสรรค์ในกระบวนการตัดสินใจมีมากขึ้น ความผูกพันของพนักงานต่อผลการปฏิบัติตามการตัดสินใจมีมากกว่า

2. ประสิทธิภาพการทำงานขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับปรุงการตัดสินใจให้ดีขึ้นนั่นเอง การที่เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้มีความผูกพันต่อผลการตัดสินใจที่ต้องการบรรลุถึงมากขึ้น

3. กำลังใจและความพอใจงานที่ทำมากขึ้น การตัดสินใจที่ดีและประสิทธิภาพการทำงานที่สูงขึ้น ซึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วมทำให้กำลังใจและความพอใจที่ทำของพนักงานสูงขึ้น

4. การออกจากงาน การขาดงาน ความเฉื่อยชาน้อยลง เนื่องจากพนักงานมีความรู้สึกที่ได้รับการยอมรับความผูกพันต่องานและความพอใจที่ทำมีมากขึ้น

5. การติดต่อสื่อสารและการยุติความขัดแย้ง องค์การทุกองค์การไม่สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งได้ ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ติดต่อองค์การ ถ้าหากว่าความขัดแย้งถูกจัดการอย่างถูกต้อง การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้มีการติดต่อสื่อสารในการยุติความขัดแย้งอย่างเปิดเผยได้

กนกอร ชศไพบูลย์ (ปทุม ปิยาภูล 2543 :75 ; อ้างอิงมาจาก กนกอร ชศไพบูลย์ 2542) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. เป็นการใช้จ่ายกำลังสร้างสรรค์ของผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดสมาชิกในกลุ่มทุกคนมีโอกาสประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ตั้งเป้าหมายร่วมกันทำให้ได้ทราบแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทำนอง

เดียวกัน มีปัญหาอะไรก็ได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน และได้ร่วมกันแก้ปัญหาเป็นการใช้พลังสมองและพลังความคิดของบุคคลทุกคนอย่างแท้จริง

2. มีการวินิจฉัยสั่งการดีขึ้น การตัดสินใจสั่งการโดยใช้หลัก PM จะช่วยในการวินิจฉัยได้ดีมากเพราะได้รับทราบความคิดเห็นและรู้ข้อขัดข้องและวิธีป้องกันแก้ไขทุกจุดอยู่แล้ว จากการประชุมปรึกษาหารือร่วมมือ

3. สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนรับผิดชอบ กลุ่มบุคคลนั้นเมื่อได้มีโอกาสปรึกษาหารือการทำงานร่วมกันแล้วความรู้สึกที่จะต้องรับผิดชอบในแผนงานและการปฏิบัติงานที่กำหนดย่อมที่จะเกิดขึ้นตามไปด้วยทำให้ทุกคนรู้สึกว่ามี Commitment ในเรื่องงานที่จะทำสำเร็จลุล่วง

4. มีความร่วมมือดีขึ้น การทำงานร่วมกันทำให้คนเรามีความเข้าใจซึ่งกันและกันดีขึ้น และเมื่อคนเรามีความเข้าใจสนิทสนมกันแล้วการให้ความร่วมมือก็ตามมาด้วย

5. ช่วยให้อำนาจและกำลังใจดีขึ้น การทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีมทำให้ทุกคนมีความกล้าที่จะเผชิญกับปัญหา กล้าที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาและไม่ต้องไปกลัวว่า ถ้าผิดพลาดจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวเพราะทีมงานจะเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบ

6. เป็นการให้เครดิตและส่งเสริมศักดิ์ศรีคนเราทุกคนนั้นต้องการการยอมรับและ Recognition จากหมู่คณะหรือเพื่อนร่วมทีมหรือให้ทุกคนยอมรับว่าตนเองเป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มหรือของทีมงานการบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลในเรื่องนี้ เมื่อผลงานของทีมสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ตัวเองซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งก็จะพลอยได้หน้าได้ตาไปด้วย และทำให้รู้สึกภูมิใจว่า ตนเองก็มีศักดิ์ศรีเช่นคนอื่นเขาเหมือนกัน สนับสนุนให้มีการยอมรับการเปลี่ยนแปลง โดยปกติแล้วคนเรายังจะมีความรู้สึกต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resist to Changed) ดังนั้นการได้มีโอกาสทำงานร่วมกับหรือทีม จึงช่วยให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นทุกคนย่อมรู้ถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ เมื่อมีความเข้าใจแล้วการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงก็ลดน้อยลงไปทำให้ยอมรับเหตุผลที่ถูกที่ควรมากขึ้นและไม่ทำให้เกิดการระแวงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้น

### จรรยาบรรณของผู้บริหาร

หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพจะต้องประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณ หากประพฤติผิดจรรยาบรรณจะถูกใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามระดับความผิด นับว่าเป็นมาตรการลงโทษผู้ที่กระทำผิดจรรยาบรรณให้พ้นจาก

วงการวิชาชีพครูเป็นการชั่วคราวหรือตลอดชีวิต จึงช่วยให้ผู้ประกอบการวิชาชีพครูประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพครูมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้วิชาชีพครูเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของสังคมสูงขึ้น

ผู้บริหารในทุกวงการ ไม่เฉพาะแต่ในวงการศึกษาก็เป็น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลต่างๆ ทั้งผู้รับบริการ บุคคลในองค์กร และบุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้อง ทั้งในองค์กรอื่น ในชุมชนและในสังคม ความเชื่อถือ ศรัทธา ที่บุคคลเหล่านั้นมีผู้บริหาร จะช่วยให้ผู้บริหารได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลเหล่านั้นเป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้การบริหารงานประสบความสำเร็จสูงขึ้น ดังนั้นจึงควรมีจรรยาบรรณของผู้บริหาร ในวิชาชีพของบริหารก็จะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของผู้บริหารให้ได้รับการยกย่อง เชื่อถือ ศรัทธาจากสังคมมากยิ่งขึ้น จรรยาบรรณของผู้บริหารควรมีสาระสำคัญดังนี้

#### จรรยาบรรณต่อตนเอง

1. พึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีและพัฒนาคนให้มีคุณธรรม มีสุขภาพดี ทั้งกายและจิต รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง
2. พึงอุทิศตนเพื่อหน้าที่ มีความเสียสละและมีความกล้าหาญทางจริยธรรมกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยไม่กลัวว่าตนจะเดือดร้อน
3. พึงมีความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ไม่นำหรือยอมให้ผู้อื่นนำผลงานของตนไปใช้ในทางทุจริตและไม่ลอกเลียนหรือนำผลงานของผู้อื่น ไปใช้ประโยชน์โดยไม่ให้เกิดแก่เจ้าของ

#### จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ

1. พึงซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพไม่โฆษณาชวนเชื่อจนเกินเหตุหรือเกินความจริงเพื่อผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพ
2. พึงใช้วิชาชีพในการบริหารจัดการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง
3. พึงละเว้นการทำธุรกิจหรือกิจกรรมอื่นที่อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ในกิจการนั้น

#### จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ

1. พึงซื่อสัตย์ต่อผู้รับบริการ รักษาความลับและผลประโยชน์ในทางที่ถูกของผู้รับบริการ
2. พึงละเว้นการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากผู้รับบริการ และให้บริการด้วยความเสมอภาคไม่ใช่อคติสิทธิ์
3. พึงให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ บริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของผู้รับบริการ มิใช่เพื่อประโยชน์ของตนเอง

### จรรยาบรรณต่อบุคลากรในองค์กร

1. พึงให้ความสำคัญ และมีความจงรักภักดีต่อองค์กร รักษาเกียรติภูมิขององค์กรไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่องค์กร
2. พึงดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรส่วนรวมขององค์กรอย่างประหยัด คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ
3. พึงสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและสร้างสันติสุขให้เกิดในสังคม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษามีศึกษาไว้ดังนี้

#### งานวิจัยในประเทศ

ประดม แสงสว่าง (มนตรี แสนวิเศษ 2534 : 30 ; อ้างอิงมาจาก ประดม แสงสว่าง 2532 : 75 ) ได้วิจัยเรื่องลักษณะของผู้บริหารที่คนไทยพึงประสงค์ โดยวิเคราะห์ความคิดเห็นและเจตคติของครู อาจารย์ ผู้ปกครองและนักเรียน นักศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา จากประชาชนตัวอย่างทุกภาคทุกระดับพบว่าลักษณะผู้บริหารที่คนไทยพึงประสงค์ 10 อันดับแรก มีดังนี้

- 1) กล้ายอมรับผิดเมื่อทราบว่ามีที่กระทำนั้นไม่ถูกต้อง
- 2) มีความสามารถและกล้าแสดง
- 3) โอบอ้อมอารี รู้จักเสียสละ ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น
- 4) มีความสุขุมรอบคอบในการตัดสินใจ
- 5) มีความคิดลึกซึ้งกว้างขวาง มองการณ์ไกล
- 6) มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 7) มีปฏิภาณไหวพริบ ความจำและสติดี
- 8) มีความกระตือรือร้นในการทำงาน
- 9) ไม่รับสินบนหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์
- 10) ไม่หุบเขาเชื่อตามคำยุแหย่ โดยไม่ได้สอบสวนข้อเท็จจริง

เฉลิม ราชชนะกุล (มนตรี แสนวิเศษ 2534 : 65 ; อ้างอิงมาจาก เฉลิม ราชชนะกุล 2532) ได้ศึกษาเรื่องลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ในทัศนะผู้บริหารและอาจารย์ในเขตการศึกษา 11 ได้ลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาจากแบบสอบถามปลายเปิด สรุปได้ดังนี้

1. ความคิดเห็นของผู้บริหาร เกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา

10 ลำดับแรกคือ

- 1.1 ควรเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์เข้ากับชุมชน ได้
- 1.2 ควรเป็นผู้มีความยุติธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- 1.3 ควรเป็นผู้มีคุณธรรมประจำใจ
- 1.4 ควรเป็นผู้ที่ตัดสินใจได้รวดเร็วถูกต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี
- 1.5 ควรเป็นผู้มีความรู้ดี
- 1.6 ควรเป็นผู้มีความประพฤติดี ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- 1.7 ควรเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต
- 1.8 ควรเป็นผู้มีความเสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า
- 1.9 ควรเป็นผู้มีสุขภาพดีทั้งกายและจิตใจ
- 1.10 ควรเป็นผู้มีประชาธิปไตย ใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

2. ความคิดเห็นของครูโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร 10 ลำดับแรก ได้แก่

- 2.1 ควรเป็นผู้มีความยุติธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- 2.2 ควรเป็นผู้มีจิตใจประชาธิปไตย ใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
- 2.3 ควรเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ดี
- 2.4 ควรเป็นผู้มีน้ำใจมีความเสียสละไม่เห็นแก่ตัว
- 2.5 ควรเป็นผู้มีความประพฤติดี วางตัวเหมาะสมปฏิบัติเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- 2.6 ควรเป็นผู้มีความเข้าใจ เห็นใจ และห่วงใยให้กำลังใจให้ความอบอุ่นแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- 2.7 ควรเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต
- 2.8 ควรเป็นผู้มีความมั่นคง หนักแน่น ไม่หุนเหิน
- 2.9 ควรเป็นผู้มีบุคลิกภาพดี มีลักษณะของความเป็นผู้นำ
- 2.10 ควรเป็นผู้มีความเข้มแข็ง เด็ดขาดกล้าตัดสินใจ

ประการ บุตรโยชน์โท (2538 : 10) ได้ศึกษาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของบุคลากรในสังกัดงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของบุคลากรในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลยต่อการปฏิบัติตนเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษาใน 4 ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก ตามลำดับดังนี้ ด้านคุณธรรมและจริยธรรมต่อสังคมและประเทศชาติ ด้านคุณธรรมและจริยธรรมต่อเพื่อนร่วมงานส่วนความคิดเห็นของบุคลากรเมื่อแยกเป็นรายกลุ่ม มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตนของผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในระดับมากทุกกลุ่ม

2. เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระดับการปฏิบัติตนเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของบุคลากรในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย ทั้ง 4 ด้าน ระหว่างกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มครูผู้สอน และกลุ่มเจ้าหน้าที่ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทุกด้านและทุกรายการ

3. บุคลากรทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นคุณธรรมและจริยธรรมที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนที่สำคัญที่สุดของทั้ง 4 ด้าน มีดังนี้

3.1 การปฏิบัติงานโดยยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของหน่วยงานระดับสูง

3.2 เป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติและปฏิบัติงาน

3.3 ยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

3.4 มีวินัยในตนเอง

สมพร สิทธิ (2537 : 5) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมและคุณธรรมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นพบว่าผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษามีพฤติกรรมการปฏิบัติงานในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทุกงานโดยปฏิบัติงานธุรการและการเงินมากที่สุด และพฤติกรรมด้านคุณธรรมของผู้บริหารโรงเรียนในภาพรวมก็อยู่ในระดับมาก เช่นกัน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการปฏิบัติงานและพฤติกรรมด้านคุณธรรมพบที่มีความสัมพันธ์กันค่อนข้างสูง

พิสัมพันธ์ หิรัญวงศ์ (2541 : 25) ได้ศึกษาการบริหารโดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี พบว่าสภาพปัจจุบันการบริหารโดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษา 6 ด้าน พบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเฉพาะงานด้านอาคารสถานที่และการธุรการ การเงินและพัสดุ ส่วนปัญหาการบริหารโดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมในด้านผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน และด้านการดำเนินการพบว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็นว่า การบริหารโดย



ให้บุคลากรมีส่วนร่วมมีความเหมาะสมมากและเสนอแนะว่า ควรให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการเป็นอันดับแรก กิจกรรมการบริหารที่ควรให้บุคลากรมีส่วนร่วมคือการวางแผน คุณลักษณะของผู้บริหารที่เอื้อต่อการบริหาร โดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมคือมีความรู้และประสบการณ์ วิธีดำเนินงานที่จะทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมคือการสร้างแรงจูงใจ

อนันต์ พันนึก (2541 : 35) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคายพบว่าพฤติกรรมการบริหารโดยภาพรวมทั้ง 5 ด้าน คือด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้านการประสานงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร และการควบคุม กำกับ นิเทศ และติดตามอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน แต่พบว่าพฤติกรรมที่ปฏิบัติมากด้านอื่นๆ คือด้านการติดต่อสื่อสารและพฤติกรรมที่ปฏิบัติน้อยกว่าด้านอื่นคือการควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล

สมจิต ชันขวา (2544 : 10) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่าการปฏิบัติงานของผู้บริหารมัธยมศึกษาามีพฤติกรรมการปฏิบัติงานโดยรวมทั้ง 7 ด้าน อยู่ในระดับมาก ทุกด้าน

สมจิต ชันขวา (2544 : 75) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษา มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับ ปานกลาง เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล ยกเว้นด้านการบริหารทั่วไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก คณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาโดยภาพรวมมีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก อันดับแรกคือด้านผู้บริหารและครู รองลงมาคือด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและด้าน โรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา โดยภาพรวมมีความเห็นว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ ด้านโรงเรียน ด้านผู้บริหารและครู ยกเว้นด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง

เชวงศักดิ์ แสงจันทร์ (2544 : 33) ได้ศึกษาสมรรถภาพที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตามความคิดเห็นของครูในเขตพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ 6 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาตามความคิดเห็นของ

ครูโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับได้แก่ ด้านคุณลักษณะ ด้านความรู้ และด้านทักษะ รายละเอียดสมรรถภาพที่สำคัญดังนี้

1. สมรรถภาพด้านคุณลักษณะที่สำคัญได้แก่ ความยุติธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และ ความรับผิดชอบในหน้าที่

2. สมรรถภาพด้านความรู้ที่สำคัญได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการ ความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานวิชาการ และความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติพุทธศักราช 2542

3. สมรรถภาพด้านทักษะที่สำคัญได้แก่ ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น ความสามารถในการตัดสินใจ และความสามารถในการชักจูงให้ผู้อื่นร่วมทำงานให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์

สมยศ วิเชียรนิษฐ์ (สฤณี คำหอม 2546 : 10 ; อ้างอิงมาจาก สมยศ วิเชียรนิษฐ์ 2542) การรับรู้และความคาดหวังต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารโรงเรียนและครู โรงเรียนประถมศึกษาพบว่า การรับรู้ต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและ ครูผู้สอน โดยภาพรวมมีการรับรู้อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับคือ 1) การบริหารตนเอง 2) การตรวจสอบและถ่วงดุล 3) การมีส่วนร่วมและ 4) การกระจายอำนาจ

ความคาดหวังอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคือ 1) การตรวจสอบและถ่วงดุล 2) การบริหารตนเอง 3) การกระจายอำนาจ และ 4) การมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะที่สำคัญ สถานศึกษาควรใช้หลักการบริหาร 2 ประการ คือ หลักการบริหาร ตนเองให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการและหลักธรรมาภิบาลให้มีการบริหารจัดการที่ดี ยึดคุณธรรม โปร่งใส และสนองประโยชน์ต่อผู้เรียนและชุมชน

#### งานวิจัยในต่างประเทศ

Amenu – Tekaa (เมตต์ เมตต์การุณจิตร 2541 : 10 ; อ้างอิงมาจาก Amenu – Tekaa 1992) ได้ศึกษาทัศนคติของชาวอินเดียในประเทศแคนาดา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการศึกษา ซึ่งมีผลการวิจัยพบว่า การจัดการศึกษาประสบความสำเร็จในชุมชน ที่มีประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร การจัดการศึกษาที่สามารถตอบสนองความต้องการ ของชุมชน และสอดคล้องกับวัฒนธรรมนั้นๆ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง การจัดการ ศึกษา ก็จะประสบผลสำเร็จ

Abdel Hady (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2537 : 12 ; อ้างอิงมาจาก Abdel Hady 1995) ได้ ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาในประเทศอียิปต์ ได้แสดงให้เห็นว่า การมี ส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลักสำคัญของประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องปรับปรุงรูปแบบการมีส่วนร่วม

ของประชาชน ควรจะกำหนดเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่องทางการติดต่อสื่อสาร  
ระหว่างประชาชนกับสถานศึกษา ประเด็นหรือกิจกรรมที่ประชาชนควรจะมีส่วนร่วม

Ontzes (สมพิศ สวัสดิ์ 2535 : 10; อ้างอิงมาจาก Ontzes 1998) ได้ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์  
ระหว่างบทบาทของครูใหญ่กับความพึงพอใจ ในการทำงานของครู ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย  
ผลการวิจัยพบว่า

1. ครูจำนวนมาก พอใจในพฤติกรรมของผู้นำนิมิตกิจสัมพันธ์มากกว่าผู้นำนิมิต  
สัมพันธ์
2. ครูที่ร่วมงานกับครูใหญ่ประเภทยึดถือบุคคลเป็นหลัก ส่วนมากจะมีความพึงพอใจ  
ในการทำงาน น้อยกว่าครูที่ทำงานร่วมกับครูใหญ่ที่ใช้สายกลางและยึดงานเป็นหลัก

จากการศึกษาผลงานวิจัยพอสรุปได้ว่าในการบริหารงาน โรงเรียนให้มีประสิทธิภาพได้  
นั้น ผู้บริหารควรให้ความสนใจในการพัฒนาตนเอง พัฒนาบุคลากร และพัฒนางานทุกงานของ  
โรงเรียนอย่างเท่าเทียมกัน