

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมภาวะผู้นำกับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มาเป็นแนวคิดในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
 - 1.1 ความหมายของผู้นำ
 - 1.2 ความหมายของภาวะผู้นำ
 - 1.3 ประเภทของผู้นำ
2. หลักธรรมาภิบาล
 - 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
 - 2.2 ความหมายของธรรมาภิบาล
 - 2.3 ความสำคัญของธรรมาภิบาล
 - 2.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
 - 2.5 แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้
3. สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
 - 3.1 จุดมุ่งหมาย
 - 3.2 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
 - 3.3 กลยุทธ์
 - 3.4 แนวทางปฏิบัติ
 - 3.5 มาตรการ
4. ธรรมาภิบาลกับการจัดการด้านการศึกษา
 - 4.1 กระบวนการบริหารและการจัดการที่ดี
 - 4.2 ทรัพยากรในการบริหาร
 - 4.3 ระบบการควบคุม
 - 4.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการ

5. การบริหาร
 - 5.1 ความหมายของการบริหาร
 - 5.2 องค์ประกอบของการบริหาร
 - 5.3 กระบวนการบริหาร
6. การบริหารสถานศึกษา
7. ผู้บริหาร
 - 7.1 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 7.2 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 7.3 ทักษะของผู้บริหาร
8. การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
 - 8.1 การบริหารงานด้านวิชาการ
 - 8.2 การบริหารงานด้านงบประมาณ
 - 8.3 การบริหารงานด้านนิติบุคคล
 - 8.4 การบริหารงานด้านการบริหารทั่วไป
9. ประเด็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานีเขต 1
 - 9.1 ด้านภูมิศาสตร์
 - 9.2 ด้านการบริหารจัดการศึกษา
 - 9.3 วิสัยทัศน์
 - 9.4 พันธกิจ
 - 9.5 เป้าประสงค์
 - 9.6 กลยุทธ์
 - 9.7 ค่านิยมร่วม

1. แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 2) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและผู้บริหารในเชิงวิเคราะห์ ดังนี้

โดยปกติคนที่อยู่ในองค์กรจะแสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่งในสามบทบาทที่สำคัญต่อไปนี้คือ 1) บทบาทเป็นผู้ผลิต (producer) 2) บทบาทเป็นผู้บริหาร (manager) 3) บทบาทเป็นผู้นำ (leader) แต่ละบทบาทล้วนจำเป็นต่อความสำเร็จขององค์กรทั้งสิ้น

กล่าวคือ ถ้าไม่มีผู้ผลิต ก็มิอาจทำให้ความคิดดี ๆ และการตัดสินใจที่สำคัญลงสู่การปฏิบัติได้ พยายาม ๆ คือ งานที่รับผิดชอบจะไม่สำเร็จ ถ้าไม่มีผู้บริหารบ้าง ผลก็คือจะเกิดความขัดแย้งด้านบทบาทหน้าที่ของทำงานเนื่องจากขาดความชัดเจน ผลคือ ทุกคนพยายามแย่งกันเป็นผู้ผลิตต่างคนต่างทำงานแยกอิสระจากกัน แทบไม่มีระบบและขั้นตอนการทำงานที่ดี แต่กรณีถ้าขาดผู้นำก็จะขาดวิสัยทัศน์ และทิศทางของการทำงาน ส่งผลให้คนค่อย ๆ เบี่ยงเบนไปจากภารกิจที่ต้องรับผิดชอบในที่สุด

แม้แต่บทบาทต่างมีความสำคัญต่อองค์กรก็ตาม แต่บทบาทที่มีความสำคัญที่สุดก็คือผู้นำ โดยเฉพาะถ้าขาดผู้นำกลยุทธ์ (strategic leadership) ก็เชื่อได้ว่าเหมือนผู้คนที่ร่วมเดินป่าเพื่อจะเดินทางกลับให้ถึงบ้านในตอนเย็น ก็คงหลงวนเวียนอยู่ในป่านั่นเอง เพราะขาดผู้นำทาง ขาดผู้นำกำหนดวิธีการเดินทาง รวมทั้งขาดคนปลอบประโลมให้กำลังใจยามท้อแท้ให้หันกลับมาสู้เอาชนะอุปสรรคจนบรรลุเป้าหมายได้ในที่สุด

จึงกล่าวได้ว่า บทบาทของผู้นำมีความสำคัญมากในการสร้างความต่อเนื่องไปสู่ความสำเร็จ โดยการเป็นผู้นำ (leadership) จะเกี่ยวข้องกับเรื่องกำหนดทิศทาง (direction) คอยช่วยให้ทุกคนมั่นใจว่าการเดินป่าครั้งนี้ไม่มีใครหลงทางอย่างแน่นอน ในขณะที่การบริหาร (management) เกี่ยวข้องกับความเร็ว (speed) ในการเดินทาง ผู้อ่านลองจินตนาการดูว่า คนเดินป่าที่เดินได้รวดเร็ว แต่ไม่รู้ทิศทางจะเป็นอย่างไร ในองค์กรนั้น การเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องวิสัยทัศน์ (vision) และการทำให้พันธกิจ (mission) มีความชัดเจนไม่ถูกกละเลย หรือเบี่ยงเบนไปโดยผู้ปฏิบัติงาน นั่นคือสามารถบรรลุผล (result) หรือความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) นั่นเอง ส่วนการบริหารจัดการเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง (structure) และระบบ (system) เพื่อช่วยให้บรรลุผลที่ดีหรือมีประสิทธิภาพ (efficiency) โดยเน้นเรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนกำไร (cost-benefit analysis) นโยบายขั้นตอนวิธีการ และการใช้หลักเหตุผลเชิงตรรกวิทยา เป็นต้น ภาวะผู้นำจะยึดการมองเกณฑ์ที่สูงสุด (top line) ในขณะที่การบริหารจัดการมองที่เส้นเกณฑ์ที่ต่ำสุด (bottom line) ในการทำงาน ภาวะผู้นำได้รับอำนาจ (ในลักษณะการมีอิทธิพล) มาจากการที่ตนประพฤติดีประพฤติชอบ มีหลักการและค่านิยมที่ดีในการปฏิบัติงาน ส่วนการบริหารจัดการได้อำนาจมากับตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบให้ปฏิบัติงานเกิดผลผลิตได้ตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่องค์กรกำหนด

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการกับภาวะผู้นำมีอาจแยกจากกันได้ และโดยข้อเท็จจริงอาจพูดได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นองค์ประกอบสูงสุดของงานบริหาร นอกจากนี้ภาวะผู้นำเองยังสามารถแยกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสร้างวิสัยทัศน์ (vision) การกำหนดทิศทาง (direction) ค่านิยม (values) และ วัตถุประสงค์ (purposes) กับอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดแรงกล้าใจ (inspiring) และการจูงใจ (motivating) ให้คนทำงานตามวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์

ร่วมกัน แต่บางครั้งมักพบว่าผู้นำบางคนมีวิสัยทัศน์ดีแต่ขาดความสามารถในการสร้างทีมงาน ในขณะที่ผู้นำอีกคนอาจเก่งการสร้างแรงจูงใจผู้อื่นและสร้างทีมงานแต่ขาดวิสัยทัศน์

ในฐานะผู้สร้างทีมงาน ผู้นำต้องพยายามลดแรงเสียดทานที่ขัดขวางการทำงานแบบทีม โดยต้องยอมรับว่า สิ่งที่จะช่วยเสริมเติมเต็มความแข็งแกร่งเพิ่มให้กับทีมคือ การที่มีความแตกต่าง (diversity) อยู่ในทีม ดังนั้นผู้นำต้องเลิกความคิดที่จะทำให้ทุกคนในทีมเหมือนกัน ซึ่งคิดคล้ายวิธีการโคลนนิ่งคน (clone people) ทั้งนี้ตราบเท่าที่ทุกคนมีเป้าหมายเดียวกัน ก็ไม่มีความจำเป็นเลยที่ทุกคนต้องมีบทบาทอย่างเดียวกัน เพราะเมื่อสมาชิกทีมงานต่างให้ความยอมรับนับถือต่อกันแล้ว ความแตกต่างของแต่ละคนจะกลายเป็นพลังเสริมเพิ่มจากปกติที่เรียกว่า “synergy” หรือ “การประสานพลัง” ย่อมเพิ่มความแข็งแกร่งและเพิ่มผลงานมากยิ่งขึ้น ความแตกต่างจึงเป็นจุดแข็งแทนที่จะเป็นจุดอ่อน

หน้าที่แรกของผู้นำก็คือ การทำให้สมาชิกแต่ละคนให้การยอมรับนับถือต่อกัน และสร้างเสริมทีมงานให้ใช้จุดแข็งมาเพิ่มผลผลิตพร้อมกับช่วยขจัดจุดอ่อนที่มีให้หมดไป ในขณะที่บทบาทผู้บริหารจะมุ่งทำเพียงการยกระดับการทำงานของสมาชิกที่เป็นผู้ผลิตหรือผู้ปฏิบัติให้มีผลงานมากขึ้น ส่วนผู้ผลิตมีบทบาทคือ ก้มหน้าลงมือทำงานและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่าที่จำเป็น เพื่อให้เกิดผลงานขึ้นเท่านั้น มีประเด็นนำศึกษาในเรื่องนี้ก็คือ ความสอดคล้องระหว่างคนกับงาน เมื่อพิจารณาจากบทบาท 3 แบบที่กล่าวมาแล้ว ควรเป็นเช่นไร เช่น บางคนที่ดำรงตำแหน่งงานที่ใช้บทบาทของผู้ผลิตน้อย ต้องการบทบาทของผู้บริหารจัดการสูง และต้องใช้บทบาทด้านภาวะผู้นำน้อยเช่นกัน กรณีเช่นนี้ถ้าบุคคลผู้นั้นมีบทบาทเด่นเฉพาะตัว (personal style) คือสามารถเป็นนักผลิตตัวงมากกว่าที่จะเป็นผู้บริหารและผู้นำแล้ว อาจคาดเดาได้ว่างานที่ต้องรับผิดชอบจะสร้างภาวะอึดอึดใจแก่ผู้นั้น เนื่องจากถูกวิพากษ์วิจารณ์จากเพื่อนร่วมงานและหัวหน้าในฐานะที่ไม่สามารถสร้างผลงานได้ตามที่คาดหวังขององค์กร

ความเป็นผู้นำเป็นหน้าที่หนึ่งในหลายๆหน้าที่ของผู้บริหาร ผู้นำกับผู้บริหารจึงแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้บริหารเป็นตำแหน่งที่กำหนดขึ้นในองค์กร มีอำนาจโดยตำแหน่งและได้รับความคาดหวังในหน้าที่เฉพาะเจาะจง จะมุ่งเน้นที่การควบคุม การตัดสินใจ และผู้บริหารจะต้องมีลักษณะของผู้นำ (Leadership) ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม ส่วนผู้นำจะไม่ได้รับมอบอำนาจทางสายงานแต่มีอำนาจโดยวิธีอื่น มีบทบาทที่กว้างกว่าบทบาทผู้บริหารและบ่อยครั้งที่ไม่ได้มีส่วนในองค์กรอย่างมีรูปแบบ ผู้นำจะเน้นที่กระบวนการกลุ่ม การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลย้อนกลับ และการใช้อำนาจกับบุคคลอื่น (อิทธิกร เฟ็รรอด, 2553 : ย่อหน้าที่ 1)

ดังนั้นภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารหรือต่อตัวผู้บริหาร เพราะภาวะผู้นำจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นความสำเร็จของหน่วยงาน งานจะดำเนินไปด้วยดีและบรรลุวัตถุประสงค์

ย่อมขึ้นอยู่กับทักษะและศิลปะในการบริหารงานของผู้นำ ซึ่งทักษะและศิลปะที่ใช้ในการบริหารงานคือ ภาวะผู้นำ

1.1 ความหมายของผู้นำ

กระบวนการบริหารงานในปัจจุบัน มีส่วนประกอบที่สำคัญหลายอย่างที่จะช่วยให้องค์กรนั้นอยู่ได้โดยไม่ล้ม มีความเจริญก้าวหน้าและบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งส่วนหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำ หรือผู้บริหารองค์กรนั้น ในการที่จะรวมพลังทั้งหลาย เพื่อพาให้หน่วยงานบรรลุเป้าประสงค์ได้ (พรณี ไชโย, 2549 : 19)

ตามพจนานุกรมมักจะให้ความหมายของคำว่า ผู้นำ ไว้ว่า ผู้นำคือผู้มีอำนาจในการสั่งการหรือมีผลต่อการสั่งการนั้น นักวิชาการและนักวิจัยได้มีการพัฒนาปรับปรุงความหมายของผู้นำมากมายหลายอย่าง แต่ก็แสดงให้เห็นถึงลักษณะของผู้นำในแต่ละแบบที่แตกต่างกัน นักวิชาการและนักวิจัยบางคนได้ให้นิยามความหมายของคำว่า ผู้นำแตกต่างกันออกไปไว้ดังต่อไปนี้ (วิเชียร วิทยอุดม, 2549 : 1)

เนตร์พัฒนา ขาววิราช (2549 : 1) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า ผู้นำ หมายถึงบุคคลที่ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่น หมายถึงบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา หรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าในการดำเนินงานต่าง ๆ

บุรชัย ศิริมหาสาร (2549 : 18-19) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับผู้นำไว้ 3 ลักษณะดังนี้

1) เป็นผู้ที่สามารถชักจูงผู้คนในกลุ่มให้เกิดพฤติกรรมที่คล้อยตาม เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่ม เช่น คนที่เป็นเชียร์ลีดเดอร์ (Cheer Leader) สามารถทำให้กองเชียร์ส่งเสียงเชียร์ด้วยความสนุกสนานเพราะลีลาการเต้นที่เร้าใจ จนได้รับรางวัลกองเชียร์ชนะเลิศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ Peter F. Drucker จึงให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า “ผู้นำ คือ คนที่มีผู้ตาม นอกจากนี้แล้วหาใช่ผู้นำไม่”

2) เป็นผู้ที่คนในกลุ่มให้การยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตามคำสั่งในสถานการณ์หนึ่งๆ (Situation) เรียกว่าผู้นำตามสถานการณ์ (Situation Approach) หรือสถานการณ์สร้างวีรบุรุษ เช่น บนรถโดยสารคันหนึ่งมีบุคคลต่างๆหลายอาชีพ ได้แก่ ตำรวจ หมอ ผู้พิพากษา และอื่นๆ ทุกคนต้องเชื่อฟังคนขับรถ เพราะคนขับรถเป็นผู้นำทาง แต่ถ้าเกิดการปล้นจี้บนรถ ทุกคนต้องเชื่อฟังคำสั่งของตำรวจ หรือถ้ามีคนถูกยิงบาดเจ็บ ทุกคนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของหมอ และถ้าจับคนร้ายได้ ทุกคนต้องเชื่อผู้พิพากษา จะตั้งศาลเตี้ยตัดสินลงโทษกันเองไม่ได้ จะเห็นว่าผู้นำจะเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น และผู้มีอาจมีมากกว่าหนึ่งคนในแต่ละองค์กร ความเป็นผู้นำนั้นจะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ผู้นำ (Leader) ผู้ตาม (Followers) สถานการณ์ (Situation)

ด้วยเหตุนี้อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวถึงผู้นำว่า ผู้นำมิใช่ผู้ที่อยากเดินนำคนอื่น แต่ผู้นำ คือ ผู้ที่คนอื่นอยากเดินตาม

3) เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากคนในกลุ่มให้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินกิจการของกลุ่ม เช่น นาย ก ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นผู้ว่ากรุงเทพมหานคร แสดงว่าคนให้การยอมรับในฐานะผู้นำ หรือผู้กำหนดอนาคตของกรุงเทพฯ เป็นต้น

พรณี ไชโย (2549 : 21) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกจากกลุ่มให้มีบทบาทสำคัญกว่าผู้อื่น มีอิทธิพลเหนือการทำงานและเหนือจิตใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล สามารถชักจูงชี้แนะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติตามความต้องการของตนเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งอาจจะเป็นผู้นำโดยตำแหน่ง หรือผู้นำโดยปราศจากตำแหน่งแต่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มยกย่องให้เป็นผู้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550 : 13) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 อย่างต่อไปนี้

- 1) มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อคนในหน่วยงานมากกว่าผู้อื่น
- 2) มีบทบาทเหนือบุคคลอื่น
- 3) มีบทบาทสำคัญที่สุดที่ทำให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมาย
- 4) ได้รับการเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้
- 5) เป็นหัวหน้าของกลุ่ม

ผู้นำ คือ บุคคลที่ถูกเลือกหรือได้รับการแต่งตั้งให้นำกลุ่มและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และเพื่อทำหน้าที่หัวหน้าของกลุ่ม (Dejnozka, 1983 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2550 : 14)

จากความหมายของผู้นำที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปความหมายของผู้นำได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการยอมรับจากสมาชิกในกลุ่ม เป็นผู้ที่มามีอิทธิพลต่อกลุ่ม สามารถชักจูงหรือโน้มน้าวจิตใจให้สมาชิกในกลุ่มปฏิบัติตามความต้องการของตนเองด้วยความเต็มใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ได้วางไว้

1.2 ความหมายของภาวะผู้นำ

การศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นเรื่องที่นักวิชาการ ผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ความสนใจมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความมีอำนาจและความสามารถของบุคคลที่สามารถสั่งการในการบริหารให้งานที่รับผิดชอบประสบความสำเร็จ เช่น มีการใช้

ความเป็นผู้นำในด้านการทหาร การศาสนา การเมือง สังคมและธุรกิจ เป็นต้น (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2544 : 11)

ภาวะผู้นำ เป็นหัวข้อที่ยอมรับกันทั่วไปว่ามีความน่าสนใจและมีความท้าทายมากที่สุดในการศึกษาพฤติกรรมองค์กร แต่ขณะเดียวกัน คำว่า Leadership (ภาวะผู้นำหรือการเป็นผู้นำ) ถือได้ว่าเป็นคำที่มีผู้ให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันออกไปมากคำหนึ่ง (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544 : 3)

จากการศึกษาความหมายของภาวะผู้นำ ได้มีผู้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้แตกต่างกันหลายท่าน ดังนี้

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544: 11) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ ดังนี้

- 1) เป็นความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการ และสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้
 - 2) เป็นกระบวนการความเป็นผู้นำ จากการใช้อิทธิพลที่จะควบคุมและประสานงานกิจกรรมของสมาชิกกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย
 - 3) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างหนึ่งของผู้นำ จนได้การยอมรับนับถือในพฤติกรรมของเขาจากสมาชิกของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย
 - 4) อิทธิพลของตัวผู้นำที่นำมาใช้ให้เข้ากับสถานการณ์โดยการชี้แนะผ่านกระบวนการสื่อสารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจ
 - 5) การกระทำร่วมกันระหว่างบุคคล โดยมีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่ให้การชี้แนะการกระทำดังกล่าว ทำให้บุคคลอื่นๆเชื่อมั่นในผลงานของเขา ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากลักษณะการแสดงออกในการชี้แนะตามที่เขาได้แนะนำไว้
 - 6) ความคิดริเริ่มและการรักษาสภาพของความเชื่อถือในการปฏิบัติการร่วมกัน
 - 7) การที่บุคคลมีอิทธิพลมาก และทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับการบริหารงานประจำในองค์กร
 - 8) เป็นกระบวนการในการใช้อิทธิพลที่มีต่อการดำเนินงานของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและมีการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตลอดจนใช้อิทธิพลให้กลุ่มธำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตน
- จุมพล หนิมพานิช (2547 : 3) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่ชักจูงให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ เพื่อทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล

วิเชียร วิทยอดุม (2549 : 3) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ลักษณะส่วนตัวของบุคคล ที่จะแสดงพฤติกรรมออกมา เมื่อได้มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่ม เป็นความสามารถที่เกิดขึ้นระหว่างที่มี การทำงานร่วมกันหรือร่วมอยู่ในเหตุการณ์เดียวกัน ในอันที่จะทำให้กิจกรรมของกลุ่มดำเนินไปสู่ เป้าหมายและประสบความสำเร็จ ภาวะผู้นำจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประสบการณ์และการฝึกฝน

ชาวยุชัช อาจินสมาจาร (ม.ป.ป. : 1) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการ ขับเคลื่อนหรือสร้างอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อทำให้เป้าประสงค์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบรรลุ ความสำเร็จ ภาวะผู้นำไม่ใช่สิ่งลึกลับที่ปัจเจกบุคคลมีแต่คนอื่นไม่มี ภาวะผู้นำเป็นพฤติกรรมที่เกิด จากการเรียนรู้ที่ใครๆก็สามารถปรับปรุงโดยการศึกษาและใช้ คุณสามารเป็นผู้นำได้ถ้าคุณ มี ความแน่วแนในการพัฒนาความสามารถที่สร้างผู้นำ

ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการให้จุดมุ่งหมาย (ทิศทางที่มีความหมาย) เพื่อให้เกิดการ รวมพลังความพยายาม และความเต็มใจที่จะใช้ความพยายามนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Jacobs & Jaques, 1990 : 281)

ภาวะผู้นำ หมายถึง การจุดประกายวิสัยทัศน์ให้ผู้อื่นมองเห็น พร้อมทั้งปลูกฝังเป็น ค่านิยมและสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติได้สำเร็จ (Richard & Engle, 1986 : 206)

การให้ความหมายของภาวะผู้นำ จากหลายๆทฤษฎี สามารถนำมากล่าวโดยสรุป ได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม สามารถชักจูงให้ผู้อื่นให้ ความร่วมมือในการปฏิบัติงานต่างๆด้วยความเต็มใจ และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

1.3 ประเภทของผู้นำหรือแบบของผู้นำ (Patterns of Leadership)

ความพยายามของนักวิชาการท่านต่างๆ ที่จะแยกประเภทหรือชนิดของผู้นำให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกันนั้นมีความยากลำบาก เพราะนักวิชาการแต่ละท่าน ก็ต้องผ่านการศึกษาจาก สำนักงานการศึกษาที่มีนักวิชาการต้นความคิดแตกต่างกัน (วิเชียร วิทยอดุม, 2549 : 13)

แบบผู้นำมีหลายแบบต่างกันตามแนวคิดของนักทฤษฎี การเป็นผู้นำที่ทำให้การ ทำงานบรรลุผลจำเป็นต้องเลือกแบบผู้นำให้เหมาะสมกับบทบาท และเป็นไปในลักษณะรู้จักดัดแปลง ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ฮอย และมิสเกล (Hoy and Miskel, 1982 : 236 อ้างถึงใน พรณี ไชโย, 2549 : 32) ให้ความหมายว่า แบบผู้นำเป็นลักษณะของผู้นำที่สามารถใช้จูงใจสมาชิกในหน่วยงาน ได้โดยปรับเปลี่ยนภาวะผู้นำให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

ดังนั้นแบบของผู้นำจึงเป็นพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารซึ่งแสดงพฤติกรรม โดยมี อิทธิพลเหนือบุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลอื่นทำตามเป้าหมายที่ผู้นำต้องการโดยใช้ภาวะผู้นำแบบต่างๆ

ตามแนวความคิด ความเชื่อ ประสบการณ์ของผู้นำ หรือตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ผู้นำจึงต้องรู้จักใช้พฤติกรรมแบบใดแบบหนึ่งในการบริหารและจัดการเพื่อให้ดำเนินภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การศึกษาวิเคราะห์แบบของผู้นำมีอยู่หลายวิธี ดังนี้

1.3.1 ศึกษาจากที่ผู้นำใช้อำนาจ การศึกษาในลักษณะนี้เป็นการพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่สัมพันธ์กับความเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเกณฑ์ ซึ่งเราสามารถแบ่งผู้นำลักษณะเช่นนี้ออกเป็น 3 แบบด้วยกัน (Lewin, Lippitt and White, 1939 : 299 อ้างถึงใน วิเชียร วิทย์อุดม, 2549 : 16) ดังนี้

1.3.1.1 การเป็นผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Autocratic Leadership) หรือที่เรียกว่า การเป็นผู้นำแบบเผด็จการ (Dictators) ผู้นำประเภทนี้ยึดถือเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำเป็นส่วนใหญ่จะยึดถือการแสดงออกด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ อิทธิพลที่ตนมีอยู่มักชอบแสดงตัวเองต่อผู้ใต้บังคับบัญชาว่า ตนเองเป็นผู้นำและมีความคาดหวังที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งทุกอย่างตามที่ตนบอกและต้องการ ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ถือว่าความคิดของตนเป็นสิ่งที่ดีและถูกต้องแล้ว ผู้นำแบบนี้จึงเอาอำนาจการตัดสินใจทุกอย่างรวมไว้อยู่ที่ตนเอง ผู้นำแบบนี้เป็นผู้นำที่ชอบใช้อำนาจ (Autocrat) การวินิจฉัยสั่งการหรือการออกคำสั่งใดๆ โดยวิธีรวบอำนาจ ไม่ยินยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และแสดงความคิดเห็นในการออกคำสั่งหรือวินิจฉัยสั่งการในปัญหาใดๆ ทั้งสิ้น อำนาจในการสั่งการอำนาจในการตัดสินใจ ยึดตนเองเป็นหลักและถือตนเองเป็นใหญ่ ในการดำเนินงานทุกอย่างต้องฟังความคิดเห็นของตนเองแต่ผู้เดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังโดยเด็ดขาด

ผู้นำแบบนี้จะมีความเชื่อมั่นในตนเองสูง ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาออกความคิดเห็นใดๆ ไม่ยอมให้ใครมาคัดค้านท้วงติงหรือแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยเด็ดขาด ไม่มีความไว้วางใจหรือเชื่อใจใครในการทำงาน จึงชอบการวางอำนาจข่มขู่กลุ่มอำนาจและรวบงานไว้แต่ผู้เดียวแม้บางครั้งจะกำหนดนโยบายไว้แล้วก็ตาม ก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตามอารมณ์ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและความถูกต้อง ผลที่ได้จากการมีผู้นำแบบนี้ก็คือ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแตกแยกเป็นกลุ่มย่อย (Sub-group) ขวัญกำลังใจไม่ดี ไม่มีใครเต็มใจทำงาน ขาดความร่วมมือ ขาดแรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น

โดยสรุปลักษณะของผู้นำแบบนี้ก็คือ เป็นผู้นำชอบใช้อำนาจเสมอ มุ่งแต่งาน ไม่คำนึงถึงเรื่องอื่น ไว้วางใจในตัวบุคคลอื่นน้อยมาก ไม่ค่อยเต็มใจที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเดียว เพราะมีความเชื่อว่าคนโดยทั่วไปมีนิสัยไม่ชอบทำงาน หาทางเลียง จึงต้องคอยบังคับควบคุม ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา

แย่มาก ผลของผู้นำแบบนี้งานได้มากแต่คุณภาพต่ำ ขวัญของสมาชิกต่ำ (จุมพล หนีพพานิช, 2547 : 9)

1.3.1.2 การเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) หรือที่เรียกว่า การเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย ผู้นำประเภทนี้ยึดถือเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของกลุ่มให้มีความสำคัญกับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มเหนือความคิดเห็นของตัวเอง การวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งใดๆของผู้นำยินยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นในการออกคำสั่งหรือวินิจฉัยได้ ผู้นำแบบนี้ยึดความคิดเห็นของกลุ่มเป็นใหญ่ เน้นการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการทำงาน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายขององค์กร ตลอดจนวางแผนแนวทางการดำเนินงานที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน การวางแผนและนโยบายได้มาจากการอภิปรายและการประชุม การปรึกษาหารือและลงมติโดยกลุ่ม ผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้คอยประสานงานในกลุ่มและส่งเสริมให้สมาชิกในกลุ่ม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยยึดถือว่า “อำนาจที่ผู้นำมีอยู่ก็คืออำนาจที่เป็นของทุกคนในกลุ่ม”

ผลที่ได้จากการมีผู้นำแบบนี้ก็คือ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งใจทำงานให้สำเร็จ ลุ่่วงเป็นไปด้วยดีมีขวัญกำลังใจดี มีความสามัคคีร่วมใจในการทำงาน ทั้งยังก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในผลงานและความสามารถร่วมกัน ผลงานที่ได้นี้จะสำเร็จดีกว่าผู้นำแบบอื่น

1.3.1.3 การเป็นผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez – Faire Leaderships or Free rein Leaderships) หรือที่เรียกว่าการเป็นผู้นำแบบตามใจท่าน ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้นำที่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระเสรีภาพเต็มที่ในการทำงาน และปล่อยให้ทำตามใจชอบ ให้อำนาจกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ ได้โดยไม่ต้องรอฟังคำสั่ง เปิดโอกาสให้ทุกคนใช้เสรีภาพได้อย่างกว้างขวาง โดยที่ผู้นำไม่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานหรือกิจกรรมต่างๆ หรือถ้าจะมีส่วนร่วมก็จะมีเพียงเล็กน้อย ซึ่งถ้าดูแล้วก็เหมือนกับเป็นผู้นำที่ไม่ค่อยจะรับผิดชอบอะไรเลย ไม่ค่อยมีบทบาทในการควบคุม ดูแลความเป็นไปของผู้ใต้บังคับบัญชา เหมือนเป็นคนที่ไม่มีความรับผิดชอบหรืออุดมการณ์ในการทำงาน ไม่คำนึงหรือยึดถือหลักถือกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ ปล่อยให้การดำเนินงานเป็นไปเรื่อยๆ ไม่มีระเบียบแบบแผนในการทำงาน ไม่กล้าตัดสินใจและแสดงความคิดเห็น ปล่อยให้ทำหน้าที่รับผิดชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาตนเอง จะทำหน้าที่ของผู้นำก็เพียงลงนามผ่านเรื่องเท่านั้น ดูแล้วไม่ผิดอะไรกับหน้าที่ไปรษณีย์

ผลที่ได้จากการมีผู้นำแบบนี้ก็คือ การปฏิบัติงานในองค์กรจะล้มเหลว หากที่จะประสบความสำเร็จได้ เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาขาดกำลังใจและหลักยึดในการปฏิบัติงาน การทำงานไม่เป็นระบบ ไม่มีระเบียบแบบแผน ไม่มีผลงานที่จะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้

โดยสรุปผู้นำแบบเสรีนิยมหรือแบบตามสบาย เป็นผู้นำที่ไม่มีลักษณะผู้นำ ไม่มีทิศทางความเป็นผู้นำ แต่เป็นที่รู้กันว่าทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ผลของผู้นำแบบนี้ ปรากฏว่าขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชาต่ำเพราะมีทราบว่าจะทำหรือหวังอะไร ได้ผลงานน้อยคุณภาพ ของงานต่ำ ไม่มีการทำงานเป็นทีม (จุมพล นิมพานิช, 2547: 11)

1.3.2 ศึกษาจากการที่ผู้นำได้มาซึ่งอำนาจ คือ พิจารณาศึกษาถึงข้อเท็จจริงว่าผู้นำ ได้อำนาจมาอย่างไร อาทิ อาจจะได้มาจากกฎหมาย อาจจะมาจกประเพณี หรืออาจจะมาจกอำนาจบารมี

1.3.2.1 ผู้นำที่ได้อำนาจตามกฎหมายหรือผู้นำแบบใช้พระเดช (Legal Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา หรือการบริหารจากตัวบทกฎหมายนั้น อำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย นั่นก็คือ อำนาจที่มีอยู่ไม่ใช่อยู่ที่ตัวบุคคล ผู้บงการหรือผู้ออกคำสั่ง เมื่อเป็นเช่นนั้น การดำเนินงานของผู้นำจะยึดถือเอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับเป็นเครื่องมือ ซึ่งผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่เช่นนั้นจะมีความผิดตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ให้อำนาจกับผู้นำแบบนี้ไว้ หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อผู้นำออกคำสั่งไปแล้วหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาคือต้องปฏิบัติตามจะฝ่าฝืนหรือละเมิดคำสั่งดังกล่าวไม่ได้

กรณีที่มีการละเมิดคำสั่ง ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องมีความผิด ผู้นำแบบนี้ เปลี่ยนตัวบุคคลได้ กล่าวคือไม่ถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่งโดยสิทธิตลอดชีวิต การดำรงตำแหน่ง มีลักษณะสูงต่ำตามลำดับ การบังคับบัญชา การสั่งการ หรือการวางกฎเกณฑ์มักจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงได้ในภายหลัง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความแตกต่างไปจากผู้นำที่ได้อำนาจมาจากขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งการปฏิบัติตามอำนาจแบบนี้มักเป็นไปในลักษณะให้ความเคารพยำเกรง ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจจะละเมิดคำสั่งไม่ปฏิบัติตามได้ และมักขาดการจัดระบบการบังคับบัญชา การแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งที่ดี ระเบียบแบบแผนการกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น และการสั่งการมักเป็นเรื่องของดุลยพินิจของผู้นำซึ่งปรากฏผลออกมาในทางไม่ดี ผู้นำมักขาดการได้รับความเชื่อถือ

ผู้นำแบบที่ได้อำนาจตามกฎหมายหรือผู้นำแบบใช้พระเดชนี้ ในวงราชการ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในกระทรวง ทบวง กรม เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ กอง หัวหน้ากอง ลงไปจนถึงหัวหน้าแผนก ส่วนในวงธุรกิจเอกชน ได้แก่ ประธานกรรมการ บริษัท หัวหน้าส่วน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก เป็นต้น

1.3.2.2 ผู้นำที่มีอำนาจบารมี หรือผู้นำแบบใช้พระคุณ (Charismatic Leadership) คำว่า “อำนาจบารมี” (Charismatic) Max Weber ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง

คุณลักษณะที่ดีเลิศอย่างหนึ่ง นอกจากจะได้แยกบุคคลที่เป็นผู้นำออกจากความเป็นคนธรรมดาสามัญแล้ว ยังได้ทำให้ผู้นำนั้นเป็นบุคคลที่ประกอบไปด้วยคุณสมบัติและบารมีที่ดีไม่มีใครเสมอเหมือน กล่าวคือ เป็นบุคคลที่มีอำนาจเหนือธรรมชาติ เหนือมนุษย์หายาก มีความเฉลียวฉลาดเชื่อมั่นในตนเอง สามารถก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางจิตใจที่ล้าลึกระหว่างตัวเขากับผู้ปฏิบัติตาม สามารถที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณค่าและความเชื่อถือที่ได้ยึดถือปฏิบัติตามกันมาเป็นเวลาช้านานได้ ไม่เกรงกลัวที่จะเสี่ยงในการกระทำใดๆ ไม่ว่าจะเป็งานใหญ่หรือเล็ก แผนหรือนโยบายใหม่ที่เสนอมักได้รับการยอมรับและกลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามบทบัญญัติของสังคมเสมอเมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจที่ได้มาของผู้นำแบบนี้ จึงเป็นอำนาจที่ได้มาจากบุคลิกภาพอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวมิใช่เกิดจากตำแหน่งหน้าที่ตามตัวบทกฎหมาย หรือจากขนบธรรมเนียมประเพณี อาจมีอำนาจบารมีนี้อยู่ก่อนแล้วก็ได้ ดังนั้นผู้นำแบบนี้จึงสามารถใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวทำให้คนทั้งหลายหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจเพราะมีลักษณะที่จูงใจให้คนศรัทธาเชื่อถือนอกจากนี้ยังมีพฤติกรรม หรือการกระทำอีกหลายอย่างที่แสดงออกมาในลักษณะที่อ่อนโยนเห็นอกเห็นใจผู้ใต้บังคับบัญชา ตัวอย่างผู้นำที่มีอำนาจบารมี ได้

1.3.2.3 ผู้นำแบบสัญลักษณ์หรือแบบพ่อพระ (Symbolic Leadership)

หมายถึง ผู้นำที่อยู่ในตำแหน่งอันเป็นที่เคารพยกย่อง เป็นจุดศูนย์รวมของจิตใจที่คนทั้งหลายหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อถือปฏิบัติตามด้วยความเคารพยกย่องบูชา กล่าวคือ การปฏิบัติตามของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานปฏิบัติตามเพราะเกิดจากแรงศรัทธาหรือสัญลักษณ์ในตัวผู้นำนั้นมากกว่า ผู้นำแบบนี้แม้จะมีอำนาจตามกฎหมายแต่ก็มักมิได้ใช้อำนาจในการสั่งการ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าลักษณะของผู้นำแบบนี้อยู่ระหว่างแบบผู้นำที่ได้อำนาจตามกฎหมายกับผู้นำที่มีอำนาจบารมี ตัวอย่างของผู้นำแบบนี้ เช่น ถ้านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีลักษณะเป็นคนดีเสียสละซื่อสัตย์สุจริต มีความจริงใจ มีความสามารถเหนือบุคคลอื่น เฉลียวฉลาดในการบริหารประเทศทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง แม้จะอยู่ในฐานะของผู้นำที่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่เนื่องจากมีคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น ถ้าขอความร่วมมือจากประชาชนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ความร่วมมือช่วยเหลือด้วยความเต็มใจ ทั้งนี้เป็นเพราะลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของผู้นำแบบสัญลักษณ์ หรือแบบพ่อพระ ซึ่งลักษณะผู้นำแบบนี้หาได้ไม่ใช่ง่ายนัก

1.3.3 ศึกษาจากบทบาทที่ผู้นำแสดงออก คือ พิจารณาจากการแสดงบทบาทของผู้นำ ซึ่งอาจพิจารณาจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.3.3.1 ผู้นำเป็นแบบบิดามารดาปกครองบุตร (Parental Leadership) ผู้นำแบบนี้เป็นผู้นำที่ปฏิบัติตนทำนองเดียวกันกับพ่อแม่ปกครองลูก กล่าวคือ แสดงบทบาทโดยการทำตัวเหมือนพ่อแม่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังตนเหมือนอย่างลูกหลาน

และจะต้องให้ความเคารพเหมือนอย่างพ่อแม่ด้วย จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายกับผู้นำแบบอัตนิยม กล่าวโดยทั่วไปผู้นำแบบนี้มักจะทำตนเป็นผู้รู้แจ้งเห็นจริงทุกอย่าง และสิ่งที่ผู้นำแบบนี้ต้องการ คือ ความจงรักภักดีจากผู้ใต้บังคับบัญชา

1.3.3.2 แบบให้กลวิธีเพื่อกุมบังเหียนในการบริหาร หรือแบบนักการเมือง (Manipulator) เป็นแบบที่ผู้นำพยายามสร้างสมและใช้อำนาจโดยอาศัยความรอบรู้และฐานะของตน ให้เข้ากับสถานการณ์ เจตนาของบางคนบางคนให้แสดงบทบาทเพื่อประโยชน์ของตน การที่ผู้นำแบบนี้แสดงบทบาทดังกล่าวมิใช่เพราะถือว่าตนมีเกียรติรอบรู้กว่าคนอื่น หากแต่เป็นเพราะอยู่ในตำแหน่งที่รู้เรื่องและมีโอกาสดีกว่าคนอื่น ๆ ในหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำงานอยู่ โดยที่ผู้นำแบบนี้ที่จริงแล้วมักจะไม่มีอำนาจการปกครองบังคับบัญชาที่แท้จริง ไม่ว่าจะอำนาจที่เกิดขึ้นโดยพระคุณหรือพระเดช ซึ่งแสดงบทบาทแบบยืมมือของผู้บังคับบัญชาของผู้นำประเภทนี้อีกชั้นหนึ่ง โดยเสนอและขอให้สั่งการเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง

1.3.3.3 แบบนักวิชาการหรือแบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert) ผู้นำแบบนี้หากจะกล่าวอย่างจริงจังก็จะเรียกไม่ได้ว่าเป็นผู้นำในทางบริหาร เพราะมีบทบาทหน้าที่ในการให้คำแนะนำ มิใช่เป็นผู้สั่งการ ผู้นำแบบนี้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะสาขาที่ได้รับ การฝึกอบรมในผู้นำแบบนี้ไม่พึงประสงค์ที่เข้าไปแสดงบทบาทหรือต้องเป็นใหญ่โดยการมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ ผู้นำแบบนี้ไม่ชอบที่จะคอยคดให้ผู้อื่นเสื่อมอำนาจ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับตั้งใจช่วยหรือคอยส่งเสริมให้ผู้อื่นมีอำนาจในสายหลักมีฐานะตำแหน่งสูงขึ้น

1.3.4 ศึกษาจากลักษณะการ ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้นำ อาจแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

1.3.4.1 ผู้นำโดยตกทอด (Hereditary Leadership) ผู้นำประเภทนี้จะได้ตำแหน่งของตนเองจากบรรพบุรุษเคยได้รับตำแหน่งมาก่อน บรรพบุรุษที่เคยได้รับความเคารพยกย่องนับถือได้สร้างบารมีไว้มาก เมื่อมีทายาทก็จะส่งเสริมให้ได้รับตำแหน่งสืบไป ถ้าทายาทมีความเป็นผู้นำและได้รับการฝึกฝนไว้เป็นอย่างดี ก็จะช่วยผู้นำ ผู้ตาม หรือผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์กรหรือหน่วยงานได้ ทั้งนี้โดยมีพื้นฐานของการยอมรับในเรื่องของความเป็นผู้นำอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้นำประเภทนี้ขาดลักษณะความเป็นผู้นำ กล่าวคือไม่สามารถทำหน้าที่ของผู้นำได้ติดจนเป็นที่เชื่อถือแล้ว ก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวผู้นำได้ แต่โดยทั่วไปแล้วผู้นำแบบนี้ย่อมจะมีโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อรับตำแหน่งอยู่แล้ว จึงมักมีการฝึกฝนความเป็นผู้นำเพื่อรับตำแหน่ง ปัญหาจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น

1.3.4.2 ผู้นำเป็นทางการ (Formal Leadership) ผู้นำประเภทนี้ได้ตำแหน่งเป็นทางการในการบริหารงาน และได้ตำแหน่งมาด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1) ได้จากการแต่งตั้ง (Appointed) ผู้นำในลักษณะนี้ หมายถึง ผู้นำที่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปเห็นสมควรแต่งตั้งให้ทำงาน เพราะมีลักษณะบางอย่างเด่นเป็นพิเศษ การแต่งตั้งที่อาจจะเหมาะในบางสถานการณ์

2) ได้จากการเลือกตั้ง (Elected) ในบางครั้งผู้นำอาจได้มาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปผู้นำแบบนี้มักจะเป็นผู้ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น คล่องแคล่วในการทำงาน มีไหวพริบปฏิภาณในการตัดสินใจและพิจารณาปัญหาต่างๆ

1.3.4.3 ผู้นำตามธรรมชาติ (Natural Leadership) บางครั้งไม่มีการแต่งตั้งผู้นำอย่างเป็นทางการ อาจเป็นเพราะว่ายังไม่มีความจำเป็นหรือยังไม่ถึงเวลาที่จะแต่งตั้ง ในกรณีนี้ มักจะมีใครบางคนที่ยกย่องทำหน้าที่ตามธรรมชาติ โดยคนอื่นคิดว่าเขาเป็นคนดีเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำ และโดยปกติบุคคลประเภทนี้มักมีความเต็มใจในการทำงาน แม้ไม่มีการแต่งตั้งก็ตั้งใจทำงาน ผู้นำแบบนี้ถ้าได้รับการฝึกฝน ภูมิจิตใจของผู้นำอย่างแท้จริงจะทำให้เขาทำงานได้ดีขึ้น เพราะมีลักษณะพิเศษ การฝึกฝนจะเป็นการนำไปสู่ความช่วยเหลือให้เขาได้ใช้ศักยภาพของเขามากขึ้น

จากการได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประเภทหรือแบบของผู้นำจากนักวิชาการหลายท่าน สามารถสรุปได้ว่า ผู้นำมีหลายประเภทและผู้นำแต่ละประเภทก็มีพฤติกรรมและวิธีการบริหารงานองค์กรแตกต่างกัน แต่มีจุดมุ่งหมายเหมือนกัน คือ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนปฏิบัติงานตามแผนงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์กร

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดตามทฤษฎีภาวะผู้นำของลิปปีทท์และไวท์ เนื่องจากทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาการใช้อำนาจของผู้นำในลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่สัมพันธ์กับความเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นจึงมีความสอดคล้องกับการวิจัยในครั้งนี้ เพราะเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมภาวะผู้นำกับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามทัศนะของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1

2. หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ

รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2551 : 2)

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดหนึ่งในระยะหลังมานี้มีการนำมาใช้และอ้างถึงอยู่เป็นประจำในสาขาวิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาพัฒนาบริหาร โดยมักปรากฏควบคู่กันไปกับแนวคิดและศัพท์วิชาการจำพวกประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืน ในช่วงทศวรรษที่แล้ว คำว่า ธรรมาภิบาล ยังเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับเรื่องการปฏิรูปในภาครัฐอีกด้วย (ไชยวัฒน์ คำชู, กุลลดา เกษมบุญชู, สุภมิตร ปิติภัทร, และประทุมพร วัชรเสถียร, 2549 : 25)

ธรรมาภิบาลยังไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนแต่มีต้นกำเนิดมาจากความคิดของผู้ใด ในสมัยใด แต่มีการศึกษาและกล่าวถึงรัฐและสังคมที่รักความยุติธรรม ผู้ปกครองที่ดี รัฐบาลที่ดี การปกครองที่ดีมานานแล้ว ในกลุ่มชาติตะวันตกปรากฏขึ้นในยุคนครรัฐกรีกโบราณเมื่อประมาณ 2,500 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาที่เกี่ยวกับรัฐและสังคมของ Plato และ Aristotle ซึ่งเป็นปราชญ์ที่สำคัญในยุคนั้น ธรรมรัฐกับประชาธิปไตยหรือ Democracy ในภาษาอังกฤษ มีจุดกำเนิดและพัฒนาามากกว่า 2,500 ปีมาแล้ว เช่นกันคือเริ่มมาจากยุคกรีกโบราณ ก่อนจะเกิดพลังผลักดันอย่างจริงจัง ในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 17 ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาแต่เริ่มปรากฏขึ้นอย่างมั่นคงและแพร่หลายตั้งแต่ตอนคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา จนถึงขณะนี้เท่านั้น (เสนีย์ คำสุข, 2544 : 54 – 56)

ในรายงานประจำปี 1993 ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแอฟริกาได้ใช้ธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาคเศรษฐกิจ ทั้งในระดับมหัพภาค มัชฌมภาค และจุลภาค ธนาคารอินเตอร์อเมริกันได้นับการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐให้เป็นสมัยใหม่ในบริบทของการส่งเสริมให้เกิดระบบการจัดการปกครอง และการบริหารที่ดี ส่วนองค์การบริหารการพัฒนานอกอาณาจักร (Overseas Development Administration ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็น Department for International Development) ของประเทศอังกฤษได้นับเรื่องธรรมาภิบาลในเชิงคุณค่า โดยพิจารณาการจัดการปกครองและการบริหารในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและการบริหารเพื่อสร้างเกณฑ์ชี้วัดระดับของการจัดการปกครองและการบริหารที่พึงประสงค์ของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และใช้เกณฑ์นี้เป็นฐานในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะให้ความช่วยเหลือ

มากนัก้อยเพียงใดแก่ประเทศใดบ้าง ในปฏิญญาของเครือจักรภพประกาศที่กรุงฮาราเร ประเทศซิมบับเว ในปี ค.ศ. 1991 ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการเพื่อสร้างและพัฒนาระบบการและสถาบันประชาธิปไตย โดยให้มีลักษณะสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในของแต่ละประเทศมีการปกครองตามหลักนิติธรรมและมีระบบการศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ มีรัฐบาลที่ซื่อตรงและเที่ยงธรรมตามหลักนิติธรรม เคารพหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานซึ่งรวมทั้งสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างพลเมืองทุกคน โดยไม่เลือกเชื้อชาติสีผิวหรือความแตกต่างด้านหลักการและความเชื่อทางการเมือง (ไชยวัฒน์ ก้าชู และคณะ, 2545 : 32 - 33)

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543 : 63) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลไว้ว่า Good Governance ได้เริ่มนำมาใช้เมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก และเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ถือว่า Good Governance เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน และเนื่องจากองค์การทั้งสองนี้ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของเงินทุน จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

Anje Kruiter (1996 อ้างถึงใน รัชนา สานติยานนท์ และคณะ, 2544 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล หรือบางท่านเรียกว่าธรรมรัฐนั้นตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance ซึ่งมีการพูดถึงแนวคิดนี้เป็นครั้งแรกในแวดวงของหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประเทศ นับแต่ปลายคริสต์ศักราชที่ 1980 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายของการปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ในช่วงนั้นได้มีการใช้คำว่า Good Governance อย่างกว้างๆ ในการกล่าวถึงธรรมชาติและรูปแบบของระบบการเมืองที่ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน (accountability) และความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังมักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับเงื่อนไขทางการเมือง เช่น ความเป็นประชาธิปไตย การส่งเสริมระบบที่มีพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเสรี จากนั้นได้มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การระหว่างประเทศที่มีส่วนร่วมในโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เริ่มต้นจากรัฐบาลได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 หลังประกาศ

ค่าเงินลอยตัว และตัดสินใจเข้าร่วมรับความช่วยเหลือทางการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF : International Monetary Fund) ที่ประชุมของคณาจารย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นกลุ่มแรกที่ตีความคำว่า Good Governance ที่เป็นอิสระจากความหมายของธนาคารโลก โดยที่แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีจุดเริ่มต้นจากการที่ธนาคารโลกนำมาใช้กำหนดนโยบายการกู้เงินของประเทศที่ได้กู้ยืมเงินเหล่านี้ จะกำหนดมาตรฐานหรือแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน จนไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนแก่ธนาคารโลกได้ ทิศนะเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจึงมีจุดเริ่มต้นจากสถานะเศรษฐกิจโลกเป็นสิ่งสำคัญ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลสามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นหลักการสำคัญที่ประเทศที่มีความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ และนำมาใช้ในการการบริหารจัดการภาครัฐรวมทั้งภาคเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ประเทศเหล่านั้นมีความมั่นคงทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ สามารถให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีปัญหาทางการเงิน โดยกำหนดให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศ

2.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันนี้มีนักวิชาการจำนวนมากได้กล่าวถึง Good Governance ทั้งในแง่ความหมายและความจำเป็นสำหรับสังคมไทย รวมทั้งได้มีการวิพากษ์แนวคิดนี้อย่างหลากหลาย นักวิชาการเหล่านี้ใช้คำภาษาไทยแทนคำว่า Good Governance ไว้ต่าง ๆ กัน เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ประชาธิปไตย การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2544 : 24 – 25) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของ Good Governance ในประเทศไทยในความหมายที่ต่างกันไว้ว่า ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แปลศัพท์ Good Governance ว่า “ธรรมรัฐ” หมายถึง รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม ส่วนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แปล Good Governance ว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การบริหารที่เป็นธรรม ต่อมาภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแปล Good Governance ว่า “สุประศาสนการ” หมายถึง การปกครองที่ดี ในส่วนของ ไพโรจน์ พรหมสาส์น ได้แปลศัพท์ Good Governance ไว้ว่า “การบริหารจัดการที่ดี” และให้ความหมายว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เป็นการบริหารที่มีความเสมอภาคเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์จากทุกฝ่ายในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) ได้เลือกใช้คำว่าธรรมาภิบาล โดยให้เหตุผล 2 ประการ คือ

1) รากศัพท์ของคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และ อภิบาล ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ ธรรม ในหน้า 420 ว่า หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และอภิบาลในหน้า 918 ว่าหมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง

2) ธรรมาภิบาล ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์การธุรกิจเอกชน (good corporate governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 14) ซึ่งเรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ ได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารการจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ Good Governance ยังหมายรวมถึง การมีกฎเกณฑ์ กติกาที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง

ประเวศ วะสี (2541 : 4 อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, 2546 : 63) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคม เพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศชาติ ซึ่งธรรมาภิบาลประกอบด้วยภาครัฐ การธุรกิจเอกชน และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกตรวจสอบได้ และภาคสังคมที่เข้มแข็ง

อนันท์ ปันยารชุน (2542 : 26) อธิบายว่า ธรรมรัฐ คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้ โดยสาระธรรมรัฐหรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดจะใช้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานที่สัญญาไว้กับประชาชน โดยมีองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่

- 1) Accountability หมายถึง การทำงานอย่างมีหลักการ มีเหตุผล อธิบายได้
- 2) Participation หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) Predictability หมายถึง ความสามารถที่คาดการณ์ ทำนายถึงความก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงได้
- 4) Transparency หมายถึง ความสะอาด โปร่งใส ไม่มีความลึกลับดำมืด

5) Interrelate หมายถึง ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมร้อยของทั้ง 4 ข้อเข้าด้วยกัน

วราภรณ์ โทษณะเกษม (2542 : 17–18) ได้อธิบาย Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลงานการตัดสินใจ (Accountability)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17–18) ให้คำจำกัดความคำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือที่บางท่านเรียกว่าธรรมรัฐนั้น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” คำนี้เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทั้งนี้ เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงโดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดีหรือธรรมาภิบาล (Bad Governance)

รัชนา สานติยานนท์ และคณะ (2544 : 4) ได้กล่าวถึงความหมายจากโครงการเพื่อพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program) หรือ UNDP ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance ว่าเป็นการดำเนินงานของผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่จะจัดการกับกิจการของประเทศในทุกระดับ ที่ประกอบด้วยการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ รวมถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยมีพื้นฐานมาจากการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ พัฒนาตนเองในลักษณะที่พึ่งตนเองได้ โดยเน้นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ความเท่าเทียมกัน การให้อำนาจ การมีงานทำ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ UNDP ก็ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน การจัดการความยากจน และการบริหารภาครัฐ โดยได้จัดตั้งหน่วยที่เรียกว่าส่วนการบริหารและการจัดการปกครองขึ้นเพื่อดูแลเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้นิยามคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคเอกชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตอันตรายที่

หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความ มีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธรรมาภิบาล หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรมเนียม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคมอันหมายถึง การจัดการบริหาร ทรัพยากร และสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของ คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชนชมรมและสมาคมเพื่อ กิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม

จากความหมายของนักวิชาการที่ให้คำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิด ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน ภาครัฐ (Public Sector) จะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการ ภาคเอกชน (Private Sector) จะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริตและมีความ รับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง และภาคประชาชนหรือ องค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบ ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

2.3 ความสำคัญของธรรมาภิบาล

เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติ และวันที่ 22 มิถุนายน 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปดำเนินการต่อไปได้ และระเบียบฯ นี้ จะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ข้อ 4 กำหนดถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบ ให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่าย ปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและ ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกัน

แก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความ เป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 สามารถสรุปความสำคัญของธรรมาภิบาลได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นการบริหาร ที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีความ มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความร่วมมือส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า หากทุกภาคส่วนของสังคมนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ย่อมส่งผลให้บุคลากร และองค์กรมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- 1) มีพฤติกรรมการทำงานเพื่อประชาชนและองค์กร
- 2) มีความกล้าตัดสินใจกระทำสิ่งที่ถูกต้อง
- 3) ไม่ถูกชี้นำในการตัดสินใจและการทำงาน
- 4) มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ
- 5) รักษาเกียรติอาชีพของตนเอง
- 6) โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ
- 7) ระบบงานของรัฐได้รับความศรัทธา เชื่อถือ

2.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

พนัส ทัศนียานนท์ (2540 : 37) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลไว้ว่า ธนาคารพัฒนาแห่ง เอเชีย (ADB) มีความเห็นว่า Good Governance มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- 1) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability)
- 2) การมีส่วนร่วม (Participation)
- 3) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)
- 4) มีความโปร่งใส (Transparency)
- 5) มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน

รัชนา สานติยานนท์ และคณะ (2544 : 7-8) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ที่มักมีผู้เอ่ยถึงบ่อย ๆ มีดังนี้

1) การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) อาจกล่าวได้ว่าการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่ได้รับการเอ่ยถึงบ่อยที่สุด เนื่องจากแนวคิดของธรรมาภิบาลในปัจจุบันมีที่มาจากความต้องการลดคอร์รัปชันของรัฐบาล โดยการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับพันธะผูกพันที่จะต้องแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อการกระทำที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้องต้องกัน โดยในการจัดการเกิดการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ความคาดหวังเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ความสมดุลระหว่างความคาดหวังและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติ การรายงานที่มีความน่าเชื่อถือ และการประเมินและการปรับที่สมเหตุสมผล

2) ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ความโปร่งใสหมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดีและการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าวไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจ รับผิดชอบต่อประเมินผลการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตามเกณฑ์

3) การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจด้านต่างๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับความต้องการและการให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ของประชาชน ชุมชน หรือหน่วยงานต่างๆ

กัลยา เนติประวัติ (2544 : 11-13) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ว่า หลักธรรมาภิบาลหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงทั้งในแวดวงวิชาการและถูกนำมาใช้เป็นกรอบการปฏิบัติของส่วนราชการไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้แก่หลักที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 และปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก โดยในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงกันในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในระดับองค์กร

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้ง

จัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการ คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ส่วนในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน โดยในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ทั้งนี้ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า องค์กรประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยจะยึดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ

2.5 แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้

ธีรยุทธ บุญมี (2552 : 1) ได้เสนอแนวทางการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรไว้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย โดยมีแนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ดังนี้

1.1) ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กรเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

1.2) พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง

1.3) องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ปราศจากการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณลดลง

1.4) สภาพสังคมในองค์กรเป็นดังนี้ คือ มีข้อร้องเรียนคดีความ และการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่างๆ ลดลง และคนในองค์กรตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่างๆ

2) หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ สัจจะ การรักษา

ความสัตย์ ทมะ การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ การอดทน อดกลั้นและการอดออม และจาคะ การรู้จัก
 ละวางความชั่ว ความทุจริต โดยมีแนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ดังนี้

2.1) สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรม
 เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2.2) รมรงค์ใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง จริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

2.3) รมรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังเกโดยผู้มีอำนาจ
 เหนือกว่า รวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้แรงเสริม ในรูปแบบต่างๆ

2.4) องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อ
 ประเภทต่าง ๆ

2.5) ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละ
 สาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

3) หลักความโปร่งใส (Accountability) ความหมายของ “ความโปร่งใส” คือ
 การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร
 ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่อกันและ
 สามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ในการ
 บริหารงาน บริหารเงิน บริหารคน และมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าว
 รายงานหรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร โดยมีแนวทาง
 ในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ดังนี้

3.1) สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงาน ในเรื่องความโปร่งใสที่
 ต้องการจากบุคลากร

3.2) บุคลากรตระหนักในสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน
 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
 ปกครอง พ.ศ. 2539

3.3) ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้
 งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

3.4) จัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย
 สะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน

3.5) มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

3.6) สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของ
 ประชาชน

4) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงาน หรือการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ โดยมีแนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ดังนี้

4.1) องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนาเทคโนโลยี ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กร และประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

4.2) กระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

4.3) รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชน เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4.4) จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่างๆ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

4.5) แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้นๆ

4.6) สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วม แสดงความคิดเห็น หรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

5) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความมุ่งมั่น และตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎ ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ โดยมีแนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ ดังนี้

5.1) ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดี ด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

5.2) สร้างความรับผิดชอบต่อตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วม มีระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

5.3) ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัล และลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

6) หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน โดยมีแนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ดังนี้

- 6.1) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ
- 6.2) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว
- 6.3) ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลุนิเวศประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
- 6.4) กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน
- 6.5) สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อการตรวจสอบ
- 6.6) นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
- 6.7) เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่างๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า
- 6.8) รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร
- 6.9) ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ
- 6.10) ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (Result-based Management : RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ
- 6.11) จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
- 6.12) ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องในหลักความคุ้มค่า
- 6.13) ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล สามารถสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารงานที่เน้นความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยมีหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ

และหลักความคุ้มค่า ซึ่งผู้บริหารหรือผู้น้องค์กรสามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกหน่วยงาน ส่งผลให้การบริหารงานภายในองค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำหลักการสำคัญ 6 ประการของธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ตามทัศนะของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษายะลา เขต 1

3. สารสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา และสำนักนายกรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐทราบ และถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลค.ที่ 0202/ว 130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญตามระเบียบดังต่อไปนี้

3.1 จุดมุ่งหมาย

3.1.1 สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งในยามที่มีปัญหา

3.1.2 พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม

3.1.3 ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

3.1.4 ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม

3.1.5 ขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึก รับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

3.2 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

3.2.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

3.2.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3.2.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก และมีกระบวนการใช้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3.2.4 หลักความร่วมมือร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

3.2.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

3.2.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์

สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

3.3 กลยุทธ์

เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นจะต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน คือ

3.3.1 ภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลดีต่อประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.3.2 ภาคธุรกิจเอกชนต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกา โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้ารับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการมีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชน ได้อย่างราบรื่น

3.3.3 ภาคประชาชนต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและทางการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการและมีส่วนในการประชาพิจารณ์ มีความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

3.4 แนวทางปฏิบัติ

แนวทางที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อจะให้เกิดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีดังนี้

3.4.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

3.4.2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นรวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3.4.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐและการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

3.4.4 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

3.4.5 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินงาน

3.5 มาตรการ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เห็นควรใช้มาตรการ ดังต่อไปนี้

3.5.1 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจ ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลัก 6 ประการ ตามระเบียบ

3.5.2 เร่งรัดการดำเนินการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้น

3.5.3 เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารรัฐ

3.5.4 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

3.5.5 ส่งเสริมกำกับให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการและรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรี

3.5.6 สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

3.5.7 ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลังและหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจเป้าหมายโดยรวมของระเบียบนี้เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ และรายงานผลการดำเนินการความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อ คณะรัฐมนตรี (กรม.) เป็นระยะ หรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้ โดยมีความคาดหวังที่จะได้จากการที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระเบียบนี้คือ ภาครัฐจะมีการทำงานที่โปร่งใสมากขึ้น การทุจริตประพฤติมิชอบกระทำได้ยากมากยิ่งขึ้น ทำให้การทำงานใดๆ เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อทั้งราชการและประชาชน ไม่เกิดการสูญเสียทรัพยากรสาธารณะโดยไร้ประโยชน์ การทำงานของหน่วยงานของรัฐเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของสาธารณะชน ประชาชนจะได้รับบริการที่ดีจากภาครัฐเนื่องจากภาครัฐ มีกลไกการทำงานที่ดี มีผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมและความรับผิดชอบตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับงานบริการและส่วนรวม ประเทศมีการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีระบบภูมิคุ้มกันจากการประสบภาวะวิกฤติต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

จากสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม โดยยึดหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

4. ธรรมาภิบาลกับการจัดการด้านการศึกษา

การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) มีคำเรียกชื่อหลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ประชาธิปไตย ธามาธิปไตย และธรรมาภิบาล เป็นต้น ในบริบทของการศึกษานั้น หมายถึง ความพยายามที่ใช้ศาสตร์และศิลป์มุ่งใจให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกองค์กรให้ความร่วมมือในการบริหารและจัดการให้บรรลุจุดมุ่งหมายอันเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ประมวล รุจนเสรี, 2544 : 5)

การบริหารจัดการที่ดี ที่นำมาใช้ในการบริหารการจัดการในโรงเรียนและทางการศึกษามีประเด็นที่สำคัญอยู่ 4 ประการดังนี้

1) การกำหนดจุดมุ่งหมาย ผลที่คาดหวังหรือภาพความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดี (Goal expected output) โดยการกำหนดผลที่คาดหวังหรือจุดมุ่งหมายอันมีประเด็นที่นำมาพิจารณาได้หลายประเด็นเช่น ผลที่คาดหวัง ควรกำหนดให้ครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง มีแนวทางการกำหนดความคาดหวังควรเป็นไปอย่างไร

2) วัตถุประสงค์เพื่อการแก้ปัญหา เป็นลักษณะการแก้ปัญหาในลักษณะการรับ นั่นคือเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วในสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา จึงเป็นสิ่งจำเป็น

3) วัตถุประสงค์เชิงนวัตกรรม คือ การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ อันประกอบด้วยวิธีสอน สื่อการเรียนรู้และแนวการบริหารใหม่ๆ เป็นต้น

4) วัตถุประสงค์ในการพัฒนาตนเอง ซึ่งหลักการในแต่ละช่วงเวลา ทุกคนควรตั้งเป้าหมายในการพัฒนาตนเองและกระบวนการ การกำหนดความคาดหวังจะต้องให้ความสำคัญ ต่อส่วนรวม นอกเหนือจากนั้นต้องทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในภายนอก ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการกำหนดอนาคตขององค์กร วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ที่เรียกว่า SWOT Analysis เป็นการพิจารณาด้านทรัพยากร ความเชื่อและบรรยากาศในองค์กร ข้อจำกัดและภัยคุกคาม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปว่า ธรรมชาติของการจัดการด้านการศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการสถานศึกษา ให้เป็นไปตามหลักธรรมชาติ โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อน สถานศึกษาไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1 กระบวนการบริหารและการจัดการที่ดี

กระบวนการบริหารและการจัดการที่ดีในองค์กรทางการศึกษา กำหนดแนวทางในการ พัฒนาในด้านต่างๆ ตามนโยบายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้

4.1.1 ความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสถานศึกษามีความ พร้อมในการรับนักเรียนเข้าเรียน โดยให้โอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ไม่น้อยกว่าสิบสองปีได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (มาตรา 10 วรรค 1) ให้โอกาสบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันต่างๆ ในสังคมมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (มาตรา 8 (2) (12))

4.1.2 ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โรงเรียนได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหาร และการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดทำเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ และ ตัวบ่งชี้คุณภาพได้อย่างครอบคลุม ตลอดจนมีความพร้อมรับประเมินทั้งภายในภายนอกหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และผลการประเมินเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

4.1.3 ด้านระบบบริหารและการสนับสนุนทางการศึกษา โรงเรียนได้ดำเนินการ ปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยได้ดำเนินการ ส่งเสริมให้ท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง ได้มีโอกาสร่วมในการจัดการศึกษา และให้มีความเป็นอิสระ ในการบริหารการจัดการภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ (มาตรา 43) และมีความพร้อมในการกระจาย อำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.1.4 ด้านหลักสูตร มีการปฏิรูปหลักสูตรให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยง (มาตรา 8 (3)) มีความสมดุลในเนื้อหาสาระ ทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ที่ว่าด้วยความเป็นมนุษย์ (มาตรา 28 วรรค 2) มีความสอดคล้อง (มาตรา 24 (1)) มีบูรณาการ (มาตรา 23 วรรค 1) และมีความหลากหลาย โดยให้จัดตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ และมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสม แก่วัยและศักยภาพ (มาตรา 28 วรรค 1)

4.1.5 ด้านกระบวนการเรียนรู้ ได้มีการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้ทุกมีความสามารถ เรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ โดยเน้นผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริม ให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (มาตรา 22) และเป็นการเรียนรู้ตลอด ชีวิต (มาตรา 8 (1) (3))

4.1.6 ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ได้เตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิรูประบบการจัดการและการลงทุนเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ทั้งระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวยุวมชน (มาตรา 9 (5) , 58) และจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ (มาตรา 60 วรรค 1)

4.1.7 ด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา โรงเรียนได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำราหนังสือวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิต และการให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 64) ตลอดทั้งการใช้สื่อชนิดต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาศิลปะ วัฒนธรรม และศาสนาตามความจำเป็น (มาตรา 63)

จากสาระสำคัญตามนโยบายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการบริหารและการจัดการที่ดีนั้นมีจุดประสงค์สำคัญ คือ เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานของการจัดการศึกษา

4.2 ทรัพยากรในการบริหาร

การบริหารในองค์กรราชการและองค์กรเอกชน สิ่งที่เขาไม่ได้ในการบริหารการจัดการในองค์กร คือ ทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหาร ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) นอกเหนือจากนั้น ทรัพยากรด้านข้อมูลข่าวสาร (Information) เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งสำหรับการบริหารและการจัดการในองค์กรปัจจุบัน ทรัพยากรเหล่านี้เป็นสิ่งที่ยืนยันให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรได้เป็นอย่างดี ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้องค์กรใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด ให้มีการพัฒนาทรัพยากรอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เช่น ให้การฝึกอบรมแก่บุคลากรในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการส่งเสริมให้บุคลากร ได้เพิ่มพูนประสบการณ์ด้านวิชาการเพิ่มสูงขึ้น ในส่วนของงบประมาณ กำหนดให้องค์กรใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด และสามารถระดมเงินจากองค์กรสถาบันที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพัฒนาองค์กร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ทรัพยากรในการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ

4.3 ระบบการควบคุม

ระบบการควบคุมในระบบราชการนั้น นิยมใช้วิธีการควบคุมตามสายงานการบังคับบัญชา หมายถึง ควบคุมคนให้เป็นไปตามสัมพันธ์ตามลำดับชั้น มีการกำหนดช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เด่นชัด มีขอบเขตช่วงการบังคับบัญชา และเอกภาพในการบังคับบัญชาปัจจุบันมีการเปิดช่องการบังคับบัญชาเป็นแนวราบ คือ กระจายอำนาจการควบคุมคนภายในองค์กรไปที่หัวหน้าฝ่ายและมอบหมายอำนาจการตัดสินใจให้กับหัวหน้างานซึ่ง เป็นรูปแบบการจัดช่วงบังคับบัญชาที่เหมาะสมกับการปฏิรูปการศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นในการบริหารการจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารเป็นหลัก เพื่อประเมินคุณภาพภายในภายนอกทางการศึกษา ฉะนั้นระบบการควบคุมจะเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าสถานศึกษาหรือองค์กรสามารถที่จะดำเนินการไปสู่การประกันคุณภาพทางการศึกษา

ดังนั้นสรุปได้ว่าปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุน ให้ระบบการควบคุมดูแลติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญ

4.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการองค์กรให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องหาวิธีการและเทคนิคที่จะทำให้สมาชิกขององค์กรสามารถปฏิบัติงานและทุ่มเทให้กับองค์กรอย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดผลงานที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กรก็คือ ปัจจัยด้านการจูงใจ ซึ่งเป็นหลักการทางจิตวิทยาที่ใช้ในการบริหารบุคคล หรือการบริหารงาน โดยทั่วไป ทั้งในภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชน วัตถุประสงค์ของการจูงใจให้คนทำงาน คือ ความต้องการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการทำงานหรือการทำงาน of พนักงานให้ดีขึ้น ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า บุคคลที่มีการจูงใจจะมีพลังและความพยายามในการแสดงออกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นสำหรับผู้บริหารที่ควรจะต้องมีความรู้ มีความเข้าใจในหลักการและเทคนิคในการสร้างการจูงใจ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการสร้างการจูงใจหรือแรงกระตุ้นให้แก่สมาชิกในองค์กรเพื่อร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและแสดงพฤติกรรมที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์กร (สมพิศ ไข่เอ็ง, 2552 : 1)

ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ได้นำเสนอ 10 ปัจจัยแรกที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร ดังนี้ (กรุงเทพธุรกิจ 2546, 15 กรกฎาคม : 2)

- 1) เทคโนโลยีที่ทันสมัย
- 2) วัฒนธรรมองค์กร

- 3) นโยบายด้านการบริหาร
- 4) ผู้บริหารที่มีคุณภาพสูง
- 5) คุณภาพของสินค้าและบริการ
- 6) คุณภาพของบุคลากรส่วนรวม
- 7) การวิจัยและพัฒนา
- 8) ประสิทธิภาพการบริหารทางการเงิน
- 9) ประสิทธิภาพการบริหารต้นทุน
- 10) การมุ่งความสำคัญที่ลูกค้า

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการ สามารถสรุปได้ว่า นอกเหนือจากระบบบริหารจัดการที่ดีแล้ว สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ ผู้บริหาร ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีนั้นจะเป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องของงาน เรื่องคน และวิธีการจัดการที่ดีด้วย

5. การบริหาร

การบริหารเป็นศาสตร์ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมโลกยุคปัจจุบันที่มีการแข่งขัน และจากการแข่งขันดังกล่าวย่อมส่งผลในการบริหาร กล่าวคือ เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นจึงส่งผลให้งานของผู้บริหารไม่มีความแน่นอน ต้องเสี่ยงกับภาวะการณ์และความหลากหลายต่างๆ แต่ขณะเดียวกันภาวะการณ์เหล่านี้คือสิ่งท้าทายที่ผู้บริหารจะแสวงหาโอกาสและความได้เปรียบแก่องค์กรได้

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาการบริหารในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

5.1 ความหมายของการบริหาร (Administration)

คำว่า บริหาร เป็นคำไทยที่บัญญัติขึ้นตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ Administration และ Management ซึ่งนักบริหารและผู้รู้ได้ให้ความหมายไว้หลายแนวคิดสอดคล้องและแตกต่างกันไปบ้างตามความเห็นของแต่ละท่านดังนี้

Terry (1968 : 4 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ เสาถายน, 2548 : 13) ให้ความหมายว่า การบริหาร เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การกระตุ้น และการควบคุมซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาและจัดการกับบุคคลและทรัพยากรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลปะเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (material) และการจัดการ (Management) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2534 : 1) ได้กล่าวว่า การบริหารหมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบ และใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

สมพงษ์ เกษมสิน (2536 : 15) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรทางการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

สีลิน กุศลสถานภาพ (2540 : 7) ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ว่า Administration มาจากภาษาละตินว่า Administrate แปลว่า การช่วยเหลือ การอำนวยความสะดวก การทำงานให้เสร็จ ในปัจจุบันแปลว่า การบริหาร หมายถึง การสร้างสมดุลระหว่างปัจจัยการผลิต หรือการให้บริการ และปัจจัยแวดล้อมทางการผลิตหรือการให้บริการ เพื่อให้เกิดผลผลิตตามที่ต้องการเป็นการทำงาน เพื่อให้สำเร็จและสร้างสรรค์

ชาญชัย อัจฉินสมาจาร (2540 : 39) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานร่วมกัน การช่วยให้ตระหนักในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สมศักดิ์ คงเที่ยง (2542 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบระเบียบและใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

เสนาะ ดิยาว (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การทำงานกับคน โดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 21-22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2548 : 5) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

1) ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือ การวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating)

3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการบริหารจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการบริหารอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการทำกิจกรรมร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยอาศัยกระบวนการทางการบริหารเพื่อใช้ทรัพยากรทางการบริหารในการทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 องค์ประกอบของการบริหาร (Management Component)

แนวความคิดการบริหารงานของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายของการบริหารเอาไว้ จะเห็นว่าการบริหารนั้นมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ เป้าหมาย (Goal) ปัจจัยการบริหาร (Factor of Management) และลักษณะของการบริหาร (Management Style) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2.1 มีเป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารองค์การ ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานไว้ชัดเจน

5.2.2 มีปัจจัยในการบริหาร (Factor of Management) โดยทั่วไปแล้วปัจจัยในการบริหารที่เป็นพื้นฐานมี 5 ประการ คือ

5.2.2.1 คน (Men)

5.2.2.2 เงิน (Money)

5.2.2.3 วัสดุ (Material)

5.2.2.4 เทคนิควิธี (Method)

5.2.2.5 เครื่องจักร (Machine)

อย่างไรก็ตามปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร 5 ประการที่กล่าวมานี้ อาจจะยังไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันมีการแข่งขันกันรุนแรงทุกด้าน เช่น ธุรกิจ การค้า ระบบการผลิต ตลอดจนทั้งทางด้านการศึกษา ปัจจัยการบริหารอาจจะมีปัจจัยอื่นนอกเหนือจาก 5 ประการที่กล่าวมา เช่น การตลาด (Market) และอื่น ๆ เป็นต้น

5.2.3 ลักษณะของการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และทั้งศิลป์ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร จนมีคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดมีผู้นำที่ดี ที่นั่นก็จะมีความสำเร็จ” (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์. ภาควิชาเทคโนโลยีอุตสาหกรรม, 2552 : 1)

การบริหารมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

5.2.3.1 มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย

5.2.3.2 มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน

5.2.3.3 มุ่งสร้างผลงานให้เกิดขึ้น

5.2.3.4 ประกอบด้วยองค์ประกอบหลายๆ ด้านรวมกัน

5.2.3.5 ความสำเร็จของงานอยู่ที่ร่วมแรงร่วมใจของสมาชิกมิใช่ผู้บริหารแต่

ฝ่ายเดียว

5.2.3.6 มีผลกระทบในวงกว้าง

5.2.3.7 มีการใช้เทคโนโลยี เป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

5.2.3.8 มีผู้นำกลุ่ม

5.3 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการหรือวิธีการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ซึ่งบางครั้งเรียกว่าหน้าที่ของนักบริหาร บางคนก็ให้ความเห็นว่า กระบวนการบริหาร หมายถึง ขอบข่ายของงานต่างๆ ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหาร กระบวนการจัดการเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารพึงปฏิบัติ เพื่อการบริหารงานและบริหารคนในการทำงานต่างๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

กระบวนการ (Process) มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายทัศนะด้วยกัน ดังนี้
สมยศ นาวิกาน (2536 : 4) ได้ให้ความหมายของกระบวนการคือ แนวทางในการ
ทำงานอย่างเป็นระบบ

ธงชัย สันติวงษ์ (2532 : 81 – 82) ได้อธิบายสรุปว่า หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของ
ผู้บริหารด้วยวิธีการทำที่เป็นขั้นตอน ต่อเนื่อง หมุนเวียนและสัมพันธ์กันเป็นระเบียบแบบแผน
กล่าวโดยสรุปว่า กระบวนการ หมายถึง การดำเนินงานเป็นขั้นตอนหรือระบบต่อเนื่อง
และสัมพันธ์กัน

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535 : 29 – 31) กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการ
บริหารงาน มีดังนี้ คือ

1) แนวคิดของฟาโย (Henri Fa Yol) ได้แบ่งหน้าที่และขั้นตอนของการบริหารเป็น
5 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุมงาน

2) แนวคิดของกูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick) ได้กล่าวถึงกระบวนการ
บริหารที่เรียกว่า POSDCORB ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน
การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดทำงบประมาณ

3) แนวคิดของนิวแมน (Newman) มีขั้นตอนของการบริหาร 5 ขั้นตอน คือ
การวางแผน การจัดองค์การ การจัดการทรัพยากร การสั่งการ และการควบคุมงาน

4) แนวคิดของสมาคมผู้บริหารโรงเรียนแห่งสหรัฐอเมริกา (American Association
of School Administration-AASA) ได้กำหนดไว้ 5 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดสรรทรัพยากร
การกระตุ้น การประสานงาน การประเมินผล

5) แนวคิดของเกรก (Russell T.Gregg) ได้เสนอกระบวนการบริหาร 7 ขั้นตอน คือ
การตัดสินใจ การวางแผน การจัดองค์การ การติดต่อสื่อสาร การใช้อิทธิพล การประสานงาน
และการประเมินผล

6) แนวคิดของแคมเบล (Campbell) ได้แบ่งกระบวนการบริหารเป็น 5 ขั้นตอน คือ
การตัดสินใจ การจัดโปรแกรม การกระตุ้น การประสานงาน และการประเมินผล

สังัด อุทรานันท์ (2530 : 84 – 87) กล่าวว่า กระบวนการที่สอดคล้องกับสภาพ
สังคมไทย ซึ่งต้องทำอย่างเป็นขั้นตอน ทำเป็นระบบ มีความต่อเนื่องและไม่มีการหยุดนิ่งเรียกย่อ ๆ
ว่า “PIDRE” มี 5 ขั้นตอน คือ

1) P-Planning (การวางแผน) เป็นขั้นที่ผู้บริหารจะนำการประชุมปรึกษาหารือ
เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและความต้องการจำเป็น รวมทั้งวางแผนถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานที่จะจัดขึ้น

2) I-Informing (ให้ความรู้ในสิ่งที่จะทำ) เป็นขั้นตอนของการให้ความรู้ ความเข้าใจถึงสิ่งที่จะดำเนินการว่าจะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถอย่างไรบ้าง มีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างไร และจะอย่างไรจึงจะทำให้ได้ผลงานออกมามีคุณภาพ

3) D-Doing (การปฏิบัติงาน) เป็นการปฏิบัติงานตามความรู้ความสามารถที่ได้รับมาจากขั้นที่ 2 ในขณะที่ทำงาน ผู้บริหารจะคอยควบคุมคุณภาพให้งานสำเร็จทันตามกำหนดเวลาและมีคุณภาพสูง โดยผู้บริหารให้การสนับสนุนในเรื่อง วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องใช้ต่างๆ ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างได้ผล

4) R-Reinforcing การสร้างขวัญและกำลังใจ เป็นขั้นของการเสริมกำลังของผู้บริหาร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจ และเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

5) E-Evaluating (ประเมินผลผลิตของการดำเนินงาน) เป็นการประเมินผลการดำเนินงานซึ่งผ่านไปแล้วว่าเป็นอย่างไรหลังจากประเมินถ้าพบปัญหาหรืออุปสรรคจะต้องปรับปรุงแก้ไข

กุลลิก (Luther Gulick อ้างถึงใน อากัสตรี ไชยคุนา, 2542 : 1-2) ได้กำหนดขั้นตอนนี้หรือหลักการบริหารไว้ 7 ประการ เรียกว่า “POSDCoRB” มีรายละเอียดดังนี้

1) P การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางโครงการแผนปฏิบัติการ รวมทั้งวิธีปฏิบัติการไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงาน

2) O การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการจัดสายงานเพื่อปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้

3) S การจัดบุคลากร (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาและการใช้บุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4) D การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุมบุคลากรให้ปฏิบัติงาน

5) Co การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ และประสานงานที่ดีระหว่างผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

6) R การรายงาน (Reporting) คือ การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ

7) B การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การควบคุมกำกับติดตาม และการตรวจสอบด้านการเงินและการบริหารสินทรัพย์ขององค์การ

กูนซ์ (Harold D.Koontz อ้างถึงใน ประสิทธิ์ แต่งร่วม, 2536 : 303 – 306) ได้กำหนดกระบวนการบริหารไว้เป็น 5 ประการ (POSDC) ดังนี้

1) การวางแผน (Planning)

เป็นหน้าที่แรกที่มีความสำคัญมากสำหรับผู้บริหาร การวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงสร้างและวิธีดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผล ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการพยากรณ์เหตุการณ์ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางการเมืองด้วย และการวางแผนยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ถือเป็นเรื่องของการตกลงใจเลือกทางเพื่อกำหนดนโยบายการผลิต หรือการตัดสินใจกำหนดวิธีปฏิบัติเป็นต้น

2) การจัดองค์กร (Organizing)

เป็นการจัดระบบ ระเบียบการทำงานขององค์การ เพราะในองค์การต้องมีคนจำนวนมากร่วมกันทำงาน ถ้าไม่มีการจัดระบบในการทำงาน ก็จะทำให้เกิดความสับสนไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ การจัดระบบการทำงานนั้น ต้องคำนึงถึงการประสานสัมพันธ์ ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน หรือหมายถึง การจัดแบ่งงานออกเป็นกลุ่มๆ กำหนดความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่แต่ละกลุ่มไว้ให้แน่นอน และให้กิจกรรมต่างๆ ประสานสัมพันธ์กันโดยมุ่งวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ

3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

การจัดคนเข้าทำงาน ก็คือการบริหารงานบุคคลนั่นเอง การบริหารบุคคลไม่ใช่สิ้นสุดเพียงการหาคนเข้าทำงานในองค์การเท่านั้น แต่ต้องทำต่อเนื่องจนกว่าบุคคลเหล่านั้นจะพ้นจากองค์การ ส่วนบุคคลในองค์การก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น มีการเลื่อน ลด ปลด ย้าย ลาออก อยู่ตลอดเวลา รวมทั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานในหน้าที่ให้สัมพันธ์กันด้วย ดังนั้นในเรื่องการจัดคนเข้าทำงานนั้นจึงต้องมีความหมายรวมถึงการวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสม การแต่งตั้ง โยคย้าย การพัฒนาบุคคล การจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น

4) การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการ หมายถึง การที่หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาสามารถบริหารงานขององค์การได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและบรรลุเป้าหมาย เมื่อมีการวางแผนการจัดองค์กร และมีคนเข้ามาทำงานแล้วก็ยังไม่สามารถทำงานได้ ในการทำงานจริงๆ แล้วต้องมีการสั่งการหรืออำนวยการในการทำงานผู้บังคับบัญชาที่ดีต้องสามารถกระตุ้นหรือจูงใจ ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีความกระตือรือร้นในการที่จะทำงานให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีความสามารถในการ

การเป็นผู้นำ การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ต้องทราบถึงทฤษฎี และเทคนิคเกี่ยวกับการสื่อสาร การจูงใจ การสร้างภาวะผู้นำ จึงจะสามารถเป็นหัวหน้า ที่มีประสิทธิภาพในการทำงานได้

5) การควบคุม (Controlling)

การควบคุม หมายถึง การที่ผู้บริหารตรวจตรางานที่ได้มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ ว่าดำเนินการไปถูกต้องตามขั้นตอนหรือไม่ ผลงานได้มาตรฐานเพียงใด และทำอย่างไร จึงจะทำงานนั้นให้สำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นผู้บริหารควรจะต้องได้รับรายงานผลการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน เพราะถ้าเกิดมีอะไรแปรเปลี่ยนไปจากเป้าหมายที่ตั้งไว้จะได้เข้าไปช่วยแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง และยังหมายถึงการดูแล ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ที่ต้องปฏิบัติอย่างเป็นระบบต่อเนื่องสม่ำเสมอ

กล่าวโดยสรุป ในการบริหารกิจการใดๆ ก็ตามจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 4 ประการ ที่เรียกว่าทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการ และที่สำคัญต้องประกอบด้วยกระบวนการบริหาร

6. การบริหารสถานศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้ “สถานศึกษา หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา” “ผู้บริหารสถานศึกษา หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา แต่ละแห่ง ทั้งของรัฐและเอกชน” ซึ่งทั้งสองส่วนมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารสถานศึกษาขึ้น

เมื่อมีสถาบันการศึกษา ความจำเป็นในการบริหารก็เกิดขึ้น คือ ความจำเป็นต้องมีคนหรือกลุ่มคนดำเนินกิจกรรมทางการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้บริหารการศึกษาอาจหมายถึง ผู้บริหารโรงเรียน (School Administration) คือ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หัวหน้าภาควิชา คณบดี หรืออธิการบดี ตามระดับการศึกษา หรือหมายถึง ผู้บริหารระดับสูงที่ควบคุมดูแลกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา นิเทศการศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีกรมต่างๆ ผู้อำนวยการหน่วยงานทางการศึกษา ศึกษาธิการ ศึกษาพิเศษ เป็นต้น มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายของการบริหารสถานศึกษาไว้หลายแนวคิด ดังนี้

นพพงษ์ บุญจิตราคูล (2527 : 4) กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษาเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในด้านต่างๆ นับตั้งแต่บุคลิกภาพ

ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรมและคุณธรรม ให้มีค่านิยมตรงกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมที่มีบุคคล อาศัยทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

ธีรวุฒิ ประทุมพนรัตน์ (2529 : 81) ได้กล่าวถึงการบริหารสถานศึกษาไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมที่ผู้บริหารระดับสถานศึกษาปฏิบัติร่วมกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ จัดประสบการณ์เรียนรู้และพัฒนาในด้านต่างๆ ให้เกิดกับผู้เรียนตามความมุ่งหมายของหลักสูตร โดยมีทรัพยากรในการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการที่เหมาะสม

อุทัย ธรรมเตโช (2531 : 40) ให้ความหมายว่า การบริหารการศึกษาเป็นกิจกรรมที่บุคคลสองคนขึ้นไปดำเนินการพัฒนาสมาชิกของสังคม ให้มีความเจริญงอกงาม เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม และช่วยพัฒนาสังคมให้เจริญสืบไป

กิติมา ปรีดีดิลก (2532 : 4) กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง ความพยายามที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของการศึกษา อันได้แก่ โรงเรียน หลักสูตร ครู นักเรียน วัสดุอุปกรณ์ ตำราเรียน และอาคารสถานที่ เป็นต้น ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะจัดดำเนินงานทุกอย่างเกี่ยวกับการศึกษา โดยให้มีผลผลิตคือ ผู้เรียนที่มีคุณภาพในที่สุด

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2541 : 34 – 35 อ้างถึงใน มานะ ทองรักษ์, 2549 : 38) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการศึกษา จากการรวบรวมของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินการต่างๆ ของผู้บริหารเพื่อให้คนกลุ่มหนึ่ง (นักเรียน) ได้เจริญงอกงามไปสู่จุดประสงค์ที่ต้องการ โดยกำหนดคนกลุ่มหนึ่ง (ครู) เป็นตัวแทนในการดำเนินการ

การบริหารการศึกษา หมายถึง การทำงานร่วมกันของกลุ่มคนในการให้บริการทางการศึกษาแก่นักเรียน โดยการทำให้เกิดความร่วมมือกัน ทั้งครู ผู้ปกครองนักเรียน ประชาชนทั่วไป

การบริหารการศึกษา คือ การใช้ทรัพยากรการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อพัฒนาคุณภาพของพลเมืองโดยวิธีการจัดองค์การ การสั่งการ การอำนวยความสะดวกตามนโยบายของรัฐ

จากแนวคิดของนักการศึกษาดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการดำเนินงานในการจัดกิจกรรมต่างๆ ภายในสถานศึกษาเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะ มีคุณธรรม และนำไปปฏิบัติในการดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุข ผู้บริหาร ครู และผู้เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกันโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาให้ได้มากที่สุด

7. ผู้บริหาร

ผู้บริหารมีหน้าที่ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ทรัพยากรทุกชนิดที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิผลโดยมีภารกิจประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนและการบริการการเงิน การเสริมสร้างและรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างบุคคล การมอบหมายงาน การประเมินผลงาน การจัดทำแผนการผลิตและการตลาด การจัดระบบรูปแบบและวิเคราะห์ข้อมูล การจัดอันดับความสำคัญ การจัดทำแผนงาน การควบคุมและการแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ผู้บริหารมักใช้การควบคุมมากกว่าการริเริ่มใหม่ ในแง่ความเชื่อมโยงของการปฏิบัติงาน ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะเกิดความภาคภูมิใจจากคุณภาพของการปฏิบัติงานที่มีความสม่ำเสมอ ดังนั้น เป้าหมายของผู้บริหารจึงอยู่ที่งานของตนมีผลผลิตเพิ่มและกำไรสูงขึ้นเป็นสำคัญ (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2550 : 50)

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษาเป็นสำคัญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารหรือผู้นำหรือผู้จัดองค์การ หรือหัวหน้างาน ไม่ว่าจะหน่วยงานเล็กหรือหน่วยงานใหญ่ หน่วยงานราชการหรือเอกชนก็ตาม ย่อมมีบทบาทที่เป็นผลต่อการสำเร็จหรือประสิทธิภาพของงานเป็นอย่างยิ่ง บางครั้งการจัดองค์การ แม้จะไม่เรียบร้อยถูกต้องอยู่บ้าง ก็อาจได้รับผลงานสูงได้ หากผู้บริหารมีคุณลักษณะที่ดี แต่ถ้าคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมในการนำของผู้บริหารไม่ดี แม้การจัดองค์การถูกต้อง หรือดีเพียงใดก็ตาม ผลงาที่เกิดขึ้นของหน่วยงานนั้นๆ ย่อมล้มเหลวได้ยาก ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องมีคุณสมบัติเหมาะสม มีพฤติกรรม ในการนำที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะความสำเร็จของงานทุกด้านขององค์การ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารหรือผู้นำ ซึ่งจะวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้นำนั้น ควรที่จะประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ และคุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหาร (วิเชียร วงศ์คำจันทร์, 2552 : 2)

โรเบิร์ต โกลด์แฮมเมอร์ และคณะ (Goldhammer and et al. 1971 อ้างถึงใน สุนทร โคตรบรรเทา, 2551 : 17-18) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิผล และพบว่าผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล มีคุณลักษณะเหมือนกัน 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ส่วนใหญ่ไม่ได้ตั้งใจเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ตั้งใจเป็นครูสอนธรรมดา แต่ได้รับการส่งเสริมจากหัวหน้าให้เป็นผู้บริหารสถานศึกษา

2) ส่วนใหญ่มีความศรัทธาในตัวนักเรียนอย่างจริงใจ ไม่ได้วิจารณ์เด็กในเรื่องไม่เรียนหนังสือ และปัญหาด้านความประพฤติ และคิดว่าปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่สถานศึกษา ตั้งมาเพื่อแก้ไข ดังนั้นผู้บริหารจึงเน้นความรับผิดชอบไปสู่การแก้ปัญหาของนักเรียน

3) ผู้บริหารมีความสามารถในการทำงานกับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับความร่วมมืออย่างดี ผู้บริหารมีความภูมิใจในตัวครูและยอมรับว่าครูเป็นผู้เสียสละ และมีความสามารถ ผู้บริหารมีความเชื่อมั่นและความกระตือรือร้น ผู้บริหารสถานศึกษาใช้กระบวนการกลุ่มได้ดี รับฟังความคิดเห็นของผู้ปกครอง ครู และนักเรียน และยังมีทักษะในการคิดฉับพลัน และเห็นใจเพื่อร่วมงาน

4) ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้เด็ดขาดในการหารการยอมรับความต้องการของสถานศึกษา มักจะเผชิญกับปัญหาที่เป็นอุปสรรคจากสำนักงานเขตพื้นที่และการขาดแคลนทรัพยากร รู้สึกว่ามีความยุ่งยากในการอยู่กับข้อจำกัดระบบราชการ และมักละเมิดสายการบังคับบัญชา โดยหาทางผ่อนคลายนโยบายจากแหล่งใดก็ได้ที่เห็นว่ามีทางเป็นประโยชน์

5) ผู้บริหารมีความกระตือรือร้นในฐานะเป็นผู้บริหารสถานศึกษา และยอมรับความรับผิดชอบของตนในฐานะเป็นพันธกิจมากกว่าเป็นงานทำ ยอมรับบทบาทของตนเองในปัญหาสังคมปัจจุบัน ความไม่ชัดเจนต่างๆ ที่อยู่รอบตัวและงานที่มีความสำคัญน้อยกว่าเป้าหมายที่ตนรู้สึกว่าจะมีความสำคัญต้องบรรลุ ดังนั้นจึงพบว่ามีความเป็นไปได้ที่จะอยู่กับความไม่ชัดเจนต่างๆ ในตำแหน่งของตน

6) ผู้บริหารมีความมุ่งมั่นต่อการศึกษาและสามารถแยกข้อแตกต่างระหว่างเป้าหมายการศึกษาในระยะสั้นกับระยะยาว ดังนั้นผู้บริหารจึงมีปรัชญาเกี่ยวกับบทบาทของการศึกษาและความสัมพันธ์ของปรัชญาภายในบทบาทนั้น

7) ผู้บริหารเป็นผู้รู้จักปรับตัว ถ้าพบว่ามีบางสิ่งใช้การไม่ได้สามารถเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่จำเป็นทันที และลงมือเดินตามเส้นทางใหม่อย่างปลอดภัย

8) ผู้บริหารเป็นนักยุทธศาสตร์ที่สามารถ ผู้บริหารสามารถกำหนดวัตถุประสงค์และวางแผนมรรควิธีที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น มีความสนใจในการกำหนดวิธีดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดในการได้มาซึ่งความเปลี่ยนแปลง

คุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ต้องเป็นผู้สนใจการบริหารหลักสูตรศาสตร์ และสนใจภาวะผู้นำทางการศึกษามากที่สุด ข้อสังเกตนี้ได้รับการสนับสนุนจากงานวิจัยเกี่ยวกับสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพและความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป ผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จหรือความก้าวหน้าของสถานศึกษา คือ ผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อนำพาสถานศึกษาให้ไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

จากสาระสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป สรุปพอสังเขปได้ดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2543 : 82 – 84)

ด้านวิชาการ

- 1) มีความรู้และเป็นผู้นำด้านวิชาการ
- 2) มีความรู้ มีทักษะ มีประสบการณ์ด้านการบริหารงาน
- 3) สามารถใช้ความรู้และประสบการณ์แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้งที่
- 4) มีวิสัยทัศน์
- 5) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- 6) ใฝ่เรียน ใฝ่รู้ มุ่งพัฒนาตนเองอยู่เสมอ
- 7) รอบรู้ทางด้านการศึกษา
- 8) ความรับผิดชอบ
- 9) แสวงหาข้อมูลข่าวสาร
- 10) รายงานผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ
- 11) ใช้นวัตกรรมทางการบริหาร
- 12) กำเนียงถึงมาตรฐานวิชาการ

ด้านการบริหารงบประมาณ

- 1) เข้าใจนโยบาย อำนาจหน้าที่ และกิจกรรมในหน่วยงาน
- 2) มีความรู้ระบบงบประมาณ
- 3) เข้าใจระเบียบคลัง วัสดุ การเงิน
- 4) มีความซื่อสัตย์ สุจริต
- 5) มีความละเอียดรอบคอบ
- 6) มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
- 7) หมั่นตรวจสอบการใช้งบประมาณอยู่เสมอ

8) รายงานการเงินอย่างเป็นระบบ

ด้านการบริหารงานบุคคล

- 1) มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคล
- 2) เป็นแบบอย่างที่ดี
- 3) มีมนุษยสัมพันธ์
- 4) มีอารมณ์ขัน
- 5) เป็นนักประชาธิปไตย
- 6) ประนีประนอม
- 7) อดทน อดกลั้น
- 8) เป็นนักพูดที่ดี
- 9) มีความสามารถในการประสานงาน
- 10) มีความสามารถจูงใจให้คนร่วมกันทำงาน
- 11) กล้าตัดสินใจ
- 12) มุ่งมั่นพัฒนาองค์กร

ด้านการบริหารทั่วไป

- 1) เป็นนักวางแผนและกำหนดนโยบายที่ดี
- 2) เป็นผู้ที่ตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการที่ดี
- 3) มีความรู้ และบริหารโดยใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัย
- 4) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร
- 5) รู้จักมอบอำนาจและความรับผิดชอบแก่ผู้ที่เหมาะสม
- 6) มีความคล่องแคล่ว ว่องไว และตื่นตัวอยู่เสมอ
- 7) มีความรับผิดชอบงานสูง ไม่ย่อท้อต่อปัญหาอุปสรรค
- 8) กำกับ ติดตาม และประเมินผล

สรุป บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ เพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่ต้องบริหารแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะของผู้นำแบบประชาธิปไตย จะให้ความสำคัญ ให้เกียรติและเคารพในศักดิ์ศรีของผู้ร่วมงาน ยอมรับและเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานแสดงความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาและร่วมตัดสินใจ เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีความเชื่อมั่น เห็นคุณค่าของตนเองและผู้ร่วมงาน ซื่อสัตย์ จริงใจ มีความสามารถกระตุ้น และจูงใจให้เกิดความรัก และความผูกพันในโรงเรียน

7.3 ทักษะของผู้บริหาร

การบริหารสถานศึกษา เป็นภารกิจหลักของผู้บริหารที่จะต้องกำหนดแบบแผนวิธีการและขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานไว้อย่างมีแบบแผน นักบริหารที่ดีต้องรู้จักเลือกวิธีการบริหารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะให้งานนั้นบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ การบริหารงานต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะเอาเทคนิควิธีการและกระบวนการบริหารที่เหมาะสมมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา (ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535 : 22) ดังนั้นความสามารถในการบริหารของผู้บริหารจึงเป็นตัวดัชนีชี้วัดคุณภาพของสถานศึกษา ฉะนั้นผู้บริหารจะต้องมีความสามารถทางด้านทักษะและกระบวนการบริหารจึงจะทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2542 : 238) กล่าวว่า ความสามารถในการบริหารผู้บริหารจำเป็นต้องมีทักษะ เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีหลายประการพอสรุปได้เป็น 3 ด้าน คือ

1) ทักษะด้านเทคนิค หมายถึง ความสามารถในการใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับเครื่องมือและทรัพยากรต่างๆ ระเบียบและเทคนิค ซึ่งรวมถึงเทคนิคในการใช้เครื่องมือในการผลิต และกำหนดโครงสร้างงานเพื่อประสิทธิผลสูงสุด

2) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นทักษะเกี่ยวกับภาวะผู้นำคือ มีความสามารถในการทำงานและติดต่อสื่อสารกับบุคคล ทักษะนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับงานที่ต้องพบปะและปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ อย่างกว้างขวาง ผู้บริหารต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับจูงใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการทำงานให้เหมาะสม คอยให้ข้อมูลย้อนกลับและแก้ปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ตลอดจนทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนตลอดเวลา

3) ทักษะด้านความคิดรวบยอด เป็นทักษะด้านความรู้ความสามารถในการมองภาพรวมขององค์กรโดยมีความเข้าใจในกิจกรรมที่ซับซ้อน และผลประโยชน์ขององค์กรรวมทั้งเข้าใจ

เสนาะ ดิยาวี (2543 : 9) กล่าวว่า ทักษะทางการบริหารมีความสำคัญในทุกระดับของผู้บริหาร แต่อาจแตกต่างกันเล็กน้อยไม่เท่ากัน แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ

1) ทักษะทางด้านการทำงาน (Technical Skill) คือ ความสามารถที่จะทำงานใดงานหนึ่งอย่างเชี่ยวชาญ จะต้องรู้วิธีและกระบวนการทำงานอย่างลึกซึ้ง ผู้มีทักษะด้านการทำงานจะต้องผ่านการศึกษาย่างเป็นทางการและได้รับการอบรมมาระดับหนึ่ง และมีความสำคัญมากต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารระดับต้น

2) ทักษะด้านมนุษย (Human Skill) คือ ความสามารถในการทำงาน เข้ากับคนได้ เป็นอย่างดี ทำให้เกิดการร่วมมือในการทำงานกับคนอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ คนที่มีทักษะด้านมนุษยนี้จะต้องรู้จักตัวเองอย่างดีเป็นประการแรก และมีความเข้าใจความรู้สึกของคนอื่นอย่างแท้จริงเป็นประการที่สอง และมีความสำคัญมากต่อผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง ระดับต้นและผู้ปฏิบัติงาน

3) ทักษะทางด้านความคิด (Conceptual Skill) คือ ความสามารถในการใช้ความคิดในเชิงวิเคราะห์ ความสามารถในการมองสถานการณ์ได้ใกล้เคียงหรือถูกต้อง แก้ปัญหาที่ยุ่ยาก ซับซ้อนได้มองเห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งต่างๆ สามารถตรวจสอบความสัมพันธ์ของสถานการณ์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มองการณ์ไกล และแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม มีความสำคัญสำหรับผู้บริหารระดับสูง

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ผู้บริหารทุกคนต้องมีทักษะที่จำเป็น 3 ประการด้วยกันคือ

1) ทักษะในด้านการปฏิบัติงาน (Technical Skill) บางครั้งเรียกว่า “เก่งงาน” หมายถึง จะต้องมีความรู้ในเรื่องวิธีการปฏิบัติงาน งานใช้เครื่องมือมือเฉพาะเป็นอย่างดี เป็นผู้มีความชำนาญในงานเฉพาะสาขาอาชีพ เช่น วิศวกร ศัลยแพทย์ นักดนตรี นักบัญชี นักคอมพิวเตอร์ ผู้บริหารระดับล่างต้องมีความรู้ในเรื่องนี้เป็นอย่างดี เพื่อที่จะเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติอย่างดีได้

2) ทักษะในเรื่องคน (Human Skill) บางครั้งเรียกว่า “เก่งคน” หมายถึง ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี ถือเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการจูงใจ การสั่งการ การประสานงาน ทั้งรายบุคคลและเป็นกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน ทักษะนี้มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารทั้ง 3 ระดับ

3) ทักษะในเรื่องความคิด (Conceptual Skill) บางครั้งเรียกว่า “เก่งคิด” หมายถึง เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารองค์การ สามารถองค์การในภาพรวม มีวิธีการตลอดจนแนวคิดในการที่จะพัฒนาให้องค์การไปในทิศทางที่กำหนด หรือสามารถที่จะแก้ปัญหาองค์การให้อยู่รอดเมื่อเกิดเหตุวิกฤต อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม อันจะทำให้ให้องค์การบรรลุเป้าหมายสุดท้าย

ทักษะทางการบริหารที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่จะต้องมิในตัวผู้บริหารทุกระดับ แต่จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับและตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในองค์กรนั้นๆ ทักษะแต่ละทักษะมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้บริหารในแต่ละระดับไม่เท่ากัน เช่น ทักษะด้านการปฏิบัติงานมีความจำเป็นมากสำหรับผู้บริหารระดับต้น และน้อยลงไปตามความสำคัญ ในผู้บริหารระดับกลาง

และระดับสูง ทักษะในเรื่องความคิดจำเป็นมากสำหรับผู้บริหารระดับสูง แต่จะลดความสำคัญลง ในระดับกลางและระดับต้นตามสมควร สำหรับทักษะเกี่ยวกับคนนั้นมีความจำเป็นเท่า ๆ กัน สำหรับผู้บริหารในทุกระดับ

8. การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สถานศึกษามีความอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการศึกษา ในสถานศึกษาสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management SBM) ให้มีการจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ค่าคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยมุ่งให้การบริหารจัดการ เบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา แต่โดยเหตุที่สถานภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เป็นหน่วยงานที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ดำเนินการตามนโยบาย จากส่วนกลางและตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา ภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารสถานศึกษา เป็นภารกิจหลักของผู้บริหารอันเป็นเสาหลักที่สำคัญยิ่งต่อสถานศึกษา ต่อผู้ได้บังคับบัญชา และต่อผลงานอันเป็นส่วนรวม จึงต้องกำหนดแบบแผน วิธีการ ขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ เลือกวิธีการบริหารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพราะการดำเนินการต่างๆ ต้องมีผู้ร่วมงานหรือผู้ร่วมงานหรือได้บังคับบัญชาอีกหลายคนที่มีส่วน ให้งานประสบความสำเร็จ ซึ่งแต่ละคนแตกต่างกันทั้งในด้านสติปัญญา ความสามารถ ความถนัด และความต้องการ ผู้บริหารจึงต้องนำเทคนิค วิธีการและกระบวนการบริหารที่เหมาะสมมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงหลักในการบริหาร กล่าวคือ ผู้บริหารต้องเข้าใจถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่ชัดเจน มีเทคนิค วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดให้มีการประเมินและติดตามเพื่อเป็นแนวทางในการ

พัฒนาปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2544) ได้แนะนำเทคนิควิธีการที่ผู้บริหารควรจะมีและฝึกฝนจนเกิดความชำนาญเพื่อเสริมให้บริหารงาน มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) เทคนิคการบริหารงาน ผู้บริหารต้องใช้การตัดสินใจอย่างรอบคอบ โดยอาศัยข้อมูล เหตุผล อย่างตัดสินใจด้วยอารมณ์และความคิดเห็นส่วนตัว ควรมีการรับฟังอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความ เป็นธรรม

2) เทคนิคการสั่งงาน ต้องสั่งอย่างชัดเจน เข้าใจง่าย ถูกต้องตามกาลเทศะ ให้เหมาะสม กับบุคคลเพื่อจะนำไปปฏิบัติได้ ต้องระมัดระวังการใช้วาจาที่สุภาพ มีมารยาท และน้ำเสียง ท่าที วาจาที่เหมาะสม

3) เทคนิคในการรับฟังความคิดเห็น ผู้บริหารควรรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายสร้าง บรรยากาศให้ผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถแสดงความคิดเห็นได้ และควรพิจารณาว่าจะนำความคิดเห็น ของผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติได้หรือไม่

4) เทคนิคการติชม การติชมให้เหมาะสมกับกาลเทศะและติชมในเรื่องผลงานการติควร ยึดหลักดีเพื่อก่อ และชมเพื่อสร้างสรรค์ให้เกิดกำลังใจ ยกย่องชมเชยด้วยความจริง

5) เทคนิคในการก่อให้เกิดระเบียบวินัย ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีในการทำตนให้ มีระเบียบวินัย การวางระเบียบวินัยควรคำนึงถึงความเหมาะสมและนำไปปฏิบัติได้จริง และควร จะแจ้งให้ทราบล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้ รวมทั้งต้องมี มาตรการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบวินัย

6) เทคนิคการวางตน ควรวางตนเป็นตัวอย่าง มีความเที่ยงตรง ยุติธรรมไม่เลือกที่รัก มักที่ชัง แจกจ่ายงานให้ทั่วถึง ไม่สนิทสนมกับผู้ใดโดยเฉพาะ ทำตนให้เป็นมิตรและเป็นที่ยอมรับ ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา

7) เทคนิคการสร้างมนุษยสัมพันธ์ ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน เข้าร่วมงานสังคม เป็นประธานในพิธีรวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์กับภายนอก

8) เทคนิคในการเพิ่มสมรรถภาพให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ มีความก้าวหน้าในการทำงาน ทำงานตามความรู้ความสามารถของตน และมีโอกาสที่จะได้เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษาให้กำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

นอกจากการบริหารและการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการของ ผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการ บริการภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวสำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้ทุกกระทรวงทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ

การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริหารการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไป “ธรรมภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วยหลักการดังกล่าว ได้แก่

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

หลักธรรมภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่างๆของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข

ขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษาในฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้านดังนี้

8.1 การบริหารงานด้านวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลักที่สำคัญหรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ดังที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจาก ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้ง การวัดปัจจัย เกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 1, 2546 : 33-34 อ้างถึงใน วิโรจน์ รัตนชูศรี, 2549 : 25)

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านวิชาการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น

2) เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายในเพื่อพัฒนาตนเอง และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก

3) เพื่อให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองตามความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

4) เพื่อให้สถานศึกษาไปประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและของบุคคล องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นๆ อย่างกว้างขวาง

ขอบข่าย / ภารกิจ

1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 สาระแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ข้อมูลสารสนเทศ เกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการสังคม ชุมชน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย คุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และจัดทำโครงสร้างหลักสูตรและสาระต่างๆ ที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยมีการบูรณาการเนื้อหาสาระ ทั้งในกลุ่มสาระการเรียนรู้เดียวกันและระหว่างสาระการเรียนรู้ตามความเหมาะสม

2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ควรส่งเสริมให้ครูจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ตามสาระและหน่วยการเรียนรู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัดของผู้เรียน รวมทั้งมีการจัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อม แหล่งเรียนรู้ให้เอื้อต่อการจัดกระบวนการเรียนรู้ และมีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนตามความเหมาะสม

3) การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน โดยเน้นการประเมินตามสภาพจริงอย่างต่อเนื่องจากกระบวนการ การปฏิบัติและผลงาน

4) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์วิจัยการบริหารและการพัฒนาคุณภาพงานวิชาในภาพรวมของสถานศึกษา โดยประสานความร่วมมือกับสถานศึกษาอื่น องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น

5) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ควรมีการวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี เพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอน โดยส่งเสริมให้มีการผลิต จัดหา พัฒนา และการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากบุคคล องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่น

6) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ โดยการสำรวจแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกในการจัดตั้ง ส่งเสริม พัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่ใช้ร่วมกัน

7) การนิเทศการศึกษา จัดระบบการนิเทศงานวิชาการและการเรียนการสอนภายในสถานศึกษา ในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมกับสถานศึกษา และประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและระบบการนิเทศ

8) การแนะแนวการศึกษา จัดระบบการแนะแนวที่เชื่อมโยงกับระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน และกระบวนการเรียนการสอน โดยความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา

9) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา มีการวางแผนและดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา มีการประสานความร่วมมือกับสถานศึกษาและหน่วยงานอื่นในการปรับและพัฒนาประกันคุณภาพใน ประสานกับเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประเมินคุณภาพการศึกษาตามระบบประกันคุณภาพภายใน ประสานกับเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประเมินคุณภาพภายใน ประสานกับเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประเมินคุณภาพการศึกษาตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา และประสานกับสำนักงานรับรองมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

10) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน ศึกษา สำรวจความต้องการสนับสนุนงานวิชาการแก่ชุมชน ให้ความรู้ทางวิชาการเพื่อการพัฒนาทักษะวิชาชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวิชาการ โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว ชุมชนและท้องถิ่น

11) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือการพัฒนางานวิชาการกับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับองค์กรต่างๆ

12) การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กรหน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา สำรวจและศึกษาข้อมูลการจัดการศึกษา ความต้องการในการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการ อาจจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการศึกษาระหว่างบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันการศึกษาอื่น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า งานวิชาการเป็นงานหลักของการบริหารจัดการสถานศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ และการวัดผลประเมินผล

8.2 การบริหารงานด้านงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 1, 2546 : 39-40 อ้างถึงใน วิโรจน์ รัตนชูศรี, 2549 : 26)

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินงานด้านงบประมาณมีความอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้
- 2) เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ
- 3) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้ได้อย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ

ขอบข่ายภารกิจ

- 1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ
 - 1.1) การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
 - 1.2) การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
 - 1.3) การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
- 2) การจัดสรรงบประมาณ
 - 2.1) การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
 - 2.2) การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
 - 2.3) การโอนเงินงบประมาณ
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.1) การตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.2) การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
- 4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
 - 4.1) การจัดการทรัพยากร

- 4.2) การระดมทรัพยากร
- 4.3) การจัดการรายได้และผลประโยชน์
- 4.4) กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
- 4.5) กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
- 5) การบริหารการเงิน
 - 5.1) การเบิกเงินจากคลัง
 - 5.2) การรับเงิน
 - 5.3) การเก็บรักษาเงิน
 - 5.4) การจ่ายเงิน
 - 5.5) การนำส่งเงิน
 - 5.6) การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี
- 6) การบริหารบัญชี
 - 6.1) การจัดทำบัญชีการเงิน
 - 6.2) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
 - 6.3) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
 - 7.1) การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
 - 7.2) การจัดหาพัสดุ
 - 7.3) การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
 - 7.4) การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณมุ่งเน้นความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

8.3 การบริหารงานด้านบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ มีระเบียบวินัย จรรยาบรรณ และมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ได้รับการยกย่อง

เชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 1, 2546 : 51 อ้างถึงใน วิโรจน์ รัตนชูศรี, 2549 : 28)

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็วเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- 2) เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 3) เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดมั่นใน ระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ
- 4) เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่าย / ภารกิจ

- 1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- 2) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- 3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- 4) วินัยและการรักษาวินัย
- 5) การออกจากราชการ

นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีทางการบริหารงานบุคคลอีกหลายทฤษฎี (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 130) ที่สมควรนำมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ทฤษฎีองค์การแห่งการเรียนรู้ คือการเห็นคุณค่าและความสำคัญของคนทุกคนในองค์การ ว่ามีศักยภาพแตกต่างกัน ส่งเสริมให้ทุกคนได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ และเปิดโอกาสให้สามารถนำศักยภาพนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การ ทฤษฎีการมอบหมายงานตามความสามารถของคน หรือที่เรียกว่า “ใช้คนให้ตรงกับงาน” (Put the Right Man on the Right Job) คือ การมอบหมายงานให้คนทำงานตรงกับความถนัดและความสามารถ ทฤษฎีการเสริมแรง คือ การให้รางวัลเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน การพิจารณาความดีความชอบตามผลการปฏิบัติงาน การให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าในการที่จะใช้หลักการหรือทฤษฎีในการบริหารงาน ผู้บริหารสถานศึกษาต้องใช้วิจารณญาณตัดสินใจด้วยตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่จะเกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพส่งผลดีต่อผู้เรียน

8.4 การบริหารงานด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์การ ให้การบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการบริหารการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมการบริหารและการจัดการของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 1, 2546 : 64-65 อ้างถึงใน วิโรจน์ รัตนชูศรี, 2549 : 29)

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน และอำนวยความสะดวก ให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) เพื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี เลื่อมใส ศรัทธา และให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา

ขอบข่ายและภารกิจ

- 1) การดำเนินงานธุรการ
- 2) งานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 4) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- 5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- 6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 7) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
- 8) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- 9) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
- 10) การรับนักเรียน

11) การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตาม
อัธยาศัย

12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

13) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน

14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

15) การส่งเสริม สนับสนุน และการประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน
องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

16) งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น

17) การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน

18) งานบริการสาธารณะ

19) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

กล่าวสรุปได้ว่า การบริหารงานทั่วไปเป็นการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และ
การอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ เพื่อให้การจัดการศึกษา
มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

9. ประวัติสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1

ข้อมูลทั่วไปของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ผู้วิจัยทำการศึกษา
จากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ <http://www.pattani1.go.th/ptn1/> (เข้าถึง วันที่ 15 เมษายน 2552)
สรุปได้ ดังนี้

9.1 ด้านภูมิศาสตร์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ที่ตั้ง หมู่ที่ 6 ถนนปากน้ำ
ตำบลรูสะมิแล อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี รหัสไปรษณีย์ 9400 ซึ่งตั้งอยู่ในภาคใต้ฝั่งทะเลด้าน
ทิศตะวันออก ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 1,055 กิโลเมตร มีเนื้อที่ ประมาณ 669.25
ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ในเขตบริการรวม 4 อำเภอ 53 ตำบล 276 หมู่บ้าน ประกอบด้วย อำเภอ
เมือง อำเภอยะหริ่ง อำเภอปะนาเระ และอำเภอหนองจิก

9.2 ด้านการบริหารจัดการศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลักในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานี เขต 1 ได้จัดรูปแบบการบริหารจัดการศึกษา โดยแบ่งโรงเรียนออกเป็นศูนย์เครือข่ายคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสิ้น 12 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพ ประกอบด้วย

- 9.2.1 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพเมืองปัตตานี
- 9.2.2 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพเดชานูซิด
- 9.2.3 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพนุญยุค
- 9.2.4 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพชลาสัย
- 9.2.5 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพทวีพัฒนา
- 9.2.6 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพคีรีชล
- 9.2.7 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพยะหริ่งแหลมทราย
- 9.2.8 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพธารามิตร
- 9.2.9 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพพิกุลทอง
- 9.2.10 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพยาบีคอลลอ
- 9.2.11 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพวังพญาหนองจิก
- 9.2.12 ศูนย์เครือข่ายคุณภาพสุวรรณการ

9.3 วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการจัดการศึกษา ให้ได้มาตรฐานบนพื้นฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรมอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ

9.4 พันธกิจ

- 9.4.1 เสริมสร้าง โอกาสและการเข้าถึงบริการทางการศึกษา
- 9.4.2 พัฒนาระบบการบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ
- 9.4.3 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความสามารถในการจัดการศึกษา
อย่างมีประสิทธิภาพ

9.4.4 ส่งเสริมการจัดการศึกษาที่เน้นคุณธรรม จริยธรรม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

9.4.5 ปลูกฝังจิตสำนึกความเป็นชาติไทยและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น

9.5 เป้าประสงค์

9.5.1 ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับบริการทางการศึกษา โดยทั่วถึงและเสมอภาค

9.5.2 นักเรียนมีความรู้ มีคุณภาพตามมาตรฐานของหลักสูตร

9.5.3 นักเรียนมีคุณธรรม จริยธรรม มีค่านิยมที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานของหลักสูตร

9.5.4 นักเรียนมีวิถีชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง มีจิตสำนึกความเป็นชาติไทยและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

9.6 กลยุทธ์

9.6.1 ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทยและการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

9.6.2 เสริมสร้าง โอกาส ความเสมอภาคและการเข้าถึงบริการทางการศึกษา

9.6.3 เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาสู่เกณฑ์มาตรฐานการศึกษา

9.6.4 ส่งเสริมการพัฒนาความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้แก่สถานศึกษา

9.6.5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถานศึกษา

9.6.6 เร่งพัฒนาการศึกษาในเขตพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

9.7 ค่านิยมร่วม

ยึดหลักธรรมาภิบาล

บริหารเน้นผลสัมฤทธิ์

มีจิตสาธารณะและใจบริการ

ประสานงานการมีส่วนร่วมที่ดี

10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่อง ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมภาวะผู้นำกับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามทัศนะของครู สังกัด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ในครั้งนี้ เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ ภาวะผู้นำ และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ดังนี้

10.1 งานวิจัยในประเทศ

กฤษ ไวยากรณ์ (2542: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา ตามทัศนะของครู โรงเรียนเอกชน จังหวัดสระบุรี” พบว่า โดยส่วนรวมครูยอมรับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารอยู่ในระดับปฏิบัติทั้ง 9 ลักษณะ ได้แก่ ผู้นำในฐานะผู้มีความคิดริเริ่มงานใหม่ ในฐานะนักปรับปรุง ในฐานะผู้ให้การยอมรับ ในฐานะผู้ให้การช่วยเหลือ ในฐานะเป็นนักพูด ในฐานะเป็นผู้ประสานงาน ในฐานะเป็นผู้เข้าสังคม ในฐานะนักเปลี่ยนแปลง ในฐานะผู้วางพื้นฐานหรือควบคุมมาตรฐานทางพฤติกรรมให้กับผู้อื่น เปรียบเทียบทัศนะของครูที่สอนต่างระดับการศึกษา พบว่า ครูระดับอนุบาลและประถมศึกษา มีความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารไม่แตกต่างกัน ส่วนครูระดับมัธยมศึกษา มีความเห็นต่างกัน

สมจิต จันทร์เที่ยง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “พฤติกรรมภาวะผู้นำ ของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่” พบว่า ในภาพรวมครูผู้สอนมีการรับรู้พฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ในด้านมุ่งมั่นและมุ่งสัมพันธ์ว่า ได้ปฏิบัติเป็น ครั้งคราว ส่วนความคาดหวังนั้น ครูผู้สอนคาดหวังให้ผู้บริหารปฏิบัติบ่อยครั้งทั้งสองด้าน

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “สภาพการบริหารตามหลัก ธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี” พบว่า ผู้บริหารโรงเรียน ส่วนใหญ่ปฏิบัติบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการปฏิบัติในแต่ละ หลัก พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ปฏิบัติในระดับมากในหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ส่วนใหญ่ในหลักคุณธรรม ปฏิบัติในระดับมากที่สุด

เจริญ ทองเมือง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่าง ภาวะผู้นำทางการนิเทศของผู้บริหารกับพฤติกรรมการสอนของครูในสถานศึกษาอำเภอบางแพ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 2” พบว่า ภาวะผู้นำทางการนิเทศของผู้บริหาร โรงเรียนในสถานศึกษาอำเภอบางแพ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 2 โดย ภาพรวมอยู่ในระดับมาก พฤติกรรมการสอนของครูในสถานศึกษาอำเภอบางแพ สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ภาวะผู้นำทางการนิเทศของ

ผู้บริหารกับพฤติกรรมการสอนของครูในสถานศึกษาอำเภอบางแพ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาราชบุรี เขต 2 โดยภาพรวมมีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญที่ 0.05 นพดล เด่นดวง (2547: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่าง แบบภาวะผู้นำของผู้บริหารกับการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สหวิทยาเขตพุทธร นครปฐม” พบว่า แบบภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนทั้งภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำ แบบเปลี่ยนสภาพในโรงเรียนมัธยมศึกษา สหวิทยาเขตพุทธร นครปฐม อยู่ในระดับมาก การปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สหวิทยาเขตพุทธร นครปฐม อยู่ในระดับมาก แบบภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนในภาพรวมมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปการศึกษาของ โรงเรียนมัธยมศึกษา สหวิทยาเขตพุทธร นครปฐม และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและภาวะ ผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สหวิทยา เขตพุทธร นครปฐม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ประยูร สุพรรณอ่วม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่าง พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษากับการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายใน จังหวัดสมุทรสงคราม” พบว่า ระดับพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาอำเภอเมือง สมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงครามโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ระดับการดำเนินงานประกัน คุณภาพภายในของโรงเรียนประถมศึกษาอำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียน ประถมศึกษากับการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายใน อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัด สมุทรสงคราม มีความสัมพันธ์กันทุกด้าน ทั้งในภาพรวมและรายด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .01

วิชัย จันทวงศ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการปฏิบัติงานของครูในสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษากทม.เขต 3” พบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษากทม.เขต 3 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก คุณภาพชีวิตในการปฏิบัติงานของครูในสถานศึกษา เขตพื้นที่ การศึกษากทม.เขต 3 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อ คุณภาพชีวิตในการปฏิบัติงานของครูในสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษากทม.เขต 3 โดยภาพรวม พบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ด้านความสามารถส่วนตัว ด้านการดูแล และด้าน การกระตุ้นการใช้ปัญญา ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการปฏิบัติงานของครูในสถานศึกษา โดยภาพรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สาธิต สุทธิษะรักษ์ (2547: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพของผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม” พบว่า ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพของผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์คุณภาพและผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์ปกติกับสอบคัดเลือกทั้งโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพของผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์คุณภาพและผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์ปกติกับสอบคัดเลือกในภาพรวมไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คือด้านความจำเป็นพื้นฐาน ส่วนด้านอื่นๆ ไม่แตกต่างกัน ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพของผู้อำนวยการ โรงเรียน เกณฑ์คุณภาพและผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์ปกติกับสอบคัดเลือกจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน โรงเรียนในปัจจุบันแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อยู่ 4 ด้าน คือ ด้านมีหลักการ ด้านหลักในการทำงาน ด้านความมุ่งประสงค์ และด้านการวางแผน เมื่อทดสอบเป็นรายคู่ พบว่า แตกต่างด้านเดียว คือ ด้านความมุ่งประสงค์ 2 คู่ คือ กลุ่มไม่เกิน 5 ปี กับ 6-10 ปี กับ 16-20 ปี ผลการเปรียบเทียบในกลุ่มผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์ปกติกับสอบคัดเลือกไม่พบความแตกต่าง ส่วนการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้อำนวยการ โรงเรียนคุณภาพ และผู้อำนวยการ โรงเรียนเกณฑ์ปกติกับสอบคัดเลือก พบว่า กลุ่มเพศชาย และการศึกษาปริญญาตรีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คือ ด้านความจำเป็นพื้นฐาน

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ศึกษาการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ คือ นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลัก หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

ศรินารถ นันทวัฒน์กริรมย์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยภาพรวมมีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพ การมีความตระหนักถึงความสำคัญ จนถึงระดับการมีคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนการบริหารงานการงบประมาณ มีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพมีความตระหนักถึงความสำคัญ ระดับคุณภาพมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้านพบว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพการมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพบรรลุผลตามเกณฑ์ ในด้านวิชาการ ได้แก่ การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริง จากกระบวนการปฏิบัติงานและผลงานที่เกิดขึ้น ด้านงบประมาณ ได้แก่ การมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการเก็บควบคุมและ

เบิกจ่ายพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคลากรในแต่ละตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสมเป็นลายลักษณ์อักษร ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ การจัดทำสำมะโนและระบบข้อมูลสารสนเทศ จากการทำสำมะโนผู้เรียน เพื่อนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกียรติศักดิ์ ศรีสมพงษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่า สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครู สังกัดพื้นที่เขตการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี โดยภาพรวมมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

รจนา ยศธสารและคณะ (2548:บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารการจัดการแบบธรรมาภิบาล ศึกษากรณี : การบริหารจัดการโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่แสดงความเห็นด้วยในระดับมาก ในการนำระบบการจัดการที่ดีมาใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษา และส่วนใหญ่มีระดับความพร้อมในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี และมีความสอดคล้องในระดับมากกับคำแนะนำของนักวิชาการทางการศึกษาที่เห็นควรให้มีการนำระบบบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในโรงเรียน ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างมากที่ควรจะนำระบบบริหารจัดการที่ดีตามแนวทางของการปฏิรูปการบริหารราชการมาใช้เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย อาทิเช่น หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรมและจริยธรรม เป็นต้น

มณีนรัตน์ ภิญโญภาพสกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต 3 พบว่า

1) การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวม มีการบริหารตามหลักการทุกหลักการอยู่ในระดับมากทุกด้านและทุกเรื่องยกเว้นการบริหารงานวิชาการตามหลักนิติธรรมในเรื่อง การจัดการหลักสูตรและแผนการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน อยู่ในระดับมากที่สุด

2) การเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล จำแนกตามขนาดของโรงเรียนโดยภาพรวม โรงเรียนขนาดใหญ่ มีการบริหารงานตามหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่ามากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง และ

โรงเรียนขนาดเล็กมีการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่ามากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า

2.1) การบริหารงานวิชาการ โรงเรียนทุกขนาดบริหารงานตามหลักนิติธรรมไม่แตกต่างกันทุกข้อ โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ในเรื่องการจัดซื้อและวัสดุเพื่อการเรียนการสอน การนิเทศและพัฒนาการเรียนการสอน ตามหลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ในเรื่องการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนมากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็ก มีการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การจัดการจัดซื้อและวัสดุเพื่อการเรียนการสอนตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่องการนิเทศและพัฒนาการเรียนการสอน และตามหลักความคุ้มค่าในเรื่องการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนมากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง

2.2) การบริหารงานบุคลากร โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักนิติธรรมในเรื่องการวางแผนอัตราบุคลากรและตามหลักธรรมาภิบาลทุกหลักการ ในเรื่องการบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการประเมินบุคลากร มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักนิติธรรม ในเรื่องการวางแผนอัตราบุคลากร ตามหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่องการบำรุงรักษาบุคลากร ตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การพัฒนาบุคลากรและตามหลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในเรื่องการประเมินบุคลากร มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง

2.3) การบริหารงานงบประมาณ โรงเรียนทุกขนาดบริหารงานตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ ไม่แตกต่างกัน โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การบริหารพัสดุครุภัณฑ์ตาม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าในเรื่องการระดมทรัพยากรและการจัดการสินทรัพย์ และตามหลักการมีส่วนร่วม ในเรื่อง การตรวจสอบติดตามและประเมินผล มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าในเรื่อง การบริหารพัสดุครุภัณฑ์และตามหลักการมีส่วนร่วม ในเรื่องการระดมทรัพยากรและการจัดการสินทรัพย์ มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็กบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วมในเรื่อง การบริหารพัสดุครุภัณฑ์มากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

2.4) การบริหารงานทั่วไป โรงเรียนทุกขนาดบริหารงานตามหลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบไม่แตกต่างกัน โรงเรียนขนาดใหญ่บริหารงานตามหลักนิติธรรมในเรื่องงานกิจกรรมนักเรียนและบริการต่างๆ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนตามหลัก

นิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมในเรื่อง งานอาคารสถานที่ตามหลักการมีส่วนร่วม ในเรื่องการวางแผน อำนาจการและประสานงาน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็ก บริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าในเรื่อง งานอาคารสถานที่และตามหลักการมีส่วนร่วมในเรื่อง การวางแผนอำนาจการและประสานงาน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลาง ที่ระดับ นัยสำคัญทางสถิติ .05

สุนทร ขามศิริ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียน ในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่” พบว่า ในภาพรวมของภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน ส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้ปฏิบัติบ่อยครั้งทั้งภาวะผู้นำเชิงอิทธิพลด้านอุดมการณ์ เชิงสร้างแรงบันดาลใจ เชิงกระตุ้นการใช้ปัญญา เชิงมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคน เชิงให้รางวัลตามสถานการณ์ เชิงจัดการแบบมีข้อยกเว้น เชิงรุก เชิงจัดการแบบมีข้อยกเว้นเชิงรับ และเชิงหลีกเลี่ยงการตัดสินใจ สำหรับความพยายามทำให้เกิดงาน ความมีประสิทธิภาพ และการสร้างความพอใจในการทำงาน ครูผู้สอนส่วนใหญ่ก็เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ได้แสดงออกหรือปฏิบัติบ่อยครั้งเช่นกัน

เอกชัย ปานัน (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำของผู้บริหาร สถานศึกษา อำเภอเวียงแหง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3” พบว่า ครูในสถานศึกษา ชั้นพื้นฐานในอำเภอเวียงแหง มีการรับรู้ว่าคุณสมบัติที่แสดงออกถึง ภาวะผู้นำทั้งด้านมุ่งงาน และมุ่งสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ครูในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีความคาดหวังว่าคุณสมบัติที่แสดงออกทั้งในด้านมุ่งงานและมุ่งสัมพันธ์อยู่ในระดับสูง

10.2 งานวิจัยต่างประเทศ

คริสตินาเอ็ม บลูเมล (Blumel, Christina M, 2000 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ,ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ส่วนปัจจัยอื่นๆที่ช่วยเสริมสร้าง การทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยาก็คือความสามารถของนัก สังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อยๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ท้ายที่สุดนักสังคมสงเคราะห์ จากการร่วมมือกันระหว่างประเทศที่มี

จำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่างๆเข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

คราค (Clarke, Vicki Clinell Burge, 2001: Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่าในประเทศที่ด้อยพัฒนา การปกครองในระบบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดยุทธการพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติการต่างๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญ การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

ครอสบีและแซนดรา (Crosby & Sandra, 2002 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของครูที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ซึ่งเป็นการศึกษาความคิดเห็นจากครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐบาลในเมืองชิคาโกที่มีประสบการณ์การทำงานตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ผลการวิจัยพบว่า ทักษะคิดของครูที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานส่วนใหญ่มีทักษะดีอยู่ในทางบวก ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนในเรื่องต่างๆ คือ การเรียนการสอน หลักสูตร การมีส่วนร่วม ความมีอิสระในการตัดสินใจของครู และมีอิสระในทางวิชาการ และปัญหาที่พบจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของโรงเรียน และปัญหาการให้การบ้านนักเรียน

เทนเนค (Tennekes, Hendrik Joost, 2005 : Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสังคมสงเคราะห์และหลักธรรมาภิบาลมาใช้วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายในประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศเยอรมันนี พบว่า หลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสองได้กำหนดนโยบายในการดูแลประเทศในโลกที่สาม โดยนักสังคมสงเคราะห์ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของประเทศทั้งสองแต่ยังขาดความเข้าใจในการกำหนดรูปแบบการประเมินเพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ในกระบวนการการจัดทำนโยบายมีการแยกย่อยออกเป็นส่วนๆมากเกินไปและยังขาดความเข้าใจในความหมายของธรรมาภิบาล

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น พิจารณาได้ว่าพฤติกรรมภาวะผู้นำและการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลนั้นส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารสถานศึกษา โดยในด้านพฤติกรรมภาวะผู้นำผู้วิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญศึกษาค้นคว้าพฤติกรรมภาวะผู้นำแบบมุ่งงานและมุ่งสัมพันธ์ ส่วนในด้านกรดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลผู้วิจัยส่วนใหญ่ศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และหากพิจารณาถึงการศึกษเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมภาวะผู้นำกับการดำเนินงาน

ตามหลักธรรมาภิบาลพบว่าผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องดังกล่าวยังมีน้อย ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาพฤติกรรมภาวะผู้นำในลักษณะการใช้อำนาจต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมภาวะผู้นำกับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ตามทัศนะของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานี เขต 1 เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของครูผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งน่าจะเป็นข้อมูลที่สำคัญและเกิดประโยชน์ต่อผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องทุกคน

