



## การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลวิถีพุทธ School Administration Based on Buddhist Good Governance

พระสมุห์วิศักดิ์ อธิธัญญาโณ (กอจันทร์)<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

หลักธรรมาภิบาลเป็นหัวใจหลักของการบริหารการศึกษา ผู้บริหารในยุคปัจจุบันหากขาดหลักธรรมาภิบาลแล้วการบริหารการศึกษาจะไม่ประสบผลสำเร็จและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะตามความมุ่งหมายของหลักธรรมาภิบาลแล้ว หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญสำหรับผู้บริหารในยุคปัจจุบัน

**คำสำคัญ :** หลักธรรมาภิบาล, ผู้บริหาร, ยุคปัจจุบัน.

### Abstract

The good governance is the heart of educational administration. Without the good governance, management of education cannot be successful and effective.

Good governance is a major tool in monitor executive management in education effectively. The aim of good governance is to govern, administrate and manage the work and other affairs in a correct way. It also means better management which can be applied to both public and private sectors. The principles in good governance have a broad scope covering moral, virtue, ethic and responsibility that the good ones should have and follow. The good governance is important to administrators in modern times.

**Keywords:** Good Governance, Administrator, Modern times.

<sup>๑</sup>หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.



## บทนำ

การบริหารการศึกษานับเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการศึกษาให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ แต่ผู้บริหารก็ยังมีข้อผิดพลาดในการบริหารการศึกษาในโรงเรียน จึงทำให้เกิดประสิทธิผลของการจัดการศึกษาลดลง ข้อนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายอย่าง ที่ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถบริหารการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามที่สังคมคาดหวังในการจัดการศึกษาของชาติได้ ปัญหาเหล่านี้มีมาช้านานและต้องหาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาผู้บริหารการศึกษาให้สามารถขับเคลื่อนกระบวนการศึกษาในโรงเรียน เพื่อสร้างเด็กและเยาวชนให้เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุขและมีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย อันจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติสืบต่อไป ดังนั้น แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาผู้บริหารให้มีหลักคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารการศึกษาอย่างโปร่งใสมีความรับผิดชอบต่อนานาชาติ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) โดยได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้ ๕ ยุทธศาสตร์ ในยุทธศาสตร์ข้อที่ ๕ เป็นเรื่องของการบริหารการจัดการประเทศ ได้กำหนดไว้ว่า ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการมุ่งเน้นสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้าง การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตในสังคมไทย (สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๐: ๑๔-๑๕)

การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น ปรัชญาการศึกษาเชื่อว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ดังนั้นการที่จะทำให้คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ จะต้องอาศัยการบริหารจัดการด้านการศึกษา อันเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนองค์กรทางการศึกษาให้เกิดการพัฒนาและส่งผลให้คนในองค์กรเป็นบุคคล ที่สมบูรณ์มีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีจะต้องมีการกระจายอำนาจ ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๐<sup>๑</sup> ข้อ ๓ การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและข้อ ๔ การส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบาย

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับลงประชามติ, หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๘๐, (พ.ศ. ๒๕๕๐), หน้า ๓๒.



พื้นฐานแห่งรัฐ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๗ (กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๕: ๑๖) ให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีความหลากหลายทั้งในด้านนโยบายและทางปฏิบัติให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง นอกจากนี้จะต้องมีคณะกรรมการคอยกำกับดูแล โดยทั้งหมด ๓ ระดับคือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่และระดับสถานศึกษา ซึ่งคณะกรรมการของแต่ละระดับจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงาน การกำหนดนโยบายเพื่อให้ทุกส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒

จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจเป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องตระหนักถึงการบริหารงานด้านการศึกษาแบบใหม่ให้มีหลักคุณธรรมจริยธรรม มีความโปร่งใส มีการร่วมมือกัน มีความรับผิดชอบและมีความคุ้มค่า อันจะทำให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นในด้านคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน "ธรรมาภิบาล" ถือว่าเป็นแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการศึกษาในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งแนวคิดนี้จะใช้ได้ผลมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ

ตลอดถึงคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารในการที่จะจัดการบริหารการศึกษาแบบบูรณาการสู่ภาคปฏิบัติจริง กระบวนการบริหารการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหาร การบริหารที่ดีจะช่วยให้งานบริหารดำเนินไปอย่างราบรื่น มีระบบ ไม่สับสนและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีทักษะในการใช้กระบวนการบริหารทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการตัดสินใจนั้นมีความสำคัญมาก หากผู้บริหารตัดสินใจไม่ถูกต้อง การดำเนินการในขั้นต่อไปจะเกิดปัญหาและอุปสรรคตามมา ผู้บริหารควรเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกลมีแนวคิดและข้อมูลครบถ้วนในการตัดสินใจและอาศัยกระบวนการบริหารเป็นหลักในการบริหารงาน

### การบริหารองค์กร

การบริหารงานในทุกองค์กร ไม่ว่าจะขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ จำเป็นจะต้องมีปัจจัยขั้นพื้นฐาน หรือองค์ประกอบ หรือทรัพยากรทางการบริหาร โดยทั่วไปถือว่ามีปัจจัยที่สำคัญของการบริหารมีอยู่ ๔ ประการ ซึ่งรู้จักกันในนามของ ๔ M ได้แก่ ๑) คน (Man) ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงาน ๒) เงิน (Money) ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ในการบริหาร ๓) วัสดุสิ่งของ (Materials) ได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ และ ๔) การจัดการ (Management) ได้แก่ การบริหารงานองค์การของผู้บริหาร (จันทรานี สงวนนาม, ๒๕๔๕: ๒๘)

ปัจจัยขั้นพื้นฐานในการบริหารงานเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องนำมาสู่กระบวนการของการบริหารงานในแต่ละองค์การ เพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ คือทั้ง ๔ ประการจะต้องเกื้อหนุนหรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ถ้าจะพิจารณาในแต่



ละประการแล้ว คน Man นับได้ว่าเป็นปัจจัยชั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นผู้ใช้หรือบริหารเงิน วัสดุ สิ่งของและการดำเนินงานทุกอย่างในองค์กร ดังที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ได้กล่าวไว้ว่า “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทุกอย่าง

จากที่กล่าวมานั้นการบริหารเป็นหัวใจหลักในองค์กรที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรได้ก้าวไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพกระบวนการออกแบบและการดำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของผู้ร่วมงาน กลุ่มบุคคล ที่จะร่วมมือกัน ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดพื้นฐานที่ต้องการขยายความได้ ดังนี้ ๑) ผู้บริหารทำตัวเป็นผู้จัดการใน การวางแผน การจัดการองค์กร การบริหารงานบุคคล การควบคุมดูแล ๒) การจัดการทุกชนิดในองค์กร ๓) ผู้จัดการนั้นจะต้องบริหารทุกระดับชั้น ๔) ผู้จัดการทุกคนต้องมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน พยายามสร้างสิ่งต่างๆ ให้สูงกว่ามาตรฐาน ๕) การจัดการนั้นเกี่ยวข้องกับผลผลิต ทำให้ได้ผลผลิตขึ้นมาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Harold Koontz & Heinz Wehrich, 1991: 4)

การบริหารให้องค์กรได้มีประสิทธิภาพนั้นผู้บริหารยุคใหม่หลายท่านได้กล่าวถึงการบริหารหรือได้ให้ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารไว้หลายท่าน ตัวอย่างเช่น

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (๒๕๔๙: ๑) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะ

เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้พระพุทธเจ้าก็ต้องการบริหารคณะสงฆ์

สำหรับการบริหารนั้นได้แบ่งออกเป็นแขนงต่างๆ อันได้แก่

๑. การบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หรือเรียกกันทั่วไปว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” หรือ “การบริหารรัฐกิจ” เป็นการบริหารกิจการของรัฐ เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ไม่ได้หวังผลกำไรเป็นเงิน เป็นการบริหารงานตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล จนถึงหมู่บ้าน มีการเรียนการสอนกันในคณะรัฐศาสตร์ และ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น

๒. การบริหารธุรกิจ (Business Administration) เป็นการบริหารกิจการของเอกชน เช่น สถานประกอบการ ธนาคาร โรงงาน อุตสาหกรรม โรงแรม บริษัท ร้านค้า เพื่อมุ่งหวังผลกำไรเป็นเงิน มีการเรียนการสอนกันในคณะบริหารธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์ เป็นต้น

๓. การบริหารการศึกษา (Education Administration) เป็นการบริหารกิจการต่างๆ เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ให้เป็นคนเก่งคนดีมีความสุข คือให้มีทั้งความรู้ ความสามารถ ความคิดและความเป็นคนดี ไม่ได้หวังผลกำไรเป็นเงินเช่นเดียวกับการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ มีการเรียนการสอนกันในคณะศึกษาศาสตร์ คณะครุศาสตร์ เป็นต้น (ชาญชัย อาจณสมภาร, ๒๕๒๗: ๗)

ในส่วนของการความแตกต่างของการบริหารทั้ง ๓ อย่างนั้น ได้มีความแตกต่างของความหมายและทฤษฎีต่างกัน ดังต่อไปนี้

โดยวิเคราะห์จากทฤษฎี ๔ Ps ซึ่งประกอบด้วย Purpose (ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์) People (บุคคล) Process (กรรมวิธีในการดำเนินงาน) และ Product (ผลผลิต)



๑. Purpose (ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์) การบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ มีความมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีถนนหนทาง มีไฟฟ้ามีน้ำประปาใช้ มีคลองส่งน้ำ มีบริการทางสุขภาพ มีบริการจัดหางานอาชีพ การจัดบริการไม่หวังผลกำไรเป็นเงิน การบริหารธุรกิจ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการผลกำไรเป็นเงิน แต่ การบริหารการศึกษา มีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ให้เป็นคนเก่งคนดีมีความสุข คือให้เป็นคนที่มีทั้งความรู้ความสามารถ ความคิดและความเป็นคนดี โดยไม่หวังผลกำไรเป็นตัวเงิน

๒. People (บุคคล) แบ่งออกเป็น ผู้ให้บริการ กับ ผู้รับบริการ

๒.๑ ผู้ให้บริการ บุคคลที่เป็นผู้ให้บริการในการบริหารการศึกษา เช่น ครู อาจารย์ ผู้อำนวยการโรงเรียน อธิการบดี ตลอดจนผู้บริหารการศึกษาต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ เป็นคนดี เป็นคนเก่ง และเป็นบุคคลที่เป็นตัวอย่างแก่ผู้รับบริการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือเป็นบุคคลที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เป็น “ปูชนียบุคคล” คือเป็นบุคคลที่น่าเคารพนับถือ ซึ่งเป็นบุคคลที่แตกต่างไปจากผู้บริหารหรือบุคคลที่เป็นผู้ให้บริการในการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ และ การบริหารธุรกิจ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้จัดการใหญ่ นายธนาคาร ผู้จัดการโรงงาน เป็นต้น

๒.๒ ผู้รับบริการ บุคคลที่เป็นผู้รับบริการในการบริหารการศึกษา ส่วนมากเป็นผู้เยาว์ หรือเป็นเด็กที่ยังไม่มีรายได้ ต้องพัฒนาให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพต่อไป และจะต้องพัฒนาให้เป็นคนเก่งคนดีเพื่อจะได้เป็นผู้ใหญ่ที่ดีในภายหน้า เรียกกันว่า “ไม้อ่อนดัดง่าย” จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่เด็กจะต้องได้รับการพัฒนา แต่บุคคลที่

เป็นผู้รับบริการในการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ และ การบริหารธุรกิจ ส่วนมากเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะหรือเป็นผู้ใหญ่แล้ว เป็นผู้ที่มีรายได้แล้ว

๓. Process (กรรมวิธีในการดำเนินงาน) การบริหารการศึกษา มีกรรมวิธีที่ละเอียดอ่อน ในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพให้เด็กเป็นคนเก่งคนดีและมีความสุข ซึ่งมีกรรมวิธีที่หลากหลายและละเอียดอ่อน เช่น การเรียนการสอน การฝึกอบรม การจัดกิจกรรม การวัดและประเมินผลการสอน ทั้งยังแตกต่างกับกรรมวิธีของการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจอย่างสิ้นเชิง นอกจากนั้นการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจจะนำกรรมวิธีทางการบริหารการศึกษาไปใช้ไม่ได้อีกด้วย

๔. Product (ผลผลิต) ผลผลิตทางการบริหารการศึกษา คือได้คนที่มีคุณภาพซึ่งเป็นนามธรรม คือเมื่อเด็กเข้าโรงเรียนแล้วสำเร็จการศึกษาออกไป จะได้เด็กที่มีคุณภาพ มีความรู้ มีความคิด มีความสามารถ และเป็นคนดี ซึ่งจะมองเห็นได้ยากเพราะเป็นนามธรรม จึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน แต่ผลผลิตทาง การบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นรูปธรรมที่มองเห็นได้ง่าย เช่น มีถนนหนทาง มีคลองระบายน้ำ มีไฟฟ้ามีน้ำประปาใช้ มีผลผลิตทางการเกษตร มีบริการจัดหางานให้ประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจ ก็เป็นรูปธรรมที่มองเห็นได้ง่ายเช่นกัน เช่น มีผลกำไรเป็นตัวเงิน มีผลผลิตที่เห็นเป็นรูปธรรม เช่น เมื่อนำผลไม้ เหล็ก ไม้ เข้าไปในโรงงานจะได้ผลผลิตที่ออกจากโรงงานเป็นผลไม้กระป๋อง วิทยุ โทรทัศน์ โตะ ตู้ เป็นต้น (กิตติมา ปรีดีดิถก, ๒๕๓๙: ๔)

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอจะทำให้เราทราบว่า การบริหารนั้นก็มีที่ประเภทและแต่ละประเภทนั้นมีความสำคัญต่อองค์กรในด้านต่างๆ



อย่างไรบ้าง และผู้บริหารที่ตุนั้นจำเป็นจะต้องมีหลักในการบริหารทรัพยากรเพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กรดังนี้ ๑) การกำหนดนโยบาย และแผนของสถานศึกษา โดยจัดให้มีการทำแผนงานของสถานศึกษาของตนขึ้น เพื่อจะได้ทราบว่า จะต้องทำกิจกรรมอะไรบ้าง ๒) กำหนดทรัพยากรที่ต้องการ โดยรวบรวมความต้องการด้านทรัพยากรจากแผนงาน มีการจำแนกเป็นหมวดหมู่ที่ต้องการอย่างชัดเจน ๓) การแสวงหาทรัพยากร โดยแสวงหาจากแหล่งทรัพยากรต่างๆ เช่น งบประมาณ เงินรายได้ เงินบริจาค ทรัพยากรจากชุมชน ๔) การจัดสรรทรัพยากร โดยจัดเรียงลำดับความสำคัญ หรือความพร้อมของโครงการที่จะทำ ๕) การใช้ทรัพยากร โดยมีการวางแผนการใช้ เช่น จะใช้กระดาษในกิจกรรมใด เพื่อมิให้เก็บไว้โดยเปล่าประโยชน์ และควบคุมการใช้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ และ ๖) การประเมินการใช้ เช่น ประเมินผลประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเพียงพอ ปัญหาและอุปสรรค (ธงชัย สันติวงษ์, ๒๕๓๗: ๒๖)

การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคมที่สามารถมองเห็นได้ ๓ ทาง ได้แก่ ๑) ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นตอนของสายการบังคับบัญชา ๒) ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้สำเร็จเป้าหมาย ๓) ทางปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่บุคคลและบุคคลต้องการร่วมทำปฏิกริยาซึ่งกันและกัน (Getzals & Guba) (ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ ไทวณะบุตร, ๒๕๔๒: ๑)

ลักษณะเด่นที่เป็นสากลของการบริหาร คือ ๑) การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ๒) ต้องอาศัยปัจจัยบุคคลเป็น

องค์ประกอบสำคัญ ๓) ต้องใช้ทรัพยากรบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ๔) ต้องมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการทางสังคม ๕) ต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคล ๒ คนขึ้นไป ๖) ต้องอาศัยร่วมมือร่วมใจเพื่อให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ ๗) เป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล ๘) มีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และ ๙) การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ (ชาญชัย อาจิดนสมาจาร, ๒๕๔๐: ๑๑)

การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดการระเบียบอย่างเป็นระบบ คือมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร โดยลักษณะนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) เป็นศาสตร์สังคม ซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคน ที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts) (ชาญชัย อาจิดนสมาจาร, ๒๕๒๗: ๑๐)

สำหรับผู้บริหารนั้น การพัฒนาสมรรถภาพในการบริหารเป็นสิ่งที่จะต้องทำเป็นอย่างมากเพราะองค์กรจะพัฒนาได้ดีหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของผู้บริหารในฐานะผู้มีบทบาทและสมรรถภาพของการบริหารที่จะทำให้องค์กรของตนเองมีความพัฒนาและมีประสิทธิภาพในการทำงานภายในองค์กร สมรรถภาพในการบริหารมี ดังนี้ ๑) เป็นผู้กำหนดทิศทางการบริหาร (Direction Setter) เช่น รู้เทคนิคต่างๆ ของการบริหาร PPBS .MBO QCC เป็นต้น ๒) มี



ความสามารถกระตุ้นคน (Leader Catalyst) ๓) ต้องเป็นนักวางแผน (Planner) ๔) ต้องเป็นผู้มีความสามารถในการตัดสินใจ (Decision Maker) ๕) ต้องมีความสามารถในการจัดองค์การ (Organizer) ๖) ต้องเป็นผู้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Change Manager) ๗) ต้องเป็นผู้ให้ความร่วมมือ (Coordinator) ๘) ต้องเป็นผู้ติดต่อสื่อสารที่ดี (Communicator) ๙) ต้องเป็นผู้แก้ปัญหาขัดแย้งในองค์การได้ (Conflict Manager) ๑๐) ต้องสามารถบริหารปัญหาต่าง ๆ ได้ (Problem Manager) ๑๑) ต้องรู้จักวิเคราะห์และจัดระบบงาน (System Manager) ๑๒) ต้องมีความสามารถในด้านวิชาการ ทั้ง การ เรียบ และ การ สอน (Instructional Manager) ๑๓) ต้องมีความสามารถในการบริหารบุคคล (Personnel Manager) ๑๔) ต้องมีความสามารถในการบริหารทรัพยากร (Resource Manager) ๑๕) ต้องมีความสามารถในการประเมินผลงาน (Appraiser) ๑๖) ต้องมีความสามารถในการประชาสัมพันธ์ (Public Relator) และ ๑๗) ต้องสามารถเป็นผู้นำในสังคมได้ (Ceremonial Head) (เสนาะ ตีแยว, ๒๕๔๓: ๓)

### การบริหารทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์ (Human resource) ทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง อุปทานของแรงงานและผู้ประกอบการซึ่งจะมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ใดขึ้นอยู่กับการเกิด การตาย และการย้ายถิ่น คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ขึ้นอยู่กับสุขภาพของร่างกาย การศึกษาอบรม ความสามารถทางด้านบริหาร ตลอดจนมีทัศนคติและสิ่งจูงใจที่เหมาะสม เป็นบุคคลซึ่งมีความพร้อม มีความจริงใจ และสามารถที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ หรือเป็นบุคคลในองค์การที่สามารถสร้างคุณค่าของระบบการ

บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ดังนั้นองค์การจึงมีหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ปฏิบัติงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องใช้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้ามาช่วย เป็นการพยายามใช้ทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด นับตั้งแต่ก่อนเข้าทำงาน ขณะทำงาน และเมื่อออกจากงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นนโยบายและการปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และเป็นกิจกรรมที่ออกแบบเพื่อจัดหาความร่วมมือกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นหน้าที่หนึ่งขององค์การซึ่งทำให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดจากการใช้พนักงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การและเป้าหมายเฉพาะบุคคล

การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญต่อผู้บริหาร เพราะผู้บริหารทุกคนไม่ต้องการให้มีความผิดพลาดเกิดขึ้นในการบริหารงาน ซึ่งความผิดพลาดที่ผู้บริหารงานไม่ต้องการมีดังนี้ ๑) การจ้างคนไม่เหมาะสมกับงาน ๒) อัตราการออกจากงานสูง ๓) การพบว่าพนักงานไม่ตั้งใจที่จะทำงานให้ดีที่สุด ๔) การเสียเวลากับการสัมภาษณ์ที่ไม่ได้ประโยชน์ ๕) ทำให้บริษัทต้องขึ้นศาลเนื่องจากความไม่เป็นธรรมของผู้บริหาร ๖) ทำให้องค์กรถูกฟ้องจากการจัดสถานะแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ๗) การทำให้พนักงานคิดว่าเงินเดือนที่เขาได้รับไม่ยุติธรรม ๘) ไม่ยอมให้มีการฝึกอบรมและการพัฒนา ซึ่งเป็นการทำลายประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน ๙) การกระทำที่ไม่ยุติธรรมและความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดกับพนักงานหลักในการบริหารทรัพยากรมนุษย์



โดยมีหลักในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ๑) ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) หรือในชื่ออื่นว่า ระบบชูปเลี้ยง เล่นพวก สืบสายโลหิต แลกเปลี่ยน ชอบพอเป็นพิเศษ ๒) ระบบคุณธรรม (merit system) มีเรียกหลายชื่อ เช่น ระบบคุณคุณวุฒิ ระบบคุณความดี ระบบความรู้ความสามารถ ระบบคุณธรรม มีหลักสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ๑) หลักความเสมอภาค คือ ความเสมอภาคในโอกาสเข้าทำงาน ความเสมอภาคในค่าตอบแทน ความเสมอภาคในการปฏิบัติงานในเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน ๒) หลักความสามารถ ๓) หลักความมั่นคง ๔) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (สมาน รังสียกฤษฏ์, ๒๕๓๗: ๑)

### หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล เป็นระบบการบริหารที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐและเอกชน จึงมีความสำคัญ มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างมากต่อองค์กร ชุมชน สังคม เศรษฐกิจ และประเทศชาติ รวมทั้งการเมืองในทุกระดับด้วย หน่วยงานและนักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวถึงประโยชน์และความสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔) โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้รวม ๕ ยุทธศาสตร์ ซึ่งธรรมาภิบาลอยู่ในยุทธศาสตร์ข้อที่ ๕ คือ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๐: ๒๕)

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (๒๕๔๔: ๓๙-๔๑) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นการบริหารการปกครองในระดับล่างที่สุดจึงเห็นความสำคัญและประโยชน์ของหลักธรรมาภิบาล จึงได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้เป็นครั้งแรก ที่ อบต.ชมพู อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมี ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ และหลักประสิทธิผล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักคุณธรรม

หลักธรรมาภิบาล จึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ติงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชน สังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐบาลไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ชว่งชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบราชการและรัฐบาล จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไปกลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกล่าวคือ

๑. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพ





ไปสู่ประชาชนโดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร

๒. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม ต่อลูกค้า ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบกาให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

๓. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม

๔. ภาคประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมรัฐให้เกิดขึ้นและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่งๆ ขึ้นต่อไป

จากที่ได้กล่าวมาย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ธรรมนูญฉบับนี้มีความสำคัญ มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์มากในการบริหารจัดการในทุกองค์กร ให้ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ เป็นวิธีการป้องกันไว้ก่อนด้วย นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยให้

การบริหารเป็นที่ยอมรับของประชาชน และเป็น การลดการทุจริต ความขัดแย้ง และลดหรือ แก้ปัญหาที่เรื้อรังขององค์กร หรือหน่วยงาน ต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

## บทสรุป

หลักธรรมาภิบาลเป็นคุณธรรมพื้นฐานเบื้องต้นที่ทำให้ผู้บริหารบริหารงานในองค์กรของตนเองให้ประสบผลสำเร็จและเจริญก้าวหน้า เพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กรและเพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดีผู้บริหารภายในองค์กรจึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องจำหลักธรรมาภิบาลพื้นฐานทั้ง ๗ ข้อที่ผู้เขียนได้ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ภายในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือถ้าจะพูดกันง่ายๆ เราจะต้องจำกันแบบย่อๆ เพื่อให้จำง่ายก็คือ

นิติ คือ หลักนิติธรรม

คุณ คือ หลักคุณธรรม

โปร่ง คือ หลักความโปร่งใส

ร่วม คือ หลักความร่วมมือ

รับ คือ หลักความรับผิดชอบต่อ

คุ้ม คือ หลักความคุ้มค่า

เสมอ คือ หลักความเสมอภาค

จำง่ายๆ ก็คือ นิติ / คุณ / โปร่ง / ร่วม / รับ / คุ้ม / เสมอ ทั้ง ๗ ข้อนี้เป็นหลักง่ายๆ สำหรับผู้บริหารยุคใหม่ที่มองหาหลักธรรมที่ต้องการมัดใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานอย่างถวายหัวหรือพูดง่ายๆ คือ ทำให้งานภายในองค์กรมีประสิทธิภาพและพัฒนาไปในทางที่ดีนั่นเอง



### บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕**. กรุงเทพฯ: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, ๒๕๔๕.
- กิตติมา ปรีดีติลก. **ทฤษฎีบริหารองค์กร**. กรุงเทพฯ: ธนะการพิมพ์, ๒๕๓๙.
- จันทร์ธานี สงวนนาม. **ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย, ๒๕๔๕.
- ชาญชัย อาจิมสมภาร. **การบริหารการศึกษา**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗.
- \_\_\_\_\_ . **ศัพท์การบริหารการศึกษา**. กรุงเทพฯ :ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๐.
- ธงชัย สันติวงษ์. **องค์กรและการบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. “ตัวชี้วัดธรรมภิบาล”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพฯ: คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). **พุทธวิธีในการบริหาร**. กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.
- ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ ไตวณะบุตร. **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. **พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.
- สมาน รังสีโยกฤษฎ์. **การบริหาร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๐.
- เสนาะ ตีเยาว์. **หลักการบริหาร**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.
- Harold Koontz & Heinz Weihrich. **Ninth Edition Management**. New York : McGrew Hillbook, 1991.