

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาการจัดปัจจัยสนับสนุนในการปฏิบัติงานของบุคลากรโรงเรียนจอมทอง โดยศึกษาเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานและกรอบแนวคิดในการกำหนดแนวทางการศึกษา ตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจ
3. การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบปัจจุบัน
4. ธรรมภิบาล (Good Governance)
5. สภาพการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนจอมทอง
6. การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ความสำคัญของบุคลากร

ตามทฤษฎีองค์การ ถือว่าองค์ประกอบสำคัญขององค์การมีสองส่วนคือ “ งาน ” และ “ คน ” หมายความว่า องค์การทุกประเภทจะต้องมีองค์ประกอบด้านงาน อันได้แก่ภารกิจที่จะต้องกระทำตามวัตถุประสงค์ และการจัดระบบงาน เพื่อให้สามารถกระทำตามวัตถุประสงค์ และเพื่อให้สามารถกระทำภารกิจได้ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะประกอบภารกิจได้ตามเป้าหมายขององค์การจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สองที่ดีคือมีคนหรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมเพื่อพอที่จะปฏิบัติงาน

องค์การทุกประเภทย่อมมีภารกิจหลักที่จะต้องดำเนินการให้บังเกิดผล การที่องค์การจะกระทำภารกิจหลักได้ดีมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับภาระงานบุคลากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ดังนั้นในบรรดาทรัพยากรการบริหาร 4 อย่างที่เรียกย่อๆว่า “ 4M's ” ซึ่งได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้ เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหา และใช้ทรัพยากรบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ หน่วยงานใดก็ตามถ้าเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่มีความเก่งกล้าสามารถแล้ว ปัจจัยด้านอื่น ๆ ก็จะดีตามมาเอง

วิจิตร ศรีสอาน (2537, หน้า 5) กล่าวไว้ว่า เมื่อบุคลากรมีความสำคัญเช่นนี้ กระบวนการบริหารที่เรียกย่อ ๆ ว่า POSDCORB จึงกำหนดให้การบริหารงานบุคคลเป็น กระบวนการหนึ่งใน 7 ประการคือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติตามทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่การแบ่งส่วนคนและการจัดสายงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์
3. การจัดบุคลากร หรือการจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหาและการพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี
4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมดูแลปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้างาน
5. การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานที่ดี และดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน
6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ
7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึงการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจทางการเงินและทรัพย์สิน

กล่าวโดยสรุปบุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการบริหารงานทุกประเภทในกระบวนการบริหารจึงได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานสามารถดึงดูดและบำรุงรักษาคนดี มีความรู้ความสามารถในหน่วยงานให้มากที่สุดและนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ การจะทำเช่นนี้ได้หน่วยงานจะต้องมี การบริหารงานบุคคลที่ดีเป็นส่วนสำคัญของการบริหารดังที่ Joseph Kingsbury (อ้างใน วิจิตร ศรีสอาน, 2537, หน้า 6) กล่าวไว้ว่า “ การบริหารงานบุคคล เมื่อพิจารณาในทุกแง่ทุกมุมแล้วจะพบว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร ”

### ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration or Personnel Management) มีคำอื่น ๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกัน เช่น การบริหารงานบุคคลากร การจัดการงานบุคคล การเจ้าหน้าที่ และการบริหารงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แต่ที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป จะใช้คำว่า “ การบริหารงานบุคคล ” ดังที่ วิจิตร ศรีสอ้าน (2537, หน้า 7) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

Apply ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า “ คือการวางแผนและการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับบุคคลากรในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาโยบายและเทคนิคในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพัฒนาความสามารถของบุคคลในองค์กร ”

และ Nigro กล่าวไว้ว่า “ การบริหารงานบุคคล ” หมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริหารจากบุคคลเหล่านั้น สูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ”

ในขณะที่ Kingsbury (อ้างในสมพงษ์ เกษมสิน, 2516, หน้า 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า “ คือการแสวงหา การพัฒนาและการใช้คนให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่องค์กร ”

สำหรับสมพงษ์ เกษมสิน (2516, หน้า 3) ได้ให้นิยามไว้ว่า “ การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการวางแผนนโยบายระเบียบและกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กร โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสมและบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ”

นอกจากนี้ ธงชัย สันติวงษ์ (2525, หน้า 3) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า “ เป็นภารกิจของผู้บริหารทุกคนที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์กรเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร ”

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีขอบข่ายนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน การธำรงรักษาและพัฒนาให้ผู้นั้นมีความรู้ความสามารถเพียงพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ภารกิจของหน่วยงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน

### หลักทั่วไปในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปยึดหลักของระบบที่สำคัญ 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งทั้งสองระบบนี้มีหลักและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันในลักษณะตรงกันข้าม โดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

**ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)** เป็นระบบดั้งเดิมที่ใช้สืบต่อกันมานานทั้งใน เอเชีย ยุโรป และอเมริกา โดยมีแหล่งกำเนิดของระบบนี้อยู่ที่ประเทศจีนโบราณ อาจมีคำอื่นที่ที่มีความหมายทำนองเดียวกัน เช่น ระบบชุบเลี้ยง (Spoils System) ระบบเล่นพวก (Nepotism) และระบบชอบพอเป็นพิเศษ (Favoritism) เป็นต้น

ในประเทศไทยการบริหารราชการพลเรือนได้มีวิวัฒนาการอันยาวนานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน ระบบข้าราชการได้เริ่มจากระบบเจ้าผู้ครองนครและการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร (Paternalism) พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการเป็นข้าราชการบริวารเปรียบเสมือนลูกหรือคนในครอบครัว ในสมัยกรุงสุโขทัยการคัดเลือกคนเข้ารับราชการเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ สมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ ลักษณะการบริหารเปลี่ยนแปลงไปมาก มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น เวียง วัง คลัง และนา แม้การเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการจะยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือผู้ที่เข้ารับราชการอยู่แล้ว ก็มักจะนำบุตรหลานพรรคพวกเข้ารับราชการสืบต่อกันไป ล่วงถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง ทำการบริหารกิจการของประเทศแทนระบบจตุสดมภ์ งานราชการจึงมีปริมาณมากขึ้น การคัดเลือกคนเข้ารับราชการจึงพึงเล็งคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ ได้มีพระราชโองการเป็นรากฐานสำคัญของการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลในวงราชการไทย ซึ่งได้มีการพัฒนาการตามลำดับจนกระทั่งปี พ.ศ. 2471 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 จึงได้มีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นฉบับแรกของไทย ยึดหลักการของระบบคุณธรรมมาใช้เป็นหลักของระเบียบข้าราชการพลเรือนอย่างแท้จริง การเข้ารับราชการกระทำโดยการสอบผู้ที่ได้คะแนนสูงมีสิทธิ์จะได้รับเลือกเข้ารับราชการก่อนผู้ได้คะแนนต่ำ ระบบคุณธรรมและการสอบจึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

วิจิตร ศรีสอ้าน (2537, หน้า 38 - 39) กล่าวสรุปไว้ว่า การยี่ระบบอุปถัมภ์เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลมักจะก่อให้เกิดผลสำคัญ ๆ ดังนี้

1. การพิจารณาเลือกสรรคนเข้าทำงานรวมทั้งการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งมักจะไม่วางใจถึงคุณวุฒิ และความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
2. การเลือกสรรคนเข้าทำงานมักจะไม่วางใจเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน
3. บุคลากรขาดสมรรถภาพงาน ไม่วางใจเพราะมีการบรรจุแต่งตั้งกันตามความพอใจ
4. ผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งทำงานเพื่อเอาใจผู้มีอำนาจ มากกว่าปฏิบัติงานตามหน้าที่
5. บุคลากรขาดหลักประกันความมั่นคงและมักจะมียุทธวิธีทางการเมืองหรือผลประโยชน์ของเจ้าของกิจการเข้าแทรกแซงกิจการในหน่วยงาน

ระบบอุปถัมภ์ ถึงแม้จะสื่อความหมายไปในทางไม่ดีมากกว่าส่วนดีสำหรับการบริหารงานบุคคลสมัยก่อน แต่ก็ยังเป็นระบบที่ทุกประเทศจำเป็นต้องใช้ควบคู่กันไปกับระบบคุณธรรม ทั้งนี้เพราะมีลักษณะงานบางอย่างที่ไม่อาจเลือกสรรบุคคลเข้าทำหน้าที่โดยอาศัยระบบคุณธรรมได้ เป็นต้นว่าตำแหน่งทางการเมือง เช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี โฆษกรัฐบาล ตำแหน่งที่ต้องทำงานราชการลับ และตำแหน่งที่ต้องการความไว้วางใจสูง เป็นต้น ในระบบราชการไทยได้ยึดหลักการบริหารงานบุคคลโดยแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการเมืองออกจากกัน ข้าราชการเมืองเป็นฝ่ายควบคุมนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการแยกความสัมพันธ์ระหว่างระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณธรรมไว้ โดยกำหนดอัตราตำแหน่งตามลักษณะงานไว้เป็นการแน่นอนว่าตำแหน่งใดควรจะเป็นตำแหน่งที่จะเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งโดยระบบอุปถัมภ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตำแหน่งทำหน้าที่ทางการเมือง หรือตำแหน่งที่ต้องการความไว้วางใจสูง และมักจะเป็นตำแหน่งที่มีวาระการพ้นจากตำแหน่งตามหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนข้าราชการประจำนั้นยึดหลักระบบคุณธรรมเป็นหลัก

ระบบคุณธรรม (Merit System) มีคำอื่นในภาษาไทยที่ใช้อยู่หลายคำ เช่น “ระบบคุณวุฒิ”, “ระบบคุณความดี”, “ระบบความรู้ความสามารถ” และ “ระบบความดีและความสามารถ” เป็นต้น ไม่ว่าจะใช้คำใดต่างก็มีความหมายในทำนองเดียวกัน คือ วิธีการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานโดยการสอบประเมินความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่วางใจถึงเรื่องการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ระบบคุณธรรม เป็นระบบที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการจัดซื้อบัพพรวงของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันมาแต่ดั้งเดิม ประเทศจีนโบราณเป็นประเทศแรกที่ได้พัฒนาระบบคุณธรรมมาใช้ในสมัยราชวงศ์ซ่งน่านเจ้า ปรัชญาเมธิงจื่อ (551 - 478 ก่อนคริสต์ศักราช) ผู้ซึ่ง

ได้วางหลักในการเลือกสรรข้าราชการโดยเน้นหลักของความสามารถ ซื่อสัตย์และความเสียสละ ประเทศจีน โบราณได้อาศัยหลักการดังกล่าวจัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นประเทศแรกในโลก

สำหรับประเทศไทย แม้จะเริ่มมีแนวคิดพื้นฐาน ในการพัฒนาระบบคุณธรรมมาตั้งแต่ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แต่การนำระบบคุณธรรมเข้ามาใช้จริง ๆ เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นฉบับแรก ในปัจจุบันระบบคุณธรรมเป็นระบบที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลมากที่สุด เป้าหมายสำคัญของระบบคุณธรรมก็คือ การกำจัดระบบอุปถัมภ์ออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในระบบบริหารงานบุคคล โดยมุ่งให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงานมาปฏิบัติงานให้มากที่สุด

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมยึดหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

1. หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครทำงานสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีข้อกีดกันอันเนื่องมาจากฐานะ เพศ ศิพและศาสนาถือว่าทุกคนที่มีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์มีสิทธิเท่าเทียมกัน การประกาศรับสมัครบุคคลเข้าทำงานตามหลักนี้จึงเป็นการเปิดทั่วไป หลักความเสมอภาคนี้ยังรวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนและการปฏิบัติต่อบุคลากรด้วย กล่าวคือในการกำหนดค่าตอบแทนยึดหลัก “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” (Equal Pay for Equal Work) ทั้งนี้ เพื่อให้งานที่มีลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบเท่าเทียมกันหรือคล้ายคลึงกัน ได้รับการกำหนดค่าตอบแทนเท่ากัน และได้สัดส่วนกับปริมาณและคุณภาพของงานในการปฏิบัติต่อบุคลากรตามระบบบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักความเสมอภาค ถือว่าบุคลากรทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งการพิจารณาความคิดความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการและการรักษาวินัย ฯลฯ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปหลักความเสมอภาคตามระบบคุณธรรมครอบคลุมถึง

1.1 ความเสมอภาคในโอกาสของการสมัครเข้าทำงาน โดยการรับสมัครทั่วไปและการสอบแข่งขัน

1.2 ความเสมอภาคในค่าตอบแทนยึดหลักงานเท่ากันเงินเท่ากัน

1.3 ความเสมอภาคในการปฏิบัติที่อยู่ในเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. หลักความสามารถ (Competence) หมายถึงการยึดถือความรู้ความสามารถเป็นหลักในการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงานโดยพยายามหาทางเลือกสรรให้ได้ผู้ที่มีความสามารถ

เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ให้มากที่สุด เพื่อให้ได้คนที่เหมาะกับงานจริง ๆ (Put the right man in the right job) การเลือกสรรตามหลักนี้ไม่ว่าจะใช้วิธีการใด เช่น การสอบแข่งขัน หรือการสอบคัดเลือก ผู้ที่มีความเหมาะสมตามเกณฑ์มากกว่าย่อมได้รับการบรรจุแต่งตั้งก่อนตามลำดับหลักความสามารถนั้นนอกจากจะใช้เป็นหลักในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานแล้ว ในการเลื่อนตำแหน่งก็จะต้องยึดหลักนี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้มีความรู้ความสามารถและมีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ย่อมได้รับการเลื่อนตำแหน่งก่อนผู้ที่มีความเหมาะสมน้อยกว่า

3. หลักความมั่นคง (Security on Tenure) หมายถึง หลักประกันในการปฏิบัติงานที่หน่วยงานให้แก่บุคลากร เพื่อให้ปฏิบัติงานนั้นๆ ยึดถือเป็นอาชีพได้โดยผู้ปฏิบัติงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่จะมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจากงาน โดยมิมีความผิดไม่ว่าจะด้วยสาเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรมีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานและอาชีพของตน การบริหารงานบุคคลตามหลักนี้ นอกจากการให้หลักประกันดังกล่าวแล้ว ยังอาจเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการจัดให้มีบำเหน็จบำนาญแก่ผู้ที่อุทิศเวลาและทำประโยชน์ให้แก่หน่วยงานเป็นระยะเวลาอันพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเลี้ยงชีวิตภายหลังการพ้นจากการปฏิบัติงานแล้วได้ตามสมควรแก่อัตรา

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หลักความเป็นกลางทางการเมืองนี้เน้นเฉพาะข้าราชการมากกว่าบุคลากรในวงการธุรกิจเอกชน วัตถุประสงค์สำคัญของหลักการนี้ มุ่งที่จะให้ข้าราชการประจำได้ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มภาคภูมิและเต็มความสามารถในระบบการเมืองและการปกครองแบบประชาธิปไตย ถือว่านโยบายของรัฐบาลเป็นการแสดงออกถึงความต้องการหรือเจตจำนงของประชาชนโดยส่วนรวม ข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ อย่างเต็มกำลังความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมืองนี้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการในระบบที่มีการแยกแยะระหว่างการเมืองซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายและการบริหารซึ่งเป็นเรื่องการนำเอานโยบายไปปฏิบัติไว้ชัดเจน

วิจิตร ศรีสอาน (2537, หน้า 41- 42) กล่าวสรุปไว้ว่า การยึดระบบคุณธรรมเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล หากปฏิบัติได้ครบถ้วนตามหลักดังกล่าวข้างต้นจะเกิดผลดี และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลในแง่ต่าง ๆ คือ

1. ทางด้านหน่วยงาน เมื่อได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน ก็พึงหวังได้ว่าหน่วยงานจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย

2. ทางด้านบุคลากร เมื่อมีความมั่นคงก้าวหน้าจากระบบคุณธรรม ก็ย่อมจะมีขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้า

3. ระบบคุณธรรมส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

4. ระบบคุณธรรมช่วยเสริมสร้างเกียรติภูมิของอาชีพข้าราชการ และก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างการเมืองกับข้าราชการประจำ

อย่างไรก็ตามระบบคุณธรรมจะก่อให้เกิดผลดีดังกล่าวได้แก่ไหนเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของการปฏิบัติตามหลักการของระบบคุณธรรมรวมทั้งปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ของแต่ละประเทศที่นำเอาระบบนี้ไปใช้ในการบริหารงานบุคคล

#### การบริหารงานบุคคลแผนใหม่

การบริหารงานบุคคลในสภาพที่ได้มีวิวัฒนาการมาถึงปัจจุบัน นอกจากจะยึดระบบคุณธรรม ซึ่งมีหลักการสำคัญ 4 ประการ ดังกล่าวมาแล้ว การบริหารงานบุคคลยังได้มุ่งเน้นการพัฒนาตัวคนเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งได้ประยุกต์เอาความก้าวหน้าทางด้านการบริหารงานมาประกอบหลักการบริหารงานบุคคลด้วย การบริหารงานบุคคลแผนใหม่จึงยึดหลักการสำคัญ 12 ประการเป็นหลักในการจัดระบบบริหารงานบุคคล คือ

1. หลักความเสมอภาค ยึดถือการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับผู้ที่มีความสมบัติตามที่ต้องการในการสมัครเข้าทำงานโดยไม่มีข้อกีดกันเรื่อง ฐานะ เพศ ผิว และศาสนา เป็นการเปิดรับสมัครทั่วไป

2. หลักความสามารถ ยึดถือความรู้ความสามารถ หรือหลัก คุณวุฒิ เป็นเกณฑ์ ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง

3. หลักความมั่นคง ถือว่าการปฏิบัติงานเป็นอาชีพที่มั่นคงถาวร การจะให้ออกจากงานจะต้องมีเหตุผล เมื่อพ้นจากงานแล้วโดยไม่มีความคิด มีผลตอบแทนที่ดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่อัตรา

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง ถือว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง มุ่งปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล และในการปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการประจำมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใด ๆ



5. หลักการพัฒนา ได้แก่ การจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของบุคลากร โดยการให้การศึกษาอบรม จัดระบบการนิเทศและตรวจตราการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนการจัดระบบการพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นธรรม

6. หลักความเหมาะสม เป็นหลักของการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน โดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับคุณวุฒิความรู้ความสามารถและความถนัดของคน

7. หลักความยุติธรรม เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลโดยละเว้นจากการเลือกที่รักมักที่ชัง มีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับปริมาณ และคุณภาพของงานที่ได้รับผิดชอบ โดยยึดหลักงานเท่ากันเงินเท่ากัน

8. หลักสวัสดิการ ได้แก่ การจัดให้มีบริการสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถอุทิศตนให้กับงานได้เต็มที่ เช่น การจัดที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาสุขภาพความปลอดภัย และการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ

9. หลักเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้าง จริยธรรม และคุณธรรม ทั้งในทางป้องกันการกระทำผิดและประพฤตินิยมของบุคลากร และการกวดขันการลงโทษผู้กระทำผิด

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคน โดยยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน โดยการเสริมสร้างบรรยากาศและสัมพันธภาพอันดีให้เกิดขึ้นในระหว่างบุคลากรของหน่วยงาน

11. หลักประสิทธิภาพ ถือว่าการทำงานใด ๆ จะต้องพยายามทำให้เกิดผลดีที่สุดโดยใช้คน เวลา และค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจะทำเช่นนี้ได้จะต้องมีการวางแผน การประสานงาน และการจัดแบ่งหน้าที่ รวมทั้งวิธีทำงานที่ดี

12. หลักการศึกษาวิจัย การบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมทันสมัยอยู่เสมอ ระบบบริหารงานบุคคลที่ดีจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาอุปสรรคต่างๆ เพื่อนำมาศึกษาการก้าวหน้าต่างๆ มาใช้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

การจัดระบบบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการ หรือ ของธุรกิจเอกชน ในปัจจุบันนี้ยึดหลัก 12 ประการดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ ถือได้ว่า หลักการสำคัญ 12 ประการนี้เป็นรากฐานของการบริหารงานบุคคลแผนใหม่

การบริหารงานตามแนวความคิดซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยในเรื่องของ “ คน ” เป็นพิเศษนั้นถือว่า “ กำลังขวัญ ” หรือ “ ขวัญ ” ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกันอยู่ในหน่วยงานเป็นตัวกระตุ้นให้บรรดาผู้ปฏิบัติงานร่วมทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้บริหารที่ดีจะต้องเข้าใจถึงกระบวนการในการบริหารบุคลากร อันจะนำมาซึ่งประโยชน์เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ระหว่างบุคคลผู้ปฏิบัติงาน และจุดหมายขององค์การ ดังที่ Getzels and Guba (อ้างในเมธี ปิสันธานนท์, 2529, หน้า 3 - 7) ได้กล่าวสรุปไว้ว่าการบริหารงานบุคคลจะต้องเกี่ยวข้องกับหรือสัมพันธ์กันระหว่างองค์การมิติ (Nomothetic Dimension) ซึ่งประกอบด้วยสถาบันองค์การต่าง ๆ ที่กำหนดบทบาท (Role) ของตนไว้ อันเนื่องมาจากมีความคาดหวังของหน่วยงานและความคาดหวังจากภายนอกกับบุคลามิติ (Idiographic Dimension) อันประกอบด้วยปัจเจกบุคคลที่มีบุคลิกภาพต่าง ๆ เช่น เจตคติ การรับรู้ อารมณ์ จิตใจ และความต้องการของบุคคลที่แตกต่างกัน ปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคคลที่มักเกิดขึ้นเสมอก็คือ ความขัดแย้งระหว่างความต้องการหรือจุดหมายในชีวิตของผู้ปฏิบัติงานกับจุดมุ่งหมาย หรือความคาดหวังขององค์การ องค์การมีความต้องการที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานอย่างเต็มที่ และเป็นไปตามจุดประสงค์ขององค์การ แต่การจะกระทำเช่นนั้นได้ ผู้ปฏิบัติงานก็ต้องใช้กำลังงานทั้งกายและใจ และเสียสละตัวเอง เพื่อองค์การอย่างแท้จริง ต้องสละความรักตัวเองและความเป็นตัวของตัวเองเพื่อองค์การ ซึ่งเป็นการยากที่มนุษย์ธรรมดาจะทำได้ ดังนั้นในการบริหารบุคลากรจึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง และใช้ความพยายามให้เกิดการประสานสัมพันธ์ ระหว่างความคาดหวัง และความต้องการทั้งสองมิติดังกล่าว

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจ

จากการที่ขวัญและกำลังใจถือเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้คนสามารถปฏิบัติภาระกิจต่าง ๆ ขององค์การให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการสร้างขวัญและกำลังใจจึงเป็นภาระกิจของผู้บริหารที่จะต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานมีระดับขวัญและกำลังใจที่ดี ทำให้เกิดความพึงพอใจ และมีความกระตือรือร้นในการทำงานให้มากที่สุดซึ่งแนวคิดและทฤษฎีที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเหมาะสมสำหรับการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างมาก คือ ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ และปัจจัยอนามัยของเฮอริชเบอร์ก (Herzberg's Motivation Theory) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในงานกับประสิทธิภาพในการผลิต โดยได้สรุปว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ คือ ปัจจัยที่เป็นตัวจูงใจ และปัจจัยสุขอนามัยหรือปัจจัยค้ำจุน (Herzberg, 1959) องค์ประกอบของปัจจัยทั้งสองมี ดังนี้

1. ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors หรือ Motivators) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับงาน โดยตรง และเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน ซึ่งประกอบด้วย

1.1 ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (Achievement) คือ การที่บุคคลสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ และรู้จักการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น เมื่อผลงานสำเร็จจะเกิดความรู้สึกพอใจในผลสำเร็จของงานนั้น

1.2 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition) คือ การได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลต่าง ๆ เช่น ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้มาขอคำปรึกษา หรือจากบุคคลในหน่วยงาน การยอมรับนับถือนี้อาจอยู่ในรูปของการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่ทำให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานชอบ และรักงาน

1.3 ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ (The Work Itself) คือ เป็นงานที่น่าสนใจต้องอาศัยความริเริ่มสร้างสรรค์ทำหยาให้ลงมือทำเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลอยากทำงาน

1.4 ความรับผิดชอบ (Responsibility) คือความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ ๆ และมีอำนาจรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ไม่มีใครตรวจหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด เป็นปัจจัยจูงใจให้บุคคลอยากทำงาน

1.5 ความก้าวหน้า (Advancement) คือ การได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของบุคคลในองค์กร การมีโอกาสได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม หรือได้รับการฝึกอบรมจะเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลอยากทำงาน

2. ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่จะคงไว้ซึ่งแรงจูงใจในการทำงานของบุคคลให้มืออยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีหรือไม่สอดคล้องกับความปรารถนาของบุคคลในองค์กรแล้วจะก่อให้เกิดความไม่ชอบงานขึ้น แต่ถ้าปัจจัยค้ำจุนดีก็ยังไม่ส่งผลให้คนรักงานหรือเกิดแรง จูงใจในการทำงานเป็นเหมือนสุขอนามัย ซึ่งถ้ารักษาได้ไม่ดีก็จะเกิดปัญหาปัจจัยค้ำจุนนี้ Herzberg เรียกว่า Hygiene Factors ซึ่งปัจจัยค้ำจุนเหล่านี้ได้แก่

2.1 เงินเดือน (Salary) และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ในหน่วยงานเป็นที่พอใจของบุคคลที่ทำงาน

2.2 โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้าในอนาคต (Possibility of Growth) การที่จะได้รับความก้าวหน้าในอนาคตนี้ นอกจากจะหมายถึงการที่บุคคลได้รับการเลื่อนตำแหน่งภายในหน่วยงานแล้ว ยังหมายถึงการที่บุคคลสามารถได้รับความก้าวหน้าในทักษะวิชาชีพอีกด้วย

2.3 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน (Interpersonal Relation Superior , Subordinate and Peers) หมายถึงการติดต่อ ไม่ว่าจะ เป็นกิริยาหรือวาจาที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน อย่างดี เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการทำงาน

2.4 ตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงาน (Status) หมายถึง การเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม ความมีเกียรติและศักดิ์ศรี เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในงาน

2.5 นโยบายและการบริหาร (Company Policy and Administration) หมายถึง การจัดการและบริหารงานขององค์กร การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

2.6 สภาพการทำงาน (Working Conditions) ได้แก่ สภาพทางกายภาพของการทำงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งลักษณะสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ช่วยให้บุคคลเกิดความพึงพอใจต่องาน

2.7 ความเป็นอยู่ส่วนตัว (Personal Life) หมายถึง ความรู้สึกที่ดี หรือไม่ดีอันเป็นผลที่ได้รับจากงานในหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน เช่น ผู้ปฏิบัติงานถูกแต่งตั้งไปทำงานในที่ทำงานแห่งใหม่ซึ่งห่างไกลจากครอบครัวทำให้ไม่มีความสุขจึงเกิดความไม่พอใจในการทำงานในที่ทำงานแห่งใหม่ได้

2.8 ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน (Security) ได้แก่ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน หรือความมั่นคงขององค์กรย่อมมีผลต่อการปฏิบัติงาน

2.9 วิธีการปกครองบังคับบัญชา (Supervision Technical) หมายถึง ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงาน การนิเทศงานและความยุติธรรมในการบริหาร ย่อมมีอิทธิพลต่อการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานหรือองค์กร

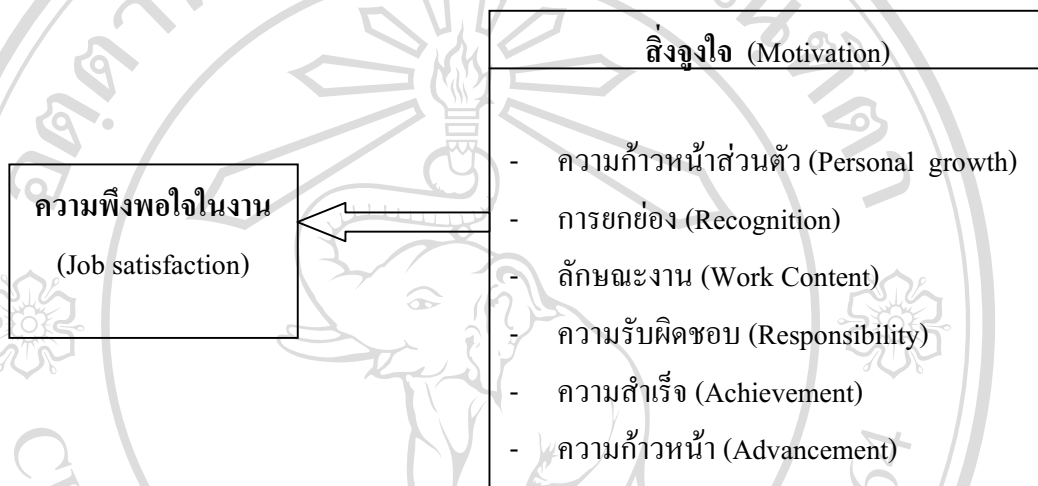
จากการศึกษาทฤษฎีของ Herzberg สรุปได้ว่า สิ่งที่ทำให้เกิดความพอใจจะเกี่ยวกับเนื้อหาหรือลักษณะของงาน ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่ความพอใจในงานที่ทำต่อความสำเร็จ การยกย่อง ลักษณะงาน ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า เมื่อปัจจัยเหล่านี้อยู่ต่ำกว่าระดับที่ยอมรับปัจจัยเหล่านี้จะไม่ทำให้เกิดความไม่พอใจในงานที่ทำ และไม่ได้ทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำเลย ถ้าหากว่างานไม่มีความก้าวหน้า ความท้าทาย ความรับผิดชอบ ความสำเร็จ และการได้รับการยกย่องแก่ผู้ปฏิบัติงานแล้วพวกเขาจะไม่เกิดความพอใจ แต่พวกเขาจะไม่ได้รับการตอบสนองความพอใจใด ๆ จากงานเลยในทางตรงกันข้ามเมื่อความรู้สึกไม่พอใจถูกรายงานออกมา ความรู้สึกไม่พอใจ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการขาดสิ่งทำให้เกิดความพอใจ แต่เกิดจากการขาดสิ่งที่ทำให้ความไม่พอใจ ปัจจัยบำรุงรักษา หรือปัจจัยภายนอก Herzberg เรียกว่า “ปัจจัยอนามัย” เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้ ทำหน้าที่คล้ายกับหลักของอนามัยทางจิต ปัจจัยอนามัยจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานต่อสภาพแวดล้อมของงาน ดังนั้น สิ่งที่ทำให้เกิดความไม่พอใจจะสัมพันธ์กับ

สภาพ แวดล้อมของงานที่ทำ ส่วนสิ่งทำให้เกิดความพอใจจะสัมพันธ์กับเนื้อหาของงานที่ทำ สิ่งที่ทำให้เกิดความไม่พอใจได้แก่ นโยบายและการบริหารงาน การบังคับบัญชา โครงสร้างเงินเดือน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สถานที่ทำงาน และสภาพแวดล้อมของการทำงาน

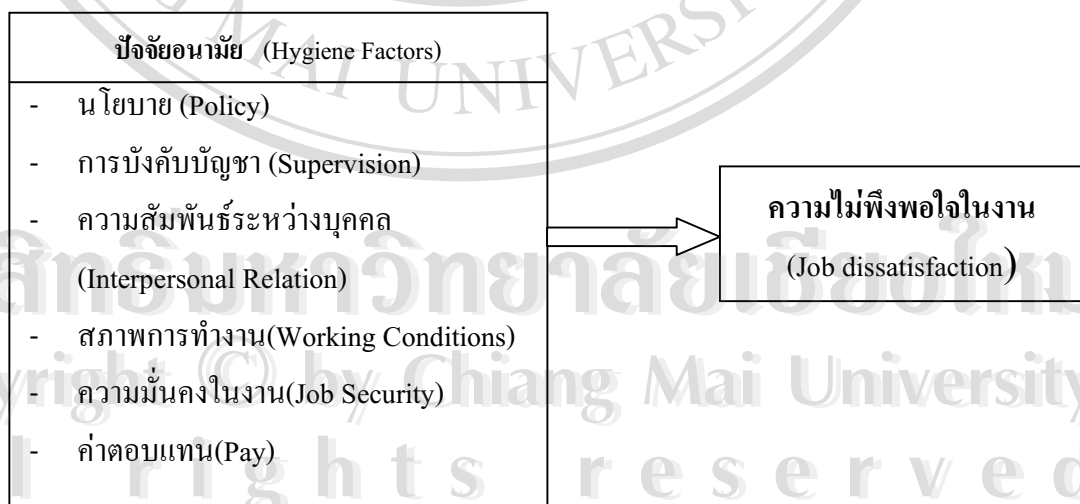
เมื่อปัจจัยอนามัยอยู่ต่ำกว่าระดับที่ผู้ปฏิบัติงานพิจารณาว่าเป็นระดับที่ยอมรับจะทำให้เกิดความไม่พอใจ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่ออยู่ในระดับที่ยอมรับหรือสูงกว่า ความไม่พอใจจะ

ไม่เกิดขึ้น การไม่มีความพอใจจะนำไปสู่สถานะที่เป็นกลางเท่านั้น ไม่ใช่ระดับของความพอใจใด ๆ  
 ดังรูปประกอบเกี่ยวกับสิ่งที่ทำให้เกิดความพอใจ และสิ่งที่ทำให้เกิดความไม่พอใจตามแนวคิดของ  
 Herzberg ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1 และแผนภูมิที่ 2

**แผนภูมิที่ 1** ปัจจัยจูงใจหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดความพอใจในการทำงาน



**แผนภูมิที่ 2** ปัจจัยอนามัยหรือปัจจัยป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน



ที่มา : สร้อยตระกูล (ตีพานนท์) อรรถมานะ (2542, หน้า 84)

### ทฤษฎีจิตใจของมาสโลว์

เป็นทฤษฎีการจิตใจที่มีการกล่าวขวัญกันอย่างแพร่หลาย คือทฤษฎีการจิตใจของนักจิตวิทยาชื่อ Maslow ซึ่งเขามองความต้องการของมนุษย์เป็นลักษณะลำดับขั้นจากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุด และสรุปว่าเมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองจะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งลำดับขั้นความต้องการ (The needs hierarchy) ความต้องการของมนุษย์พื้นฐานซึ่งกำหนดโดยมาสโลว์มีดังนี้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2542, หน้า 410-411)

1. ความต้องการของร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอดเช่น อาหาร น้ำ ความอบอุ่น ที่อยู่อาศัย และการนอน การพักผ่อน มาสโลว์ได้กำหนดตำแหน่งซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองไปยังระดับที่มีความจำเป็นเพื่อให้ชีวิตอยู่รอดและความต้องการอื่นจะกระตุ้นบุคคลต่อไป

2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security, or safety, needs) ความต้องการเหล่านี้เป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระจากอันตรายทางกาย และความกลัวต่อการสูญเสียงาน ทรัพย์สิน อาหาร หรือที่อยู่อาศัย

3. ความต้องการยอมรับหรือความผูกพัน (Affiliation, or acceptance, needs) เนื่องจากบุคคลอยู่ในสังคมจะต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น

4. ความต้องการยกย่อง (Esteem needs) ตามทฤษฎีมาสโลว์เมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการการยอมรับแล้ว จะต้องการยกย่องจากตัวเองและจากบุคคลอื่น ความต้องการนี้เป็นการพึงพอใจในอำนาจ (Power) ความภาคภูมิใจ (Prestige) สถานะ (Status) และความต้องการเชื่อมั่นใจตนเอง (Self-confidence)

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Need for self-actualization) มาสโลว์ค้ำนึ่งว่าความต้องการในระดับสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถในประสบความสำเร็จเพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

สำหรับ Maslow (อ้างใน ศิริพร พงศ์ศิริโรจน์, 2540, หน้า 249 - 251) ได้พัฒนาทฤษฎีความต้องการ (Need Theory) ที่ผู้บริหารเป็นจำนวนมากในทุกองค์การเห็นว่ามีประโยชน์เป็นอย่างมาก ซึ่งตามแนวความคิดของมาสโลว์สรุปว่ามนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีความต้องการไม่สิ้นสุด เมื่อความต้องการอย่างหนึ่งถูกตอบสนองแล้ว ความต้องการอีกอย่างหนึ่งจะเกิดขึ้นมาทันที ยิ่งกว่านั้นความต้องการสามารถเรียงลำดับ “ความสำคัญ” ต่อบุคคลได้และความต้องการที่สำคัญถัดไปจะครอบงำพฤติกรรมของเขา ดังนั้น ตามแนวคิดทฤษฎีนี้จึงเป็นสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามศึกษาความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานอยู่เสมอว่าแต่ละบุคคลมีความต้องการสิ่งใด

ในระดับใดเพื่อจะสามารถตอบสนองความต้องการของเขาเหล่านั้นได้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจหรือขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน

ทฤษฎีความต้องการ : ทฤษฎีความต้องการที่แสวงหาของ McClelland

ความต้องการที่แสวงหาของ McClelland (McClelland's acquired-needs theory) เป็นทฤษฎีซึ่งเสนอแนะว่าความต้องการที่แสวงหาการเรียนรู้โดยอาศัยชีวิตและการที่บุคคลมุ่งที่ความต้องการเฉพาะอย่างมากกว่าความต้องการอื่น ๆ ความต้องการเพื่อความสำเร็จ (Need for achievement) เป็นความปรารถนาที่จะบรรลุเป้าหมายซึ่งมีลักษณะท้าทายและเยี่ยมยอด

ความต้องการเพื่อความผูกพัน (Need for affiliation) ความปรารถนาที่จะกำหนดความผูกพันส่วนตัวกับบุคคลอื่น ความต้องการอำนาจ (Need for power) เป็นความปรารถนาที่จะมีอิทธิพลหรือควบคุมบุคคลอื่น

ทฤษฎีนี้ได้ทำความเข้าใจถึงการจูงใจซึ่งมีรูปแบบการจูงใจความต้องการพื้นฐาน 3 ประการ คือ (1) ความต้องการอำนาจ (2) ความต้องการความผูกพัน (3) ความต้องการความสำเร็จ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความต้องการอำนาจ (Need for power) McClelland และทีมงานผู้วิจัย ได้พบว่าบุคคลมีความต้องการอำนาจสูง จะมีความเกี่ยวข้องกับอิทธิพลและการควบคุม บุคคลเช่นนี้จะต้องการความเป็นผู้นำเป็นนักพูด เป็นผู้ที่ต้องการทำงานให้เหนือกว่าบุคคลอื่น เป็นกลุ่มที่แสวงหาหรือค้นหาวิธีการแก้ปัญหาให้ดีที่สุด ชอบสอนและชอบพูดในที่ชุมชน ชอบแข่งขันเพื่อให้สถานภาพสูงขึ้นและกังวลเรื่องอำนาจมากกว่าทำงานให้ได้ประสิทธิภาพ

2. ความต้องการความผูกพัน (Need for affiliation) บุคคลที่มีความต้องการข้อนี้สูงจะพอใจจากการเป็นที่รักและมีแนวโน้มจะเลี่ยงความเจ็บปวดจากการต่อต้านโดยสมาชิกกลุ่มสังคม เขาจะรักษาความสัมพันธ์อันดีในสังคม พอใจในการให้ความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน พยายามสร้างและรักษาสัมพันธ์ภาพกับผู้อื่น ต้องการสร้างความเข้าใจดีจากสังคมที่เขาเป็นสมาชิก

3. ความต้องการความสำเร็จ (Need for achievement) บุคคลที่ต้องการความสำเร็จสูงจะมีความปรารถนาอย่างรุนแรงที่จะประสบความสำเร็จและกลัวต่อความล้มเหลว ต้องการแข่งขันและกำหนดเป้าหมายที่ลำบากสำหรับตนเอง มีทัศนคติชอบเสี่ยงแต่ไม่ใช่ชอบการพนัน พอใจที่จะวิเคราะห์และประเมินปัญหาที่มีความรับผิดชอบเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วง และมีการป้อนกลับในการทำงานตลอดจนมีความปรารถนาจะทำงานให้ดีกว่าบุคคลอื่น แสวงหาหรือพยายามรับผิดชอบในการค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาให้ดีที่สุด

4. การประยุกต์ใช้ทฤษฎีความต้องการของ McClelland สำหรับผู้บริหาร (How McClelland's approach applies to managers) ในการวิจัยของ McClelland ผู้ประกอบการควรเริ่มต้นและพัฒนาธุรกิจที่แสดงความสำเร็จในความต้องการระดับสูงและมีสิ่งกระตุ้นด้านอำนาจ ผู้บริหารที่แสดงความสำเร็จที่ต้องการความสำเร็จสูง และอำนาจหน้าที่และความรักความผูกพันต่ำ แต่ไม่ใช่ผู้ประกอบการในระดับสูงหรือระดับต่ำ

McClelland พบรูปแบบการมุ่งใจความสำเร็จที่ชัดเจนที่สุดในบริษัทขนาดเล็ก ซึ่งประธานบริษัทมีการมุ่งใจด้านความสำเร็จสูงมาก ในบริษัทใหญ่จะพบว่าผู้บริหารระดับสูงมีการมุ่งใจด้านความสำเร็จในระดับปานกลางและมีความต้องการในด้านความมีอำนาจและความผูกพันสูง ส่วนผู้บริหารในการจัดการระดับกลางและระดับสูงกว่าประธาน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2542, หน้า 415-416)

จากแนวคิดทฤษฎีความต้องการที่แสวงหาของ McClelland เป็นการมุ่งใจความต้องการขั้นพื้นฐานระดับสูงของมนุษย์ จึงควรที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะให้ความสำคัญด้วยการส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการตอบสนอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจใฝ่ความสำเร็จในงาน ส่งผลให้งานขององค์การบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งเป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพของสมาชิกในองค์การอีกด้วย

#### การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบปัจจุบัน

การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบปัจจุบันที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
2. การบริหารโดยองค์คณะบุคคล
3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. การบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management)

จันทร์ธานี สงวนนาม (2545, หน้า 69) ให้นิยามการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าหมายถึง การที่บุคคลได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ และการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินผล

ขณะที่สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 1) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมหรือ PM คือ กระบวนการของการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ PM เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล PM ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของ



พวกเขาในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญ PM อยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่ของการบริหารของพวกเขาให้เข้ากับผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของพวกเขาประการสุดท้าย PM ต้องการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร ไม่ใช่เพียงแค่สัมผัสปัญหาหรือแสดงความห่วงใยเท่านั้น

ส่วนประกอบ กุลเกลี้ยง และสุทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, หน้า 27) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ วิธีการบริหาร หรือรูปแบบการตัดสินใจ ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายซึ่งเกี่ยวข้องกับงานหรือการบริหารมีส่วนแสดงความคิดเห็น และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร ทั้งนี้เนื่องจากการทำงานในองค์กรนั้นสิ่งสำคัญที่สุดของผู้บริหารคือ การตัดสินใจในประเทศโลกเสรี เชื่อเรื่องความเสมอภาคและประชาธิปไตย เชื่อว่าถ้าเอาวิธีการนี้มาใช้ในการบริหารแล้วจะช่วยเพิ่มความพอใจ และแรงจูงใจให้ผู้ร่วมงาน

และ สมยศ นาวิกาน (2545, หน้า 8) ได้กล่าวถึงผู้บริหารแบบมีส่วนร่วมว่า ภายใต้การบริหารแบบ PM ผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การตัดสินใจของพวกเขาอย่างแท้จริง ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เพื่อช่วยเหลือผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำของกลุ่มในการตัดสินใจ ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีข้อมูลที่มีความหมายและการตัดสินใจกระทำเป็นทีม สิ่งเหล่านี้ไม่ได้หมายความว่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่ากลุ่มทำการตัดสินใจ โดยปกติผู้บริหารยังคงตัดสินใจอยู่แต่พวกเขาตัดสินใจ ภายหลังจากที่มีความคล้อยคลึงกันบางอย่างของข้อตกลงในกลุ่มก่อน ผู้บริหารถูกมองว่าเป็นผู้นำทีมที่รักษาผลประโยชน์อย่างดีที่สุดของพวกเขาเอง ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของพวกเขาและองค์กรของพวกเขา ตามวิธีการดังกล่าวนี้ ผู้บริหารต้องมีทักษะด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี พวกเขาต้องเข้าใจคน ต้องเป็นนักติดต่อสื่อสารที่ดี พวกเขาต้องสามารถจัดการความขัดแย้งต่าง ๆ พวกเขาต้องรู้ว่าจะใช้ประโยชน์จากจุดแข็ง และเอาชนะจุดอ่อนของแต่ละบุคคลอย่างไรพวกเขาต้องรู้ว่าจะประนีประนอมในแง่ที่ตอบสนองความคาดหวังของกลุ่มและองค์กรได้อย่างไร PM เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่เสนอแนะโดยแนวความคิดของการบริหารเชิงระบบและทรัพยากรมนุษย์ แนวคิดเหล่านี้มองว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรหลักในองค์กร

นอกจากนี้ สมยศ นาวิกาน (2545, หน้า 17) ยังได้กล่าวอีกว่า การมีส่วนร่วม คือ สิ่งที่จูงใจอย่างแท้จริงอย่างหนึ่งโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจช่วยให้พนักงานตอบสนองความต้องการ ความสมหวังของชีวิตและความเชื่อถือของตนเองได้ ความต้องการสูงสุดสองอย่างในลำดับความต้องการของมนุษย์ เขากล่าวว่า แนวความคิดของการจูงใจอย่างอื่นที่สนับสนุน PM เป็นอย่างมาก คือ ทฤษฎีปัจจัยนามัย ปัจจัยตัวกระตุ้น (Motivation - Hygiene Theory) ของ Herzberg, Mausner และ Snyderman ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ปัจจัยที่จูงใจบุคคลในการทำงานคือ

- |                 |                             |
|-----------------|-----------------------------|
| 1. ความสำเร็จ   | 4. ลักษณะงาน                |
| 2. การยกย่อง    | 5. ความรับผิดชอบ            |
| 3. ความก้าวหน้า | 6. ความเจริญเติบโตส่วนบุคคล |

ปัจจัยเหล่านี้ สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการตอบสนองความต้องการระดับสูง ดังนั้น องค์การที่ให้โอกาสพนักงานตอบสนองความต้องการเหล่านี้จะพบว่าพนักงานมีแรงจูงใจสูงมาก นอกจากนี้ McClelland ( อ้างในสมยศ นาวิการ, 2545, หน้า 17 ) ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจทางความสำเร็จขึ้นมา เขาเชื่อว่าบุคคลที่มีแรงจูงใจในความสำเร็จจะแสวงหาความสำเร็จด้วยตัวเองในการทำงาน ผลตอบแทนทางการเงินไม่ได้ให้ความรู้สึกรับรู้ความสำเร็จกับบุคคลที่มีความต้องการความสำเร็จได้ PM ช่วยให้บุคคลตอบสนองความต้องการ ความสำเร็จได้ในการที่บุคคลมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างจริงจังในการตัดสินใจที่สำคัญ PM ช่วยให้บุคคลมีโอกาสมีความสำเร็จในองค์การได้

การศึกษาของ Seashore และ Bowers (อ้างในสมยศ นาวิการ, 2545, หน้า 21) พบว่า การมีส่วนร่วมทำให้ประสิทธิภาพการทำงานและความพอใจของพนักงานเพิ่มขึ้น ลดความสูญเสีย และการขาดงานน้อยลง ยิ่งกว่านั้น การศึกษาติดตามผลเจ็ดปีต่อมา ในบริษัทเดียวกันพบว่า ผลที่เกิดขึ้นเหล่านี้ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม

ประโยชน์ของ PM มีอยู่มากมายหลายอย่าง ซึ่ง สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 24) ได้กล่าวสรุปถึงประโยชน์ของ PM ไว้ว่าประโยชน์ที่สำคัญมีอยู่สองอย่างคือการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และกำลังใจของพนักงาน ส่วนประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่การยอมรับ และความผูกพัน ของพนักงานต่อการเปลี่ยนแปลงมีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาราบรื่นมากขึ้น ความผูกพันของพนักงานต่อองค์การสูงขึ้น พนักงานไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การบริหารผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาง่ายขึ้น การปรับปรุง การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน และการทำงานเป็นทีมดีขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจึงควรจะมีการนำแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน บุคคลภายในองค์การเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

การบริหารโดยองค์คณะบุคคล

ประกอบ กุลเกลี้ยง และ สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลไว้ว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคลคือ รูปแบบการบริหารโดยมีบุคคลหลายคนเข้าไปร่วมกันรับผิดชอบ กำหนดนโยบายตัดสินใจ วินิจฉัย ตลอดจนวางแผนทางต่าง ๆ ไว้เป็นบรรทัดฐาน เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปปฏิบัติ ก่อให้เกิดภารกิจต่างๆ ของหน่วยงานบังเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจดำเนินการได้ 2 ทาง คือ โดยผู้มีส่วนได้

เสียเข้าไปร่วมเป็นองค์คณะบุคคลในการบริหารโดยตรง หรือ อาจคัดเลือกตัวแทนกลุ่มของตน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือเป็นองค์คณะบุคคลทางการบริหารนั้น ๆ แทนสมาชิกเพื่อให้การบริหารสามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้า หรือผู้รับบริการได้มากที่สุด

ประโยชน์หรือผลดีของการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล มีหลายอย่างดังที่ ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, หน้า 34) ระบุไว้ว่า การบริหารในยุคปัจจุบันมีฐานคติ (Assumption) ว่าการบริหารประกอบด้วยสหวิทยาการ และเป้าหมายของการบริหารให้ความสำคัญไปที่ประสิทธิภาพ และการวัดผลสำเร็จของงานบริหาร กิจกรรมการบริหารมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารที่เกิดจากการตัดสินใจของคนหลายคน และจากคนหลายฝ่ายที่มีส่วนเสียต่อผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบอันเกิดจากการตัดสินใจทางการบริหาร ซึ่งผลดีที่เกิดขึ้นคือ การวินิจฉัยร่วมกัน ช่วยให้การบริหารและการจัดการในทุกกิจกรรมทั้งภาครัฐและเอกชน มีความรอบคอบกว่าการวินิจฉัยโดยคนเพียงคนเดียวหรือโดยคนบางกลุ่มเท่านั้น การเปิดโอกาสให้บุคคลในสังกัดหรือในชุมชนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งการรับรู้ และการมีส่วนรับภาระ จะช่วยให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จ และความยั่งยืน ของงานโดยไม่ผูกพันไว้กับบุคคลหรือผู้นำของสังคมเท่านั้น การบริการทางการศึกษามีคุณภาพเกิดความคุ้มค่า ช่วยสร้างความร่วมมือร่วมใจขึ้นในสังคม เพราะทุกฝ่ายทำงานโดยยึดผลประโยชน์ของส่วนรวม และยึดถือความเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มเป็นแนวทางการบริหาร ช่วยลดความขัดแย้งในการบริหาร ช่วยสร้างคุณภาพของการจัดการระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนลดโอกาสของความผิดพลาดในการใช้ดุลยพินิจ หรือการตัดสินใจ เพราะการบริหารโดยองค์คณะบุคคลจะมีเหตุผล ความละเอียด รอบคอบ แม้ข้อมูลการตัดสินใจจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นก็ตาม

นอกจากนี้ ประกอบ กุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, หน้า 5-7) ได้กล่าวถึง ลักษณะและองค์ประกอบขององค์คณะบุคคลในการบริหารการศึกษาว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามาบริหาร โดยผู้บริหารการศึกษาเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและไม่เข้าไปควบคุมหรือชี้นำ การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ ทุกคนมีเสรีภาพในการออกความคิดเห็น และตัดสินใจโดยอิสระ ภายใต้บทบาทที่กฎหมายกำหนด การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น โดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะป็นกรรมการตัวแทนของฝ่ายใดเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคนได้ร่วมมือกัน ฉันทมิตร มีความสามัคคีกลมเกลียว ไม่แบ่งเป็นฝ่ายในคณะกรรมการ การบริหารโดยองค์คณะบุคคลเปิดโอกาสให้คณะกรรมการได้ใช้ดุลยพินิจตัดสินใจจากการอภิปรายถึงเหตุผลการดำเนินการประกอบ ข้อมูล ข้อเท็จจริง จึงไม่ขึ้นอยู่กับความเชื่อ หรือภูมิหลังของบุคคล ผลของการใช้ดุลยพินิจจึง

รอบคอบและมีความเสี่ยงน้อย แต่มีข้อจำกัดคือ ความล่าช้าในการดำเนินการ ส่วนองค์ประกอบขององค์คณะบุคคลมีดังนี้ ประธานคณะกรรมการ 1 คน ได้มาโดยการคัดเลือกจากกรรมการที่เป็นตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ และควรเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ทางการบริหาร เป็นที่ยอมรับของกรรมการทั่วไปและมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยด้วยรองประธานคณะกรรมการ 1 คน ที่ได้มาเช่นเดียวกับประธานคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยกรรมการที่มาจาก ตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ในชุมชน และท้องถิ่น รวมถึงกรรมการโดยตำแหน่งจากการแต่งตั้งข้าราชการประจำด้วย จำนวนกรรมการขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในกระทรวงเป็นหลัก ตลอดจนถึงกรรมการและเลขานุการจำนวน 1 คน ต่อ 1 องค์ คณะบุคคล มาจากฝ่ายข้าราชการประจำหรือจากกรรมการโดยตำแหน่งคือ ผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากต้องจัดเตรียมการประชุมและนำผลการประชุมไปสู่การปฏิบัติตลอดจนรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการบริหารอีกด้วย กฎหมายจึงให้อำนาจเลขานุการคณะกรรมการเป็น ผู้เสนอเรื่องแก่คณะกรรมการ เพื่อให้การประชุมมีระบบและมีประสิทธิภาพ

หลักการบริหารและลักษณะสำคัญของการบริหารแบบองค์คณะบุคคลตามที่ประกอบกุลเกลี้ยง และสิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์ (2545, หน้า 7-8) ระบุไว้ว่า หากมุ่งหวังประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลต้องใช้หลักการประชาธิปไตยเป็นหลักในการบริหาร กล่าวคือ ต้องมีหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย ต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์คณะบุคคล เพื่อให้กิจกรรมการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ล่วงเกิน หรือละเมิดในสิทธิหรือภารกิจที่เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา หรือฝ่ายครู ผู้ปฏิบัติต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์คณะบุคคลและภารกิจที่ปฏิบัติเพราะการทำกิจกรรมและการใช้ดุลยพินิจ ต้องใช้การปรึกษาหารือ การพบปะหรือการประชุม องค์คณะบุคคลต้องถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก เพราะองค์คณะบุคคลเป็นตัวแทนของสาธารณะ ทุกฝ่ายคาดหวังในความเป็นกลางและการก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมในทุกกิจกรรมที่บริหารต้องมีความบริสุทธิ์ใจต่อภารกิจของหน่วยงานที่เป็นองค์คณะบุคคล ต้องไม่เข้าไปเพื่อแสวงหาอำนาจหรือผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวก เพราะผลแห่งการบริหารที่ไม่บริสุทธิ์ใจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทุกคนโดยรวม และทำให้ระบบงานด้านต่าง ๆ ในสถานศึกษาเสียหายไปด้วย นอกจากนี้เขายังได้สรุปลักษณะสำคัญของการบริหารแบบองค์คณะบุคคลไว้ 3 ประการ คือ

การใช้ปัญญาธรรม การบริหารแบบองค์คณะบุคคลยึดถือ และให้ความเคารพในความคิดเห็นของกันและกัน ทั้งความคิดเห็นที่เหมือนกับตน และที่แตกต่างไปจากตน ทุกคนในองค์คณะบุคคลมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และการใช้ดุลยพินิจในการรับฟังความคิดเห็น

การใช้การระดม การบริหารแบบองค์คณะบุคคลต้องเคารพและให้เกียรติ ซึ่งกันและกันตามวัฒนธรรมของสังคม จะต้องไม่ทำตนสูงกว่าคนอื่น ผู้ที่เขาวัวกว่าก็ให้ความเคารพนับถือแก่ผู้อาวุโส เคารพในมติของที่ประชุม ไม่นำเรื่องที่เป็นข้อยุติในที่ประชุมไปวิพากษ์วิจารณ์ให้เกิดความเสื่อมเสียต่อองค์คณะบุคคล การบริหารก็จะเป็นไปได้โดยราบรื่น และมีประสิทธิภาพสูง

การใช้สามัคคีธรรม การบริหารแบบองค์คณะบุคคลเป็นการร่วมกันทำกิจกรรมอย่างมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมภาคภูมิใจในผลสำเร็จ ซึ่งเป็นการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะและวิธีปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องให้กลมกลืนกันทุกฝ่าย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคล เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานบุคคลที่ยึดรูปแบบการบริหารตามแนวทางประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรเพื่อให้งานสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะสนใจให้ความสำคัญโดยนำไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพงานภายในองค์กร

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ( School - Based Management : SBM )

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า ข - ค) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

Myers and Stonehill (อ้างในบุญมี เณรยอด, 2546, หน้า 8) กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียนโดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

ส่วน David (1996, หน้า 4-5) ได้กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น

โดยมีความเชื่อถือว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียน สูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

จึงพอสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงินบุคลากรและการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งปัญญา แก้วกียร และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545, หน้า 5-7) ได้กล่าวถึงหลักการและกรอบแนวคิด ของการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด
2. หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหาร ไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็กสามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเองที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่นและชุมชน
3. หลักการมีส่วนร่วม (Collaboration participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ
4. หลักการพึ่งตนเอง (Self management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดหมาย เป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสถานการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียนมาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยความภาคภูมิใจ
5. หลักการประสานงาน (Coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นความเข้มแข็ง ทั้งการสร้าง ความเข้าใจระหว่างบุคลากรในโรงเรียน และบุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือทั้งทรัพยากร และเทคนิควิธีการใหม่ๆ

6. หลักการความต่อเนื่อง และหลากหลาย (Continuity and diversity) การบริหารจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลา รวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหาร จะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

7. หลักการพัฒนาตนเอง (Self - improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ (Learning organization) พัฒนาการเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพ พัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นวิสัยทัศน์ และแผนกลยุทธ์ สำหรับสถานศึกษานั้น ๆ

8. หลักการตรวจสอบ และถ่วงดุล (Check and balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบาย และควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้หลักการในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หรือ ธรรมาภิบาล (Good governance) ทั้ง 6 ประการ มาประกอบการบริหารด้วย คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาครูในโรงเรียน ในด้านความรู้ ความสามารถและการจัดทรัพยากรในโรงเรียน

ปัญญา แก้วกียูร และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545, หน้า 7 - 8) กล่าวถึงรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารโดยคณะกรรมการ เพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Central SBM) ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธาน กรรมการจะเลือกตั้งจากกลุ่มผู้ปกครอง ครูอาจารย์ และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Central SBM) โดยครูในฐานะเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะเป็นกรรมการโรงเรียนมากที่สุด และร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Central SBM) รูปแบบนี้จะตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด โดยตัวแทนชุมชนจะเป็นประธานผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional / Community Central SBM) เป็นรูปแบบที่เชื่อว่า ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก การ

บริหารงานในรูปกรรมการจะมีสัดส่วนของครูและผู้ปกครองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 156 - 157) กล่าวสรุปไว้ว่า รูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาไทย ในปัจจุบัน ได้แก่ รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community Central SBM) และหัวใจสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็คือ การบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษานั้นเอง

ดังที่แนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการจะเป็นลักษณะผสมผสาน มีจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากการศึกษาเรื่องการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือเป็นศูนย์กลางในการบริหารไปใช้ในการบริหารโรงเรียนนั้น บุญมี เณรยอด (2546, หน้า 15 - 16) ระบุว่ามิใช่ประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษาโดยรวม ดังนี้

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ เพื่อร่วมกันจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ครู เจ้าหน้าที่ และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของโรงเรียน
2. ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น
3. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงิน และด้านวิชาการ เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน
4. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำใหม่ ๆ ในทุกระดับ
5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร
6. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน ทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น
7. การที่ครู และผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณจึงเกิดแนวทางที่จะต้องใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด



8. เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงการศึกษา
9. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการบริหารและจัดการศึกษา
10. การบริหารและการตัดสินใจด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
11. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และโครงการใหม่ ๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบหนึ่งที่ยอมรับใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นให้มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและการตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษา จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

การบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 7 – 8) กล่าวถึง ความหมายของนิติบุคคลว่า นิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และสามารถทำกิจการอันเป็น การ ก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งนิติบุคคลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มี การใช้อำนาจมหาชน

2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้ จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชนของรัฐ เทศบาล วิทยาลัย เป็นต้น

ในกรณีสถานศึกษา สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ได้รับสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล จึงหมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบวัตถุประสงค์มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

สงขลา วิชัชทัศตะ (2546) กล่าวว่าองค์ประกอบหลักของนิติบุคคล มีดังนี้

1. มีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งเพื่อให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด
2. มีการจัดองค์ประกอบให้เกิดการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายให้มีการจัดตั้งโดยมีการจัดการระบบภายใน เช่น มีที่ประชุมใหญ่และมีคณะผู้บริหารและการแสดงออกขององค์กรต่อบุคคลภายนอก
3. มีปัจจัยในการดำเนินการขององค์กร กล่าวคือ มีทรัพย์สินหรือบุคลากรเพื่อเป็นกำลังในการจัดการให้เป็นไปตามเป้าหมาย
4. มีสิทธิ และหน้าที่อันเกิดจากการดำเนินงาน และมีสภาพแยกออกมาเป็นเอกภาพ โดยเฉพาะของตนเอง

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงแนวคิดในการจัดองค์กรภาครัฐของประเทศไทยที่ยึดถือการเป็นนิติบุคคลขององค์กรก็เพื่อความสะดวกในการบริหารองค์กรของรัฐ เช่น

1. การเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิในทรัพย์สินถือครองและรับบริจาคทรัพย์สินได้
2. ทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เพื่อบังคับการตามอำนาจหน้าที่ของตน
3. เป็นโจทก์ฟ้องคดีในศาลอันเป็นความคล่องตัวระดับหนึ่ง
4. เพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารงาน และการบริหารบุคคล

ความเป็นมาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงที่มาไว้ว่า การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดีมีความสามารถและมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมี เอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ที่ว่า “ มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร

และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยัง คณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขต พื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การกระจายอำนาจดังกล่าว จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐาน และความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากแนวคิดที่ต้องการให้สถานศึกษามีความคล่องตัวมีอิสระและมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ในมาตรา 35 ดังนี้ “ มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง ”

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 11) ยังได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ สิทธิและหน้าที่ของโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ไว้ดังนี้

1. เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว ให้สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็วมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา นอกจากจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษาแล้วยังมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดทั้งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น สถานศึกษาจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย และวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษา เท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการรวมทั้งนโยบาย และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

การบริหารจัดการ โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลจะทำให้โรงเรียนเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ดังนี้

สุรพล นิติไกรพจน์ (2546) กล่าวว่า iva ความเป็นนิติบุคคลทำให้โรงเรียนเปลี่ยนแปลงไปในบางประเด็น เช่น อำนาจในการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการบริจาค ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 59 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นสามารถ บริหารจัดการทรัพย์สิน ที่ได้จากการบริจาคดูแล จัดการผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ค่าปรับที่ได้จากสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือค่าปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาต่าง ๆ ให้ตกเป็นรายได้ของสถานศึกษานั้น ๆ ต่อไปนี้การบริจาคทรัพย์สินสามารถบริจาคให้แก่โรงเรียนได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านกรมสามัญศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัด บังเกิดผลดี คือ โรงเรียนรู้สึกเป็นเจ้าของมากขึ้น คนที่จะให้ก็อาจอยากจะให้มากขึ้นก็ได้ นอกจากนี้เมื่อโรงเรียนเป็นนิติบุคคลแล้วโรงเรียนจะต้องทำบัญชี ชำระบัญชี ดูแลทรัพย์สิน ต้องจัดระบบให้ผู้อื่นตรวจสอบได้ต้องรับผิดชอบตัวเอง ต้องคิดใหม่และประสานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ สตง. ด้วยตนเองต้องตั้งผู้แทนนิติบุคคลจัดระบบความรับผิดชอบ วางมาตรฐานในเรื่องบัญชีการเงินและงบประมาณ

ขณะที่สงขลา วิชัยทัตะ (2546) กล่าวว่าโดยสรุปiva สถานะการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติมากเท่าใด เนื่องจากโรงเรียนยังคงเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล การบังคับบัญชาและสิทธิหน้าที่ในฐานะที่โรงเรียนเป็นนิติบุคคลมิได้มีผลให้โรงเรียนจะทำอะไรก็ได้เพราะการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนี้ก็ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ดังนั้นหากนโยบายของรัฐประสงค์จะให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหาร การเงิน การคลัง และใช้อำนาจมหาชนภายในกรอบของกฎหมายก็จำเป็นต้องกำหนดในกลไกของกฎหมายให้ชัดเจนว่านิติบุคคลดังกล่าวมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แค่ไหนเพียงใด

ส่วนกระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 74) ได้กล่าวสรุปถึงสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ivaว่าการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาดังกล่าว นอกจากเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการแล้วยังมีลักษณะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุนี้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีสิทธิและหน้าที่และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังกล่าว ทั้งการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป นอกจากนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65, 66 และ 70 ยังกำหนดให้

สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนด และมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพเป็นไปเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น สถานศึกษานิติบุคคลสามารถเป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินได้ เป็นลูกหนี้ เจ้าหนี้ และเป็นโจทก์ จำเลยได้ด้วย

แนวทางการบริหาร โรงเรียนหรือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 75 - 76) ได้ให้แนวทางไว้ว่า สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ถือปฏิบัติแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินงานหรือบริหารงานทั้งงานวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไปให้มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ที่ยึดทั้งหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่าเป็นเครื่องมือในการนำวิสัยทัศน์และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระมีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมีการรวบรวมและจัดระบบข้อมูล วางแผนและดำเนินการตามแผนศึกษากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องใช้การบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม มีการจัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง เนื่องจากสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลมีสถานภาพที่เป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายมากกว่าสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้นในการบริหารงานผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลจึงควรระมัดระวังเพราะอาจถูกฟ้องร้อง กรณีไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วทำให้ผู้อื่นเสียหายต้องระมัดระวังในการกระทำนิติกรรมสัญญา ต้องรับผิดชอบฐานละเมิด โดยเฉพาะการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิ่งประดิษฐ์ที่เป็นนวัตกรรมทางการศึกษา ในการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีระบบการตรวจสอบและรายงานที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน มีการควบคุมรักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้เสมอ รวมทั้งระมัดระวังการใช้ประโยชน์จากเงินรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สิน

#### **ธรรมาภิบาล (Good Governance)**

คำว่า Good Governance มีการใช้คำศัพท์ที่มีความหมายเดียวกันอยู่หลายคำได้แก่ คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”

แซม เอเจอร์ (2545) ได้รวบรวมความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

มหาธีร์ โมฮัมหมัด ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐศาสตร์เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึง กลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

และโครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหาร ในการบริหารจัดการกิจการของรัฐทุกระดับโดยมีส่วนร่วมประกอบหลายประการ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความสามารถตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิผล ความเสมอภาค และการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดคือการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐ

ส่วนแซม เอเจอร์ ( 2545, หน้า 368 ) กล่าวสรุปว่า ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วม การรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน และมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินนโยบาย ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เป็นที่ยอมรับของสังคม ส่วนรวม และให้ความมั่นใจว่าเสียงของคนยากจนและคนด้อยโอกาส เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นกติกากฎเกณฑ์ การบริหารการปกครองที่ดีที่เหมาะสมและเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคม บ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากร และสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารงานส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

ความเป็นมาของธรรมาภิบาล หรือ ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งสมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย ( ม.ป.ป., หน้า 3 - 12 ) ได้ระบุไว้ว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา คำว่า Good Governance กลายเป็นคำที่มีการกล่าวถึงอย่างมากโดยเฉพาะในแวดวงของสถาบัน หน่วยงาน และองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลก และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนา หรือมี ปัญหาทางการเงินและเทคโนโลยี จากผลการศึกษาวิจัยและประสบการณ์ทำงาน องค์กรเหล่านี้ มีความเห็นร่วมกันว่า กุญแจสำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟู และพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ของประเทศต่าง ๆ

อย่างยั่งยืนคือ การที่ประเทศเหล่านั้นมีธรรมาภิบาล หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย การบริหารบ้านเมืองที่เคารพสิทธิ มนุษยชน และเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน สำหรับประเทศไทย มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ในแวดวงของนักวิชาการ ตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลาย เมื่อประเทศไทยต้องประสบวิกฤตเศรษฐกิจ และการเงินช่วง รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ในช่วงปลายปี 2540 ภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการกู้เศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจในประเด็นนี้อย่างจริงจัง ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง วันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนระเบียบนี้ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบ และถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลค.ที่ 0204 / ว 130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (ม.ป.ป., หน้า 12 - 14) ได้กล่าวถึง สาระสำคัญของระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่ามี สาระสำคัญดังนี้

#### 1. จุดมุ่งหมาย

1.1 สร้างกฎเกณฑ์ และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไก และฟื้นเฟื่องการทำงาน และการประสานงานในภาครัฐและเอกชนได้อย่างทันทั่วทั้งในยามที่มีปัญหา

1.2 พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมอย่างถูกต้องกล้าหาญ และมีจริยธรรม

1.3 ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

1.4 ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถาบัน สถานการณ์บ้านเมือง เพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาส่วนรวม

1.5 จัดการทุจริต ประพฤติมิชอบ และหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือกิจกรรมที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในภาครัฐ และภาครัฐกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

2. หลักยึดในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคม 6 ประการ ได้แก่

2.1 หลักนิติธรรม

2.2 หลักคุณธรรม

2.3 หลักความโปร่งใส

2.4 หลักความมีส่วนร่วม

2.5 หลักความรับผิดชอบ

2.6 หลักความคุ้มค่า

3. กลยุทธ์

เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพะหน้า ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

3.1 ภาครัฐ ต้องปฏิรูบทบบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรงมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ถือเป็นประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน และทำงานร่วมกับภาครัฐกิจเอกชนได้อย่างราบรื่น

3.2 ภาครัฐกิจเอกชน ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดคติที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นเป็นกันเองต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม และทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.3 ภาคประชาชน ต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนัก ในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี

4. แนวทางปฏิบัติ

4.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์ กลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี

4.2 เร่งให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ และการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

4.3 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ



## 5. มาตรการ

5.1 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจ และตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลัก 6 ประการ ตามระเบียบ

5.2 ส่งเสริม และกำกับให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการสร้างความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปี ต่อคณะรัฐมนตรี

5.3 สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพตติมิชอบในวงราชการ

5.4 ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุน ระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

หลักการและแนวคิดในการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป., หน้า 71 - 77) กล่าวไว้ว่าเนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

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

แต่ละหลักสามารถจำแนกใช้ในการบริหารเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กรซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐและระดับประเทศต่อไป ในทางกลับกัน การกำหนดบทบาทของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนในระดับประเทศจะมีผลต่อบทบาทภารกิจและการบริหารจัดการของระดับภาครัฐ และระดับองค์กรด้วย ในที่นี้จะเสนอแนวปฏิบัติงานหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี ทั้ง 6 ประการ ระดับองค์กรดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม

เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎและข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กรรวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย

#### แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วม ในการบริหารแบบประชาธิปไตย

1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามพระวาจาธรรม ได้แก่

สัจจะ	การรักษาความสัตย์
ทมะ	การรู้จักข่มใจตนเอง
ขันติ	การอดทน อดกลั้นและการอดออม
จาคะ	การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

#### แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

2.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เริ่มจากเยาวชนใน และนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2.2 รมรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

2.3 รมรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ Incentives ในรูปแบบต่างๆ

2.4 องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่างๆ

2.5 ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

3. หลักความโปร่งใส ความหมายของ “ความโปร่งใส” คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสดูตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่อกันและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคน และมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

3.1 สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงาน ในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร

3.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

3.3 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งาน และการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

3.4 จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน

3.5 มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

3.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของประชาชน

4. หลักความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎ ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

4.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

4.2 สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

4.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งการ  
จูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

5. หลักความมีส่วนร่วม หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน  
หรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือ  
การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วม  
สนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

5.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ  
ให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้  
มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กร และประชาชนมีส่วนร่วม  
อย่างกว้างขวาง

5.2 การจ่ายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อ  
ให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

5.3 รมรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็น  
คุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

5.4 จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน / โครงการต่าง ๆ รวมทั้งให้  
ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและ  
ประชาชนซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและ  
ประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัติ นั้น ๆ

5.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดง  
ความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

6. หลักความคุ้มค่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร  
ที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมรวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ม  
ความยั่งยืน

แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

6.1 ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ

6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้น หรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว

6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลุวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน

6.5 สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อการตรวจสอบ

6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่างๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า

6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร

6.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผล และควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

6.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

6.12 ปรับปรุง ระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

6.13 ให้รางวัลหน่วยงาน / กลุ่ม / บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่า

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ธรรมนูญหรือธรรมนูญเป็นกติกาหรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดีที่เหมาะสม ที่ใช้ในการธรรมรักษาบ้านเมืองและสังคมในทุก ๆ ด้าน และทุกระดับทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐนั้นส่วนราชการทุกภาคส่วน ซึ่งรวมถึงสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องให้ความสำคัญ โดยนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารและราชการของรัฐบาล

### สภาพการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนจอมทอง

โรงเรียนจอมทอง เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ มีการจัดการเรียนการสอนในระดับช่วงชั้นที่ 3 และ 4 หรือชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 - 6 โดยในปีการศึกษา 2546 ได้จัดโครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนเป็น 5 กลุ่มงาน ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มงานอำนวยการ และบริหารทั่วไป ซึ่งมีหน่วยงานในความควบคุมดูแล ดังนี้
  - 1.1 สำนักงานอำนวยการ
  - 1.2 งานสารบรรณ
  - 1.3 งานการเงิน
  - 1.4 งานพัสดุ
  - 1.5 งานบุคลากร
  - 1.6 งานสวัสดิการครู - บุคลากร
  - 1.7 งานวิทยุสื่อสาร
  - 1.8 งานปฏิคม
  - 1.9 งานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 1.10 งานสวัสดิการร้านค้า
  - 1.11 งานกิจกรรมพิเศษ
  - 1.12 งานแผนงานสารสนเทศกลุ่ม
2. กลุ่มงานจัดการ และพัฒนาวิชาการ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมดูแล ดังนี้
  - 2.1 สำนักงานวิชาการ
  - 2.2 งานบริหารกลุ่มสาระ
  - 2.3 งานวิจัยและพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้
  - 2.4 งานหลักสูตร
  - 2.5 งานนิเทศติดตามผล
  - 2.6 งานทะเบียนนักเรียน
  - 2.7 งานวัดผล และประเมินผล
  - 2.8 งาน GPA และ PR
  - 2.9 งานผลิตเอกสาร และสิ่งพิมพ์
  - 2.10 งานพัฒนาบุคลากร
  - 2.11 งานแผนงาน และสารสนเทศกลุ่ม

2.12 งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย เช่น งานห้องสมุด, งานแนะแนว, ส.อ.ร. และงานรับนักเรียน

3. กลุ่มงานพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมดูแล ดังนี้

- 3.1 สำนักงานพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียน
- 3.2 งานคุณธรรมจริยธรรม
- 3.3 งานระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน
- 3.4 งานระดับสายชั้น
- 3.5 งานป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด
- 3.6 งานกิจการนักเรียน
- 3.7 งานคณะสี
- 3.8 งานสารวัตรนักเรียน และรักษาความปลอดภัย
- 3.9 งานเครือข่ายปกครอง
- 3.10 งานแผนงานสารสนเทศกลุ่ม

4. กลุ่มงานบริการ และชุมชนสัมพันธ์ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมดูแล ดังนี้

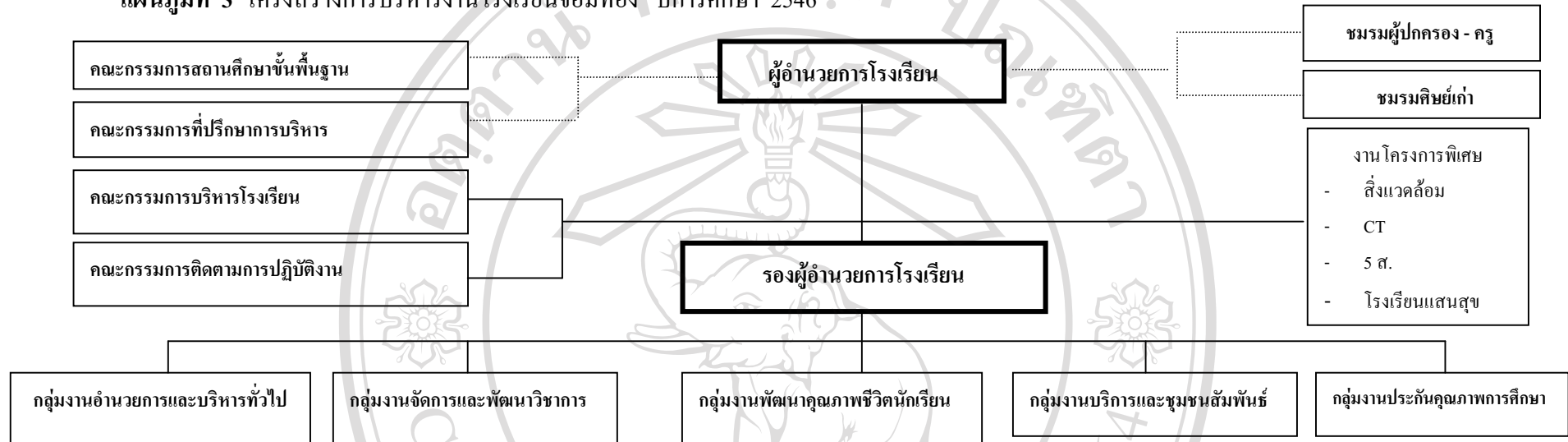
- 4.1 สำนักงานบริการและชุมชนสัมพันธ์
- 4.2 งานบริหารจัดการอาคาร
- 4.3 งานบริการจัดการสถานที่ภูมิทัศน์ และสิ่งแวดล้อม
- 4.4 งานสาธารณูปโภค
- 4.5 งานประชาสัมพันธ์ ภายใน และภายนอก
- 4.6 งานโภชนาการ
- 4.7 งานโสตทัศนูปกรณ์
- 4.8 งานยานพาหนะ
- 4.9 งานบริการโฆษณา
- 4.10 งานชุมชนสัมพันธ์
- 4.11 งานอนามัยโรงเรียน
- 4.12 งานเครื่องเสียง
- 4.13 งานศิษย์เก่า
- 4.14 งานโยธาชาติ ดนตรีไทย ดนตรีพื้นเมือง และนาฏศิลป์
- 4.15 งานแผนงานสารสนเทศกลุ่ม

5. กลุ่มงานประกันคุณภาพการศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมดูแล ดังนี้
  - 5.1 สำนักงานประกันคุณภาพการศึกษา
  - 5.2 งานแผนงาน
  - 5.3 งานสารสนเทศ
  - 5.4 งานประกันคุณภาพ
  - 5.5 งานนิเทศติดตาม และประเมินผล

แต่เดิมนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2545 และปีก่อนหน้านี้ โรงเรียนจอมทองได้จัดขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการศึกษาออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายบริการ แต่พอถึงปีการศึกษา 2546 เป็นต้นมา โรงเรียนจอมทองซึ่งเป็นโรงเรียนนำร่องหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานภายในโรงเรียนให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยจัดขอบข่ายภารกิจการบริหารและการจัดการให้ครอบคลุมงาน 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ด้วยการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 5 กลุ่มงาน อันได้แก่ กลุ่มงานอำนวยการและบริหารงานทั่วไป กลุ่มงานจัดการและพัฒนาวิชาการ กลุ่มงานพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียน กลุ่มงานบริการและชุมชนสัมพันธ์ และกลุ่มงานประกันคุณภาพการศึกษา โดยทางโรงเรียนได้พยายามประยุกต์ใช้นวัตกรรมทางการบริหาร รูปแบบใหม่ เช่น การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารโดยองค์คณะบุคคล การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) และการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนรวมถึงหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งนวัตกรรมทางการบริหารบางประเภทได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปีการศึกษา 2544 เป็นต้นมา แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านปัจจัยในการบริหารหลาย ๆ อย่างทำให้โรงเรียนจอมทอง ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนจอมทอง ปีการศึกษา 2546



- สำนักงานอำนวยการ
- งานสารบรรณ
- งานการเงิน
- งานพัสดุ
- งานบุคลากร
- งานสวัสดิการครู - บุคลากร
- งานวิทยุสื่อสาร
- งานปฏิคม
- งานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สวัสดิการร้านค้า
- งานกิจกรรมพิเศษ
- แผนงานสารสนเทศกลุ่ม

- สำนักงานวิชาการ
- บริหารกลุ่มสาระ
- วิจัยและพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้
- งานหลักสูตร
- งานนิเทศติดตามผล
- งานทะเบียนนักเรียน
- งานวัดผลประเมินผล GPA และ PR
- แผนงานสารสนเทศกลุ่ม
- งานผลิตเอกสารสิ่งพิมพ์
- พัฒนาบุคลากร
- งานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- ห้องสมุด
- แนะนำ
- ส.อ.ร.
- งานรับนักเรียน

- สำนักงานพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียน
- งานคุณธรรมจริยธรรม
- งานระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน
- งานระดับสายชั้น
- งานป้องกันแก้ไขปัญหาสุขภาพ
- งานกิจการนักเรียน
- งานคณะสี
- งานสารวัตรนักเรียนและรักษาความปลอดภัย
- งานเครือข่ายปกครอง
- แผนงานสารสนเทศกลุ่ม

- สำนักงานบริการชุมชนสัมพันธ์
- งานบริหารจัดการอาคาร
- งานบริการจัดการสถานที่ภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อม
- งานสาธารณูปโภค
- งานประชาสัมพันธ์ (ภายใน - ภายนอก)
- งานโภชนาการ
- งานอนามัยโรงเรียน
- งานโสตทัศนูปกรณ์
- งานยานพาหนะ
- งานบริการโฆษณา
- งานชุมชนสัมพันธ์
- งานศิษย์เก่า
- งานเครื่องเสียง
- งานโยธาจัด ดนตรีพื้นเมือง ดนตรีไทย และนาฏศิลป์
- แผนงานสารสนเทศกลุ่ม

- สำนักงานประกันคุณภาพการศึกษา
- แผนงาน
- สารสนเทศ
- งานประกันคุณภาพ
- งานนิเทศติดตามประเมินผล



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

All rights reserved

## การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างขวัญและแรงจูงใจ การสร้างความพึงพอใจในการทำงาน เพื่อเป็นกรอบการศึกษา ดังนี้

บุญเจือ ทองประหวั้น (2525, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ขวัญในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า ศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ขวัญไม่ดี แต่มีความพึงพอใจต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำทุกปัจจัย ปัจจัยที่ต่ำมาก ได้แก่ ความมั่นคงในการทำงาน สภาพการปฏิบัติงาน ความเจริญก้าวหน้า และเงินเดือนรวมถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่อง

ส่วนชูเกียรติ ก่อเกิด (2531, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาขวัญของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนกันดาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดน่าน พบว่า ระดับขวัญโดยรวมของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนกันดารทั้งเพศชายและเพศหญิงอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามองค์ประกอบพบว่า มีระดับขวัญสูงในองค์ประกอบขวัญสูงในองค์ปรด้านนโยบายและการบริหารงาน ความมั่นคงในการปฏิบัติ ความสามารถในงาน และความร่วมมือของผู้ร่วมงาน ศักดิ์ศรีแห่งอาชีพและสถานภาพทางสังคม ความพึงพอใจในหน่วยงาน ความพึงพอใจในงานที่ปฏิบัติ ความสอดคล้องระหว่างงานกับความถนัด การระบุดตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน ส่วนระดับขวัญอยู่ในระดับปานกลาง พบว่า อยู่ในองค์ประกอบ ด้านความเพียงพอของรายได้จากการปฏิบัติงาน ด้านสภาพการปฏิบัติงาน ความปลอดภัยในระหว่างการทำงาน สวัสดิการในหน่วยงาน ความยุติธรรมในหน่วยงาน และด้านการติดต่อสื่อสาร ส่วนองค์ประกอบในเรื่องความก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติ พบว่า บุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนกันดารทุกกลุ่มมีขวัญอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนเพศหญิงที่มีขวัญอยู่ในระดับสูง สำหรับองค์ประกอบในเรื่องสถานภาพและการยอมรับนับถือ รวมถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับชุมชนในท้องถิ่นนั้น พบว่าขวัญของบุคลากรทางการศึกษาทุกกลุ่มอยู่ในระดับสูง ยกเว้นกลุ่มบุคลากรทางการศึกษาเพศหญิงที่มีขวัญอยู่ในระดับปานกลาง

เช่นเดียวกับวนิช พงศ์พัฒนจิต (2533, หน้า 57-58) ได้ศึกษา ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ผลการศึกษาพบว่าขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด โดยส่วนรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของขวัญและกำลังใจปรากฏว่าขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัดอยู่ในระดับสูงและอยู่ในระดับปานกลางเท่ากันอย่างละ 7 องค์ประกอบ กล่าวคือ องค์ประกอบขวัญและ

กำลังใจที่อยู่ในระดับสูงเรียงลำดับ คือ ความสำเร็จในการทำงาน ความรับผิดชอบ การนิเทศงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ได้รับความยอมรับนับถือ และความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ สำหรับองค์ประกอบขวัญและกำลังใจที่อยู่ในระดับปานกลางเรียงลำดับ คือ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ความมีโอกาสดำเนินงาน เงินเดือน นโยบายและการบริหารงาน และสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน

และอำนาจ กิตติวรรณ (2533, หน้า 108-110) ได้ศึกษาถึงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของครูช่วยราชการในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ขวัญในการปฏิบัติงานของครูช่วยราชการในโรงเรียนสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน อยู่ในระดับค่อนข้างสูงตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ จะมีเพียงองค์ประกอบเดียวเท่านั้นที่ระดับขวัญอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง คือ เรื่องของโอกาสความก้าวหน้า ข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับข้อค้นพบนี้ก็คือ แม้ระดับขวัญจะอยู่ในเกณฑ์สูง แต่ข้อมูลส่วนใหญ่จะกระจุกตัวกันอยู่ในขั้นต่ำของเกณฑ์สูง ซึ่งเท่ากับว่าในโลกของความเป็นจริงนั้น ระดับขวัญดังกล่าวอาจจะต่ำกว่านี้อีกมากก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าองค์ประกอบหลาย ๆ อย่างในจำนวนที่นำมาศึกษาครั้งนี้ มีผลกระทบต่อระดับขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของครูช่วยราชการจริงและค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น ความยุติธรรมในการได้รับการพิจารณาความดีความชอบ ความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน โอกาสความก้าวหน้าในด้านต่างๆ ฯลฯ และเป็นข้อมูลที่สอดคล้องกับคำตอบในส่วนปลายเปิดที่ครูช่วยราชการให้ข้อคิดเห็นมา ที่บ่งบอกค่อนข้างจะชัดเจนกว่า กลุ่มครูที่อยู่ในลักษณะพิเศษเหล่านี้ควรจะได้รับพิจารณาและให้ความสนใจเป็นพิเศษให้สอดคล้องกับสภาพพิเศษของพวกเขา ตัวอย่าง เช่น ประการแรก พวกเขาเหล่านี้ควรได้รับการแยกออกมาเป็นกลุ่มเฉพาะ เพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบต่างหากจากครูปกติ ประการต่อไป ควรดำเนินการตัดโอนตำแหน่งของพวกเขาเหล่านี้ตามตัวไปอยู่ที่ที่เขาถูกส่งให้ไปช่วยราชการ นอกจากนี้เพื่อให้ได้รับโอกาสที่เท่าเทียมและเสมอภาคเช่นเดียวกับครูปกติ ควรพิจารณาเขาเหล่านี้เป็นอันดับแรก เมื่อถึงฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ ประการสุดท้ายก็คือ เมื่อมีโอกาสควรเปลี่ยนสภาพของคน กลุ่มนี้ให้หมดไปจากสภาพครูช่วยราชการ หรือหากไม่สามารถทำได้ก็ควรลดจำนวนครูช่วยราชการลงให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ขณะที่ณรงค์ เชื้อนเพชร (2534, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายธุรการที่สังกัดคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าข้าราชการฝ่ายธุรการสังกัดคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีขวัญอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามองค์ประกอบแล้วปรากฏว่ามีขวัญเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน และขวัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยอยู่ในระดับดี แต่มีขวัญเกี่ยวกับองค์ประกอบอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง

นอกจากนี้ณรงค์ สงวนพงษ์ (2539, หน้า 56 – 57) ได้ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการทำงานของครูโรงเรียนเอกชน อำเภอเมือง เพชรบูรณ์ ผลการศึกษาปรากฏว่า ความพึงพอใจในการทำงานของครูโรงเรียนเอกชน อำเภอเมือง เพชรบูรณ์ ทั้งในด้านปัจจัยจูงใจและปัจจัยอนามัยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายองค์ประกอบของปัจจัยแต่ละด้านพบว่า มีระดับพึงพอใจในด้านปัจจัย จูงใจในระดับมากทุกองค์ประกอบ คือองค์ประกอบด้านความสำเร็จการทำงาน การยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ทำ ความรับผิดชอบและความก้าวหน้า สำหรับความพึงพอใจในด้านปัจจัยอนามัย พบว่า ครูโรงเรียนเอกชน อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ มีความพึงพอใจมากจำนวน 3 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านนโยบายและการบริหารงาน การปกครองบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ส่วนที่ไม่แน่ใจว่ามีความพึงพอใจคือ สภาพแวดล้อมของงาน และเงินเดือนและความมั่นคง

และณัฐพล สุวรรณผล (2539, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างความพึงพอใจในงานของผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอในภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่า ผู้บังคับบัญชาควรให้ความสนใจ ความซื่อสัตย์และความยุติธรรมในการปกครองบังคับบัญชา ส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าและการแสวงหาความรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชา พยายามสร้างหน่วยงานให้เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ และบุคคลทั่วไป ควรมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเต็มใจและเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ พร้อมทั้งให้อำนาจและการตัดสินใจในการดำเนินงาน ควรใช้การบริหารงานแบบประชาธิปไตย มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ควรให้การยกย่อง ชมเชย ส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานตามโอกาส และเวลาที่เหมาะสม ควรเป็นผู้มีคุณสมบัติในการเป็นผู้นำ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ด้านอาคารสถานที่สำนักงานควรเป็นสัดส่วน มีพื้นที่และแสงสว่างที่เหมาะสม มีวัสดุ อุปกรณ์ที่ทันสมัยเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในงานควรมีมิตรภาพเป็นกันเอง และช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ทำนองเดียวกันที่ปรีชา พันธุ์จำริญ (2540, หน้า 73-75) ได้ศึกษาขวัญและกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนกัณดารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมขวัญและกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนกัณดาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของขวัญและกำลังใจ พบว่ามีขวัญและกำลังใจในระดับสูง คือ ด้านความรับผิดชอบ และด้านความสำเร็จในการทำงาน ส่วนด้านที่มีขวัญและกำลังใจอยู่ในระดับต่ำ คือ ด้านความเพียงพอของรายได้จากการปฏิบัติงาน ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน และด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติ ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่พบคือ

ขาดแคลนบุคลากรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งในด้านอาคารเรียน อาคารประกอบ เครื่องมือและวัสดุ อุปกรณ์

และชูชาติ ร่องพีช (2541, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่สนับสนุนต่อการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่น ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแพร่ ผลการศึกษาพบว่าการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่น คณะกรรมการกลุ่มมีความตั้งใจ และสำนึกในความรับผิดชอบ ยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันในการประสานความคิด มีการประชุม คณะกรรมการอย่างสม่ำเสมอ และแต่งตั้งกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อช่วยในการดำเนินงานของกลุ่ม โรงเรียนเพื่อให้การปรับปรุงพัฒนาคุณภาพโรงเรียนปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ การดำเนินงานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่น มีการสรุปผลการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนทุก ภาคเรียน และสิ้นปีการศึกษา มีการนิเทศควบคุม กำกับ ติดตามผลการจัดการเรียนการสอนของครูภายในกลุ่ม โดยคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการฝึกอบรมสัมมนาครู ภายในกลุ่มเพื่อพัฒนา ปรับปรุงการเรียนการสอนและมีการรายงานผลประเมินการปฏิบัติงานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนอย่างถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ปัจจัยที่สนับสนุนต่อการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่น คือ บุคลากรในกลุ่มมีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ ความสามัคคี ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีความเสียสละ ตั้งใจปฏิบัติงานและให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เป็นอย่างดี มีความ รับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมายและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการเงินมีการระดมทุนจากสมาชิกในกลุ่มทุกคน โดยนำเอารูปแบบของสหกรณ์ออมทรัพย์มาจัดดำเนินการในรูปแบบ คณะกรรมการเพื่อนำดอกผลกำไร มาพัฒนาคุณภาพโรงเรียน และการบริหารการเงินของกลุ่มเป็นไปอย่างสุจริต รอบคอบ ใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดแก่กลุ่มโรงเรียน

รวมทั้งสุรียพร กิจหารักษ์ (2543, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาขวัญในการปฏิบัติงานของบุคลากรสังกัดสำนักงานเลขานุการ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า ข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง องค์ประกอบที่มีค่าเฉลี่ยสูง คือ ด้านความพึงพอใจในการทำงาน การประสบผลสำเร็จ และความรับผิดชอบในการทำงาน ส่วนลูกจ้างประจำโดยรวมมีขวัญในการทำงานอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยคือด้านการประสบผลสำเร็จ ความพึงพอใจในการทำงาน ความรับผิดชอบในการทำงาน และความสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน

จากรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาแล้วนี้ พอจะสรุปได้ว่าการสร้างขวัญและแรงจูงใจหรือความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรในองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรจะต้องมีวิธีการประเมินหรือตรวจสอบเพื่อให้สามารถมองเห็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนางานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับโรงเรียนจอมทองก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นหน่วยงานทางการศึกษาของภาครัฐที่

รับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือมีการเรียนการสอนในช่วงชั้นที่ 3 และ 4 หรือระดับชั้น ม. 1 ถึง ม. 6 ซึ่งโดยหลักการแล้วก็ควรมีการศึกษาการสร้างแรงจูงใจหรือการจัดปัจจัยสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรอื่นเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานเช่นเดียวกันกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบว่าปัจจัยองค์ประกอบใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียน และจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขให้เกิดการพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดตามลำดับต่อไป



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved