

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งจะศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ๒.๑ ประวัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่
- ๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ประวัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่^๑

วัดพระบาทมิ่งเมืองวรวิหาร เป็นศูนย์กลางการศึกษา ของพระภิกษุสามเณร ทั้งด้านพระปริยัติธรรมแผนกธรรม, แผนกบาลี และแผนกสามัญศึกษา เพื่อให้พระภิกษุสามเณรมีความรู้ความสามารถ มีโลกทัศน์ที่กว้างไกล ทันทต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คือให้มีความรู้ทั้งทางธรรม และ ทางโลกควบคู่กันไป ในส่วนของสามัญศึกษานั้นได้ดำเนินการขออนุมัติจัดตั้ง และทางกระทรวงศึกษาธิการ ได้อนุมัติให้จัดตั้งโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามใบอนุญาตที่ ๖๑/๒๕๑๗ (๔ มีนาคม ๒๕๑๗) โดยมี พระราชรัตนมุนี (สุจิตฺตสาโร) ปัจจุบัน พระมหาโพธิวงศาจารย์ เป็นผู้จัดการ และพระครูปลัดปั้น สิทธิสาโร ปัจจุบัน เป็นพระราชปริยัตยาภรณ์ เจ้าคณะจังหวัดแพร่กิตติมศักดิ์ เป็นครูใหญ่

ต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๕๒๖ ได้ดำเนินการขออนุมัติ เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หลังจากจบมัธยมศึกษาตอนปลายแล้วปัญหาที่ติดตามมากก็คือไม่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาไว้รองรับพระภิกษุสามเณรที่อยู่ในส่วนภูมิภาค แม้ว่าจะดิ้นรนชวนชวนเพื่อที่จะเข้าไปศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่กรุงเทพฯ คือที่มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ วัดมหาธาตุ ก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัดในกรุงเทพฯ หากวัดอยู่ค่อนข้างลำบาก หากไม่รู้จักใครเป็นการส่วนตัวก็เป็นการยากที่จะได้อยู่วัดในกรุงเทพฯ หากสละสมณเพศออกไปเรียนในสถาบันการศึกษาข้างนอก ก็ติดขัดในเรื่องของเงินทุนเมื่อเป็นเช่นนี้ ทำอย่างไรจึงจะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

^๑ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่, รายงานประจำปี ๒๕๕๕, (แพร่ : เมืองแพร่ การพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๓-๔.

พระเทพวิริยาภรณ์ (สุจี กตสโร) รองเจ้าคณะภาค ๖ พระราชรัตนมุนี (รส) (วัดหนองม่วงไข่) เจ้าคณะจังหวัดแพร่ และพระโสภณปริยัติธรรม (ปั้น สิขาสโก) รองเจ้าคณะจังหวัดแพร่ สมัยนั้น ได้ปรารภถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงได้ประชุมปรึกษากันเพื่อหาแนวทางในการจัดตั้งวิทยาเขตขึ้น ในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๙ โดยความร่วมมือของทุกฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายบรรพชิต และฝ่ายคฤหัสถ์ ฝ่ายบรรพชิตมีเจ้าคณะจังหวัดแพร่, เจ้าคณะจังหวัดน่าน, เจ้าคณะจังหวัดพะเยา , เจ้าคณะจังหวัดเชียงราย, เจ้าคณะจังหวัดลำปาง, เจ้าคณะจังหวัดอุตรดิตถ์, เจ้าคณะจังหวัดสุโขทัย รวมทั้งเจ้าคณะพระสังฆาธิการทุกระดับชั้นในเขตภาค ๕ และภาค ๖ ส่วนคฤหัสถ์มีท่านผู้ว่าราชการของจังหวัดแพร่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ ศึกษาธิการจังหวัดแพร่ ผู้อำนวยการโรงเรียนพิริยาลัยจังหวัดแพร่ ผู้อำนวยการโรงเรียนนารีรัตน์ จังหวัดแพร่ คณะศึกษานิเทศก์และ นายอำเภอทุกอำเภอในจังหวัดแพร่ ต่างก็ให้ความสนับสนุนเห็นชอบในการจัดตั้งวิทยาเขตขึ้น ณ วัดพระบาทมิ่งเมืองวรวิหาร ตำบลในเวียง อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ จึงได้เสนอเรื่องเข้าสู่สภามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ วัดมหาธาตุ ฯ กรุงเทพฯ

สภามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้ประชุมสภามหาวิทยาลัยครั้งที่ ๑/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๐ มีมติให้จัดตั้งวิทยาเขตแพร่ขึ้น โดยมีชื่อเต็มว่า **“มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ วิทยาเขตแพร่”**

เปิดสอน **“คณะครุศาสตร์”** โดยมีพระเทพวิริยาภรณ์ (สุจี กตสโร) เป็นรองอธิการบดี รูปแรก พระโสภณปริยัติธรรม เป็นผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายบริหาร พระเมธีวราภรณ์ เป็นผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ พระครูโสภณธวัชชัย เป็นผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกิจการนิสิต พระสุนทรธรรมาภรณ์ เป็นผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายประชาสัมพันธ์ พระครูโสภณคุณาภรณ์ เป็นคณบดีคณะครุศาสตร์ พระครูมนินทรธรรมานวัตร เป็นรองคณบดี และพระครูพิบูลธรรมภาณ เป็นเลขานุการ

ดังนั้น จึงมีความพยายามในการผลักดันให้มีการดำเนินการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ โดยใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลานานถึง ๕๐ ปี จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลโดยการนำของ ฯพณฯ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้เสนอให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐ และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๔ ตอนที่ ๕๑ ก ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยมีพระราชบัญญัติรับรองสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ในกำกับของรัฐบาล เป็นนิติบุคคล เน้นการจัดการศึกษาวิชาการด้านพระพุทธศาสนาเป็นหลัก จึงทำให้การศึกษาของมหาวิทยาลัยวิทยาเขตแพร่ เจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก และในอนาคตวิทยาเขตแพร่จะพัฒนาการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปอีก เพื่อสนองความต้องการของพระภิกษุสามเณรและประชาชนผู้ที่สนใจในส่วนภูมิภาคแถบนี้ยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน ทางมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่ มีชื่อใหม่ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย โดยมีชื่อเต็มว่า **“มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่”**

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ วิทยาเขตแพร่ ได้ดำเนินการเปิดรับสมัครให้พระภิกษุสามเณรเข้าศึกษาและปฐมนิเทศเปิดการศึกษารุ่นแรกเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน

๒๕๓๐ มีพระภิกษุสามเณรสมัครเข้าศึกษารุ่นแรก ในสาขาวิชาเอกการศึกษานอกโรงเรียนจำนวน ๕๐ รูป

ที่ตั้ง ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่

เลขที่ ๑๑๑ หมู่ ๕ ตำบลแม่คำมี อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ๕๔๐๐๐ โทรศัพท์ ๐๕๔-๖๔๖๒๗๓,๖๔๖๕๘๕ ห่างจากที่ตั้งเดิมคือ วัดพระบาทมิ่งเมืองวรวิหาร ประมาณ ๑๕ กิโลเมตร เดินทางจากตัวเมืองไปทางเหนือ ตามทางหลวงหมายเลข ๑๐๑ และพื้นที่ตั้งอยู่ติดทางหลวง หลัก กิโลเมตรที่ ๑๔๙ โดยมีบริเวณโดยรอบดังนี้ :-

- ทิศเหนือ จรดทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๑๐๑ และคลองชลประทาน
- ทิศตะวันออก จรดทุ่งนา และเหมืองสาธารณะ
- ทิศใต้ จรดทุ่งนา และเหมืองสาธารณะ
- ทิศตะวันตก จรดวัดพนมขวัญ และที่ชาวบ้าน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่ ได้ดำเนินเป็นสอนในสาขาวิชา ดังต่อไปนี้

- พ.ศ. ๒๕๓๐ เปิดสอนคณะครุศาสตร์ วิชาเอกการศึกษานอกโรงเรียน
- พ.ศ. ๒๕๓๕ เปิดสอนคณะครุศาสตร์วิชาเอกการสอนสังคมศึกษา
- พ.ศ. ๒๕๓๘ ปรับปรุงหลักสูตร เป็นวิชาเอกสังคมศึกษา
- พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดสอนคณะพุทธศาสตร์ สาขาวิชาศาสนาและปรัชญา (ศาสนา)
- พ.ศ. ๒๕๔๑ เปิดสอนคณะสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ (การปกครอง)
- พ.ศ. ๒๕๔๒ เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพครู (ป.วค.)
- พ.ศ. ๒๕๔๓ เปิดสอนคณะครุศาสตร์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษาและ
กิจการคณะสงฆ์ (การบริหารการศึกษา)
- พ.ศ. ๒๕๔๘ เปิดสอนคณะครุศาสตร์ สาขาวิชาการสอนภาษาอังกฤษ
- พ.ศ. ๒๕๔๙ เปิดสอนคณะพุทธศาสตร์ สาขาวิชาพระพุทธศาสนา
- พ.ศ. ๒๕๕๐ เปิดสอนคณะสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ (การปกครอง)
สำหรับคฤหัสถ์เปิดสอนคณะพุทธศาสตร์ สาขาวิชา
พระพุทธศาสนา สำหรับคฤหัสถ์
- พ.ศ. ๒๕๕๒ เปิดสอนระดับปริญญาโท สาขาวิชาพระพุทธศาสนา
เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิต วิชาชีพรู (ป.บส.)
- พ.ศ. ๒๕๕๓ เปิดสอนระดับปริญญาโท สาขาวิชาพระพุทธศาสนา สำหรับ
คฤหัสถ์

๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร^๒

๒.๑.๒ ความหมายของการบริหาร

ในการศึกษาความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ ควรทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเป็นเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ฤๅษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว (family) เผ่าพันธุ์ (tribe) ชุมชน (community) สังคม (society) และประเทศ (country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่า การบริหาร (administration) หรือการบริหารราชการ (public administration) ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารหรือการบริหารราชการได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร”

คำว่า การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administrare” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณชนถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (management administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็ทำได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณชนหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูกหรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงาน

^๒ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, แนวคิดและความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ, <http://www.wiruch.com/articles%20of%20article/article%20concept%20and%20meaning%20of%20admin%20and%20omgt%20admin.htm>, ๒ กันยายน ๒๕๕๖.

ใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของ
หน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

- (๑) การบริหารนโยบาย (Policy)
- (๒) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)
- (๓) การบริหารคุณธรรม (Morality)
- (๔) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
- (๕) การวางแผน (Planning)
- (๖) การจัดองค์การ (Organizing)
- (๗) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)
- (๘) การอำนวยการ (Directing)
- (๙) การประสานงาน (Coordinating)
- (๑๐) การรายงาน (Reporting) และ

(๑๑) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSD CoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

- (๑) การบริหารคน (Man)
- (๒) การบริหารเงิน (Money)
- (๓) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- (๔) การบริหารงานทั่วไป (Management)
- (๕) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market)
- (๖) การบริหารคุณธรรม (Morality)
- (๗) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message)
- (๘) การบริหารเวลา (Minute) และ

(๙) และการบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า ๙M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง ๒ ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารเช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วยนอกจาก ๒ ตัวอย่างนี้แล้ว ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า ๓M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป

(Management) และ ๕ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และ ประชาสัมพันธ์

บรรจบ เนียมมณี^๓ ให้ความหมายว่า การบริหารคือกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป มาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างร่วมกัน โดย ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป
- ๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน
- ๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัด วัตถุประสงค์นั้น ๆ ต้อง ตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ^๔ ให้ความหมายของการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการ ของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ หรือ กระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่ กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ๖ M'S (Management resources) ประกอบด้วย

- ๑) คน (Man)
- ๒) เงิน (Money)
- ๓) วัสดุ (Material)
- ๔) เครื่องจักร (Machine)
- ๕) วิธีการจัดการ (Method)
- ๖) ตลาด (Market)

สมยศ นาวิกการ^๕ ให้ความหมายว่า “การบริหาร” เป็นกระบวนการของการวางแผนการจัด องค์การและสั่งการควบคุมกำกับ ความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อ ความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ลักษณะที่สำคัญของการบริหาร การบริหารมี ลักษณะสำคัญ ๘ ประการ คือ

- ๑) การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะ กล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่า ผู้บริหาร
- ๒) การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมี การกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม ส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย
- ๓) การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์การดังเช่น

^๓ บรรจบ เนียมมณี, หลักการบริหาร,(กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒ,๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑.

^๔ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, การบริหาร,(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๔๑.

^๕ สมยศ นาวิกการ,การบริหารเชิงกลยุทธ์,พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ,๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักร เครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างผลกระทบต่อสังคมภายนอกเป็นต้นว่า ถ้าองค์กรนั้น ๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น ส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษาหรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งองค์กรของตนก่อขึ้น เช่น สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นผลของการบริหารอันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

๔) การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคนธุรกิจก่อตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคน มิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด ทั้งด้านร่างกาย กำลังสมองและเวลา ของจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

๕) การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดี ด้วยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากข้าวของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

๖) การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้โดยการใช้ความรู้ ความชำนาญและการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรง แต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหาร อันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ

๗) การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การบริหารดำเนินไปอย่างไร ได้ผลดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือผลงาน เพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

๘) เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว (ยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก) คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ

แซมป์แมน^๖ กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การขับเคลื่อนงานภายในองค์กรให้เดินไปข้างหน้าโดยอาศัยผู้อื่นด้วยการเป็นผู้นำ (Leadership) การแนะแนว (Guiding) และการกระตุ้น (Motivate) ความเพียรของผู้อื่นเพื่อสู่เป้าหมายขององค์กร และยังรวมไปถึงการให้กำลังใจ (Inspiring) การสื่อสาร (communicating) การวางแผน (Planning) และการจัดการ (Management)

ท่านพุทธทาสภิกขุ^๗ กล่าวถึงการบริหารว่า เป็นการดำเนินไปได้แห่งกิจการที่กระทำด้วยปัญญา กระทำด้วยความหวัง และต้องทำเพื่อสังคมหรือน้อยที่สุดทำเพื่อตัวเอง ตั้งมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้วยสติปัญญา

^๖ E.N. Chapman, **supervisor Survival Kit**, (second edition, California: Science Research Associates Inc. ๑๙๕๕), p.๓.

^๗ พุทธทาสภิกขุ, **การบริหารธุรกิจแบบพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, ม.ป.ป.), หน้า ๙.

มัลลิกา ต้นสอน^{๙๙} ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึงการกำหนดแนวทาง หรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า การวางแผนวางนโยบายในการบริหารในหน่วยงานภาครัฐหรือสถานศึกษาย่อมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการมากกว่าหน่วยงานที่ไม่มีรูปแบบไม่มีการวางแผนนโยบาย

๒.๑.๓ ทฤษฎีการบริหาร

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวถึง^{๑๐๐} การบริหารเป็นวิธีการทำงานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จ มี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง คือ การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากร และการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร

สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา^{๑๐๑} (American Association of School Administration) อ้างถึงในธีระรัตน์ กิจจาร์ักษ์ เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ ๕ ประการ คือ

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการสำหรับปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะหาวิธีการ และวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ ไว้ล่วงหน้า

^{๙๙} มัลลิกา ต้นสอน, *การจัดการยุคใหม่*, (กรุงเทพมหานคร : เอกซเปอร์เน็ท จา กัด., ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

^{๑๐๐} ประยูร ธมฺมจิตฺโต, *พุทธวิธีในการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓ - ๕.

^{๑๐๑} ธีระรัตน์ กิจจาร์ักษ์, *เอกสารคำสอนวิชาการบริหารการศึกษา*, (บัณฑิตวิทยาลัย : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๖๗.

๒. การแสวงหา และกำหนดตัวบุคคลและอุปกรณ์ (Allocation) หมายถึง การแสวงหา กำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้น สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึง การบำรุงขวัญ กระตุ้น และส่งเสริมให้ บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้ง ปริมาณและคุณภาพ

๔. การประสานงาน (Co – ordination) หมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อย ทุกหน่วยงานพบปะปรึกษาหารือกันเพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่อง การปฏิบัติงาน ของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะ ให้ทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผล ขั้นสุดท้ายเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและ ประเมินผลขั้น สุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่นั้น เพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต

สรุปแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการ ทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำ ทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคล ต่าง ๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติ หน้าที่ตามลำดับขั้นตอน เป็นระบบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

๒.๓.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล^{๑๑}

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัยเพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบและวิวัฒนาการรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่ การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและ สามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายหลังสงคราม ซึ่งต่อมาระบบการปกครองดังกล่าว ผสมผสาน กับระบบราชการเวเบอร์ (Weberian) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งลักษณะของระบบ ดังกล่าวเป็นการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตามรูปแบบของ เวเบอร์ (Weberian) ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการ

^{๑๑} สำนักงานคณะกรรมการการราชารพลเรือน, คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี, (ม.ป.ท., ๒๕๔๒), หน้า ๑.

ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น

พ.ศ. ๒๕๒๓ นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและการปรับปรุงรูปแบบของการปกครองใหม่ ในช่วงดังกล่าวมีองค์กระหวางประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ดังนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลจึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีและสังคมที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้แพร่หลาย ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำ มั่นสัญญาว่าจะสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นความจำเป็น ที่ประชาชนต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ให้ทันสถานการณ์ รัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการดำเนินการค้นคว้าวิจัย เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสม ได้มีการระดมแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศไทยในระยะสั้นและระยะยาวให้ยั่งยืน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าว ได้จัดเอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมแนวคิดในประเทศไทยหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงาน และคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลไทย เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการราชการพลเรือน จัดทำบันทึก ข้อกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามภาษาไทย^{๑๒} เป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึง

^{๑๒} พุทธิสถาน ชุมพล, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (Concept in Contemporary Political Science), (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๐.

อย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และในเอเชียตะวันออก โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองและการจัดการปกครองที่ได้นั้นได้รับการยอมรับอย่างมากโดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก และดังที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒^{๑๓} แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการนำคำว่า Good governance มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าคำว่า Good governance เพิ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อไม่นานนี้เอง ดังที่ อรพินท์ ส孚โชคชัย กล่าวถึงการพัฒนาการของการใช้คำ Good governance ไว้ว่าคำว่า Good governance เพิ่งปรากฏและมีการใช้ในวงการของนักวิชาการที่สนใจการพัฒนาการ บริหารและการปกครองของสังคมเมื่อไม่นานมานี้ ส่วนคำว่า Governance นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายคำว่า Governance ดังนี้ Governance means (๑) The act, process, or power of governing ; government, (๒) The state of being governed ซึ่งแปลกันตรง ๆ ก็หมายถึงการกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service)

แนวคิดเรื่อง Good governance หรือหลักธรรมาภิบาลสากลนี้^{๑๔} จึงยังเป็นแนวคิดที่ใหม่ และจากการอ้างอิงข้อมูลจากองค์กรบางองค์กรพบว่า เพิ่งมีการใช้ครั้งแรกของธนาคารโลกเมื่อปี ๑๙๘๙ ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ถึงกระนั้นก็ตามธนาคารโลกเองก็ได้มีการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร ฝ่ายองค์กรที่ได้นำแนวคิดนี้มาใช้จริงจึงอีกทั้งได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างคความยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า กลไกประชารัฐที่ดีการพัฒนาคนที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ กลไกประชารัฐเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข คือองค์กรพัฒนาแห่งประชาชาติ (United Nations Development Programme, (UNDP) โดยที่ UNDP ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปศึกษาวิเคราะห์และได้อธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development ดังที่ อรพินท์ ส孚โชคชัย อธิบายไว้

จากการได้ศึกษาความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่าเป็นแนวทางการบริหารงานของภาครัฐเพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และพัฒนาประเทศ รวมถึงการพัฒนาคนที่ยั่งยืนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของชาติ

^{๑๓} อรพินท์ ส孚โชคชัย, “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี”, รายงานที่ตีพิมพ์, ฉบับที่ ๒๐ (มกราคม ๒๕๕๑), หน้า ๒.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

๒.๓.๒ หลักการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของประเทศไทย^{๑๕}

หลักการกำกับดูแลที่ดีเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่รัฐบาลทุกคณะให้ความสำคัญและผลักดันให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน จึงส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลองค์กร เอกชนและหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เร่งดำเนินการส่งเสริมเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เริ่มศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้ออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนต้องจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ และในปีเดียวกันนี้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เริ่มศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานของกรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากองค์กรวิชาชีพต่างๆ ได้จัดทำและเผยแพร่รายงานการกำกับดูแลกิจการเพื่อให้องค์กรในตลาดทุนที่จะพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการของตนเองได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปฏิบัติตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อเป็นกระแสดำเนินการให้เกิดการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างต่อเนื่องในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จัดให้มีการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพิ่มเติมจากการประเมินการกำกับดูแลที่ดีที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยได้มีการพัฒนาแบบจำลองเพื่อใช้ในการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่เป็นมาตรฐานสากลตามองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และขณะเดียวกันได้มีการประยุกต์บางส่วนเพื่อให้อสอดคล้องกับหลักการที่เป็นมาตรฐานสากลตามองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และขณะเดียวกันได้มีการประยุกต์บางส่วนเพื่อสอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจและวัฒนธรรมไทยจนเป็นแบบจำลองที่เหมาะสม

นอกเหนือจากการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยดังกล่าว ในภาคราชการก็ได้มีการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการมีการปฏิบัติราชการตามหลักการกำกับดูแลที่ดีหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีการระบุ รายละเอียดสำคัญและจัดให้มีกฎหมาย ระเบียบ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเพื่อรองรับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง สรุปได้พอสังเขป คือ

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน โดยมีการกำหนดเป้าหมายร่วม ๓ ประการ ได้แก่ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ และการบริหารแบบพหุภาคี

๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่

^{๑๕} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (กรุงเทพฯ: บริษัทพีเอ็มเอ จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๗-๑๑๘.

พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีการสรุปองค์ประกอบสำคัญไว้ ๖ ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า (ต่อมาให้ยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗)

๓) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตราที่ ๓/๑ หลักการบริหารราชการที่ดีมีสาระสำคัญโดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการมีการบริหารงานโดยเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

๔) พระราชบัญญัติการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ การปฏิบัติตามมาตราที่ ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) ที่มีสาระสำคัญ ๑๐ ประการ ดังนี้

- (๑) การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ
- (๓) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ
- (๔) การบริหารราชการให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ
- (๕) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- (๖) การลดภารกิจและยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น
- (๗) การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น
- (๘) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- (๙) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (๑๐) การใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๕) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑-พ.ศ.๒๕๕๕) ซึ่งประกอบด้วย ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

(๑) การยกระดับการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

(๒) การปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือ และสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(๓) การมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลง และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ

(๔) การสร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเองต่อประชาชน และต่อสังคมโดยรวม

๒.๓.๓ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่ประกอบด้วยศัพท์ ๒ ศัพท์ด้วยกัน คือ **ธรรม** กับ **อภิบาล**

ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๖ ได้ให้ความหมายว่า

ธรรม หมายถึง ความยุติธรรม, ความถูกต้อง, กฎ, กฎเกณฑ์, กฎหมาย, สิ่งดีงาม

อภิบาล หมายถึง การดูแล การปกครอง การบริหาร การปกป้อง การสร้างภูมิคุ้มกัน

บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ธนาคารโลก (World Bank) อังโนนฤมล ทับจุมพล^{๑๖} ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้^{๓๔}

ธรรมาภิบาล (Good governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรมคุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติอาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต)^{๑๗} ได้พูดถึงธรรมาภิบาลในหัวข้อเรื่อง พระพุทธศาสนากับหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลต้องมียอดประกอบ ๓ ด้าน คือ

๑. ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจคือ Economic good governance, ประเทศไทยเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจเรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจบกพร่อง

๒. ธรรมาภิบาลด้านการเมือง คือ Political good governance, การเมืองลุ่มๆ ดอนๆ ปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ไม่ต่อเนื่องเรียกว่าธรรมาภิบาลด้านการเมืองบกพร่อง

๓. ธรรมาภิบาลด้านราชการ คือ Bureaucracy good governance, พัฒนาประเทศที่ไร้ก็มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เราไม่ต้องพูดมากู้กันดีด้านราชการ เรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านราชการบกพร่อง ทั้ง ๓ ด้านนี้หมายถึง Processes ของการตัดสินใจที่ดีเป็นกระบวนการของการตัดสินใจหรืออำนาจสั่งการที่ดีจะเป็น Good governance คือต้องมีธรรมะประกอบ

หลักธรรมาภิบาล^{๑๘} หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้

^{๑๖} นฤมล ทับจุมพล. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง(Governance), บรรณาธิการ ม.ร.ว.พฤษิเสถียน ชุมพล, (กรุงเทพฯมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕

^{๑๗} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล, พุทธจักร, ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๐), หน้า ๖.

ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์การภายนอก เป็นต้น

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จะนำมาปรับใช้ในภาครัฐมี ๑๐ องค์ประกอบ ดังนี้

๑) **หลักประสิทธิผล (Effectiveness)** หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงาน และระบบงานที่เป็น มาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

๒) **หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการ กำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหาร จัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

๓) **หลักการตอบสนอง (Responsiveness)** หมายถึง การให้บริการที่สามารถ ดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนอง ตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมี ความแตกต่าง

๔) **หลักการรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อ ความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหา สาธารณะ

๕) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดย ประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบ ได้

๖) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึง การกระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา / ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไข ปัญหา ร่วมใน กระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

๗) **หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)** หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการ

^{๑๘} คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖, หน้า ๔๖-๔๗.

บริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุง กระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

๘) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๙) **หลักความเสมอภาค (Equity)** หมายถึง การได้รับการปฏิบัติและได้รับการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย /หญิงถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการสภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ

๑๐) **หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)** หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไป ภายในในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ร้อยตำรวจโท สุพจน์ เจริญข้า^{๑๙} ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า

๑. ประชาชนมีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาทางด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน ($\bar{x} = ๓.๗๖$)

๒. ผลเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานของตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกันและระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนคติ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานการวิจัย แต่ในส่วนของประชาชนที่มีประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ จึงยอมรับสมมติฐานการวิจัย (Sig = ๐.๐๐)

แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลประยุกต์ไปใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อพัฒนาการบริหารงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความคุ้มค่า คือ บุคลากรในองค์การโดยเฉพาะผู้บริหารต้องมีความรอบรู้ข้อ

^{๑๙} ร้อยตำรวจโท สุพจน์ เจริญข้า, การบริหารงานตามหลักหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร, ๒๕๕๓. (บทคัดย่อ)

กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักความถูกต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและมีความเสมอภาค เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบกิจการภายในองค์กรและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้เพื่อเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ และการมีส่วนร่วมทุกมิติ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานโดยวางกรอบความรับผิดชอบขององค์กรให้มีขอบเขตที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งระบบงาน บริหารงานในองค์กรให้เกิดความคุ้มค่า

พรรณงาม แจ่มนิยม^{๒๐} ศึกษาเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอปลายพระยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่ พบว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอปลายพระยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารสถานศึกษาได้ใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าในการบริหาร

สาธิตรา รียาพันธ์^{๒๑} ศึกษาเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครศรีธรรมราช เขต ๒ พบว่า ภาพรวมของระดับการปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลมีระดับมาก ($\bar{x}=๔.๔๓$) ส่วนภาพรวมตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ หลัก มีดังนี้ คือ หลักนิติธรรม มีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๔๖$) หลักความโปร่งใส มีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๓๓$) หลักการมีส่วนร่วม มีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๔๔$) หลักความรับผิดชอบ มีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๓๙$) และหลักความคุ้มค่า มีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๔๓$) ($\bar{x}=๔.๓๐$) เมื่อจำแนกตามสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ตามเพศ พบว่า ชายมีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}=๔.๖๐$) จำแนกตามวุฒิการศึกษาพบว่าผู้ที่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีมีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๔๖$) ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาโท มีระดับปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=๔.๔๑$) และผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ต่ำกว่า ๕ ปี มีระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}=๔.๖๒$) และเมื่อจำแนกตามประสบการณ์ในการทำงานพบว่าผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติ หน้าที่ ๕-๑๐ ปี มีระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}=๔.๖๘$) และผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ๑๐ ปีขึ้นไป มีระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก

^{๒๐} พรรณงาม แจ่มนิยม, การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอปลายพระยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากระบี่, หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร การศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, ๒๕๕๓. (บทคัดย่อ)

^{๒๑} สาธิตรา รียาพันธ์, การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครศรีธรรมราช เขต ๒, ๒๕๕๕. (บทคัดย่อ)

ชลธิชา ลิ้มสกุลศิริรัตน์^{๒๒} ศึกษาเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑ พบว่า ๑. การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรีเขต ๑ โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก เรียงค่า เฉลี่ยจากมากไปหาน้อยตามลำดับ คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า และด้านหลักการมีส่วนร่วม ๒. เปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรีเขต ๑ จำแนกตามตำแหน่ง โดยรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .๐๕ ๓. เปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรีเขต จำแนกตามสถานที่ตั้งของสถานศึกษา โดยรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ยกเว้นด้านหลักนิติธรรม แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ๔. เปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรีเขต ๑ จำแนกตามขนาดสถานศึกษา โดยรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .๐๕ ยกเว้นด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรมและด้านหลักการมีส่วนร่วม

รอง ปัญส์กา^{๒๓} ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดอุดรธานี พบว่า

๑. ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม ส่วนในด้านหลักความคุ้มค่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

๒. ผู้บริหารสถานศึกษาที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นแตกต่างกัน มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ดังต่อไปนี้

๒.๑ ด้านหลักนิติธรรม พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ - ๒ กับระดับช่วงชั้นที่ ๓ - ๔ และผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ - ๓ กับระดับช่วงชั้นที่ ๓ - ๔ มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

๒.๒ ด้านหลักความโปร่งใส พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในทุกะระดับช่วงชั้น มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน

^{๒๒} ชลธิชา ลิ้มสกุลศิริรัตน์, การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑, วิทยานิพนธ์ หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์, ๒๕๕๑. (บทคัดย่อ)

^{๒๓}รอง ปัญส์กา, พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดอุดรธานี, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ๒๕๔๘. (บทคัดย่อ)

๒.๓ ด้านหลักความรับผิดชอบ พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ - ๒ กับระดับช่วงชั้นที่ ๓ - ๔ มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

๒.๔ ด้านหลักความคุ้มค่า พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ - ๒ กับระดับช่วงชั้นที่ ๓ - ๔ และผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ - ๓ กับระดับช่วงชั้นที่ ๓ - ๔ มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

๒.๕ ด้านหลักการมีส่วนร่วม พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในทุกระดับช่วงชั้นมีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน

๒.๖ ด้านหลักคุณธรรม พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในทุกระดับช่วงชั้นมีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน

๒.๗ เมื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่แตกต่างกัน โดยภาพรวม พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ ๑ - ๒ กับระดับช่วงชั้นที่ ๓ - ๔ มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

๓. ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน มีพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน