

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

โดยที่การกระจายอำนาจในปัจจุบันเป็นวิธีการบริหารจัดการที่ภาครัฐได้มีแนวคิดที่ได้รับการพัฒนามาโดยตลอด จนในที่สุดหน่วยงานของรัฐก็พยายามกระจายอำนาจของตนไปสู่หน่วยปฏิบัติมากขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความเป็นอิสระ สามารถบริการด้านสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริการสาธารณะ โดยด้านการศึกษาเช่นเดียวกันได้มีกฎหมายกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานที่ปฏิบัติในท้องที่ให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และในบทที่ 2 นี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์บทที่ 4 ต่อไป

#### ประวัติความเป็นมาของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดีมีความสามารถและอยู่ร่วมในสังคมอย่างมีความสุข การดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุผล กระทรวงศึกษาธิการมีหลักการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ ดังนี้

1. ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (school based decision making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ
2. การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการกำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการศึกษามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมกำกับดูแล
3. การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นการกระจายอำนาจด้านบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารทั่วไป และด้านบริหารงานบุคคลไปให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ
4. ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (accountability) โดยได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของผู้รับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบนี้ถือว่าใครได้รับมอบหมาย

หน้าที่ใดต้องรับผิดชอบทำงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น

ต่อมารัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ว่า “เร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดคุณธรรมนำความรู้ มุ่งมั่นที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับ เสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสมานฉันท์ สันติวิธี วิถีประชาธิปไตย พัฒนาคนโดยใช้คุณธรรมเป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษา การจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้สู่สังคมคุณธรรม คุณภาพ สมรรถภาพและประสิทธิภาพ” จะเห็นได้ว่านโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น ซึ่งถือว่าสำคัญ ถ้าสามารถขับเคลื่อนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้ก็จะสามารถพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามเจตนารมณ์

### หลักการกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหลักที่ใช้ทั่วไปหลายหลักการ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงหลักการที่ใช้กันมาก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

หลักการรวมอำนาจการปกครอง เป็นการรวมอำนาจบริหารราชการไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม มีสายการบังคับบัญชาเรียงลำดับชั้นการปกครอง การใช้อำนาจในการบริหารราชการมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น การรวมอำนาจการปกครองทำให้เกิดความมั่นคง ทำให้เกิดความประหยัดและความเป็นเอกภาพ แต่มีข้อเสียคือ ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความล่าช้าในการสั่งการ มุ่งสนองต่อความต้องการในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และไม่สนองต่อความเป็นประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมการปกครองของประชาชน

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง เป็นหลักการที่ส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่แทนจากส่วนกลาง โดยการแต่งตั้งและส่งไปปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ หลักการแบ่งอำนาจการปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง ไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การกระจายอำนาจแต่มีข้อเสียคือ ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น เพราะส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคน้อย การดำเนินงานต้องผ่าน 2 ระดับ คือระดับส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดขึ้นต่อนมากขึ้น นอกจากนี้ในบางท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติมากและรายได้ท้องถิ่นสูง แทนที่รายได้นั้นจะ

ย้อนกลับมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองกลับถูกแบ่งปันรายได้ไปให้ส่วนอื่นๆ ของประเทศ ถือว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมกำกับ ดูแล ติดตาม เท่านั้น ทำให้มีอิสระในการบริหารงาน โดยภายใต้อิสระมีหลักคำเนิ่งอยู่ 5 ประการ

1. การบริหารงานบุคคล
2. การจัดการรายได้ของตนเอง
3. การเป็นนิติบุคคล
4. การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง
5. การมีกฎกระทรวงในการกำกับดูแล

Brown (1994, p. 407) ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง เช่นระดับกระทรวงหรือหน่วยบริหารการศึกษา โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคคล การบริหารวัสดุและครุภัณฑ์ต่างๆ

Kemmerer (1994, p. 412) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาว่า เป็นการที่ชุมชนให้การสนับสนุนโรงเรียนและให้ท้องถิ่นกำกับดูแล โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงินหรืออำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ไปสู่หน่วยงานระดับล่าง

การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษามีแนวคิดพื้นฐานและเหตุผล ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นดังนี้ (พิณสุดา สิริธรงค์ศรี, 2541, หน้า 14-15)

1. เนื่องจากการตัดสินใจทางการศึกษาเดิมจะอยู่ที่ส่วนกลาง โดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ขาดความยืดหยุ่นในแต่ละท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจะตอบสนองความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น สามารถนำเอาทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้มาก
3. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจะช่วยส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น
4. การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้เกิดความต้องการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการและความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่นและแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความ

สลับซับซ้อนมากขึ้น การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจึงเป็นการตอบสนองดังกล่าวและเป็นการส่งเสริมการพึ่งตนเองของท้องถิ่นมากขึ้น

5. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมการตัดสินใจด้านการศึกษาจะทำให้เกิดประโยชน์ด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น

6. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่นอันหมายถึงการให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางของชีวิตและของชุมชนอันจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

7. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอันนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา คือการกระจายอำนาจการตัดสินใจบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษา เพื่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 44 บัญญัติว่าให้ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยให้คำนึงถึงความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2552, หน้า 81) ภายใต้อัตลักษณ์ดังนี้

1. อำนาจในการพิจารณาให้ความชอบเกี่ยวกับงบประมาณและการดำเนินการทางงบประมาณของผู้อำนวยการสถานศึกษารวมถึงอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจ

2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และดำเนินการทางวินัยให้ยึดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นให้ยึดหลักดังนี้

1. ยึดและดำรงเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

2. มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษารวมทั้งขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับการกระจายอำนาจ

3. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

4. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จอยู่ที่สถานศึกษา โดยเน้นให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง เพิ่มความคล่องตัวให้การดำเนินการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้านไปสู่สถานศึกษาให้มากที่สุด
5. เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด
6. มอบหมายให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง

หลักการกระจายอำนาจดังกล่าว ในปัจจุบันการบริหารสถานศึกษาจะเน้นความเป็นอิสระ โดยให้สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจในการดำเนินการให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษา โดยใช้หลักการบริหารที่ยึดสถานศึกษาเป็นสำคัญตามความต้องการและความเหมาะสมต่างๆ ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา จึงเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป จากหน่วยงานส่วนกลางไปยังสถานศึกษา หรือการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ (ธีระ รุญเจริญ, 2545, หน้า 50)

หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา (สรรงค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง, 2545, หน้า 5-8) ได้สรุปได้ดังนี้

1. การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ หมายถึงการมีเอกภาพในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐานและประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ระบุให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง
3. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น โดยการกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่างๆ ตามหลักการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาและเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

4. การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตรวจสอบได้ เป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่าในการจัดการศึกษา โดยการจัดโครงสร้างสายการบริหารให้สั้นลง ปรับลดหน่วยงานให้มีขนาดเล็ก ปรับเปลี่ยนภารกิจและเน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

5. ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่คำนึงถึงความเหมาะสมของทรัพยากร และปรับการบริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550 ก, หน้า 21-23) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ว่าควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบการดำเนินการตามขีดความสามารถทางด้านรูปแบบ โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษา การมีทรัพยากรทางศึกษาและบุคลากรที่เหมาะสม มีความเชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแล สนับสนุนสามารถจัดการและพัฒนาศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง บุคลากรของสถานศึกษามีความรู้และเป็นที่ยอมรับของชุมชนและสังคม

2. ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจ ทั้งผู้มอบอำนาจซึ่งได้แก่ เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ต้องดำเนินการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดและผู้รับมอบอำนาจ หมายถึง คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ ต้องเข้าใจว่าอำนาจที่ได้รับมอบหมายนั้นมีขอบเขตเพียงใด

3. ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา โดยทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องมีระบบการประกันคุณภาพภายใน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก ตามหลักการตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชน อันจะเป็นที่ยอมรับของสังคม

4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษาภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนด การบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ควรมีความเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษา ในขณะที่เดียวกันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีความคล่องตัวเพียงพอที่จะกำกับ ดูแล การปฏิบัติงานเชิงนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

5. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ ทั้งนี้เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาควรมีการรวมพลังในการดำเนินงาน โดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน ที่มีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจต่างๆที่เกิดขึ้น ในสถานศึกษา

6. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและคล่องตัว โดยผลสำเร็จของสถานศึกษา หมายถึงการจัดการศึกษาที่ทำให้ผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต โดยใช้หลักการและแนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ

7. เพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพให้แก่สถานศึกษา มุ่งเน้นให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม

8. ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนหรือใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และพร้อมที่จะยอมรับผลที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าว

### หลักและกระบวนการบริหารงานบุคคล

Stahl, Oscar Glenn (1983, p. 25) กล่าวว่าการบริหารงานบุคคล คือ ผลรวมของความสัมพันธ์ของทรัพยากรบุคคลในองค์กร ซึ่งมีความแตกต่างกันให้เกิดประโยชน์กับองค์กรมากที่สุด เพราะการบริหารเป็นวิธีการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

Plippo, Edwin B. (1971, pp. 4-7) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่าหมายถึง การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การควบคุม การสรรหา พัฒนา ให้ค่าตอบแทนและการทะนุบำรุงรักษาไว้ซึ่งบุคคลขององค์กรเพื่อบรรลุถึงจุดประสงค์ขององค์กรต่างๆ

ดังนั้น ความหมายของการบริหารงานบุคคลจึงมีความหมายพอสรุปได้ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน

2. การบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคคลเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นการปฏิบัติงาน

3. พิจารณาในแง่กระบวนการ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผน การกำหนดแผน และความต้องการด้านบุคลากร การสรรหา การ

เลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานบุคคล คือ การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน โดยหน่วยงานสามารถดึงดูด ชำรงรักษาและพัฒนาให้ผู้นั้นมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานกระทำการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528, หน้า 241) ดังนั้นถ้าหากพิจารณาถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลแล้ว เราจะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะในบรรดาปัจจัยในการพัฒนาประเทศหรือการดำเนินการขององค์กร กำลังคนเป็นสิ่งที่สามารถคลอบคลุมให้งานต่างๆ สำเร็จได้ การที่หน่วยงานใดมีกำลังคนอยู่มาก ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินตามภารกิจของหน่วยงานนั้นจะสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว จำเป็นที่ผู้บริหารหน่วยงานนั้นต้องหาวิธีการที่จะใช้บุคลากรที่ตนมีอยู่ให้ได้ทำงานอย่างเหมาะสม

ขอบข่ายหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลในราชการไทยค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง เช่น ข้าราชการครู ก็จะมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล หรือ ข้าราชการพลเรือนก็จะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล สำหรับขอบข่ายหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลจะครอบคลุมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน
2. การกำหนดอัตราตำแหน่งและเงินเดือน
3. การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ
4. การบรรจุแต่งตั้ง
5. การ โอน ย้าย
6. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
7. การฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ
8. การดำเนินการเรื่องวินัย
9. การออกจากราชการ
10. การจัดสวัสดิการ

การกำหนดอัตราตำแหน่งและเงินเดือนเป็นการที่หน่วยงานต่างๆ จะกำหนดจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน ส่วนใหญ่ผู้ที่มิอำนาจกำหนดอัตราตำแหน่งจะเป็นองค์คณะบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้นๆ ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ควบคู่ไปกับการกิจ



หน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณงานและคุณภาพของงานนั้นๆ ว่าจะใช้ผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไร จำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม เพียงพอ เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ส่วนราชการแต่ละแห่งจึงมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์อัตรากำลังประจำส่วนราชการ เพื่อเสนอความต้องการและอัตรากำลังพร้อมทั้งวิเคราะห์โครงสร้างของอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่งที่ควรจะได้รับเพื่อให้องค์คณะบริหารงานบุคคลพิจารณา

ส่วนการสรรหาและเลือกสรรบุคลากร จัดว่าเป็นกระบวนการที่เริ่มต้นและมีความสำคัญมากสำหรับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการตั้งแต่สรรหาคนให้มาสมัคร เลือกสรรผู้มาสมัครจนได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อบรรจุ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การสรรหาในระบบราชการไทยจะใช้วิธีการสอบหรือการคัดเลือก การสอบก็จะแบ่งเป็นการสอบแข่งขันกับการสอบคัดเลือก การสอบแข่งขันจะเป็นการสอบเพื่อบรรจุให้เข้ารับราชการและจะบรรจุตามลำดับที่สอบได้ ส่วนการสอบคัดเลือกก็จะเป็นการสอบเพื่อเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยจะแต่งตั้งตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องแต่งตั้งตามลำดับที่สอบได้ ส่วนการคัดเลือกจะพิจารณาความรู้ความสามารถ ความประพฤติ และคุณลักษณะของบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง

การบรรจุและแต่งตั้งเป็นการให้บุคคลที่ผ่านการสรรหามาแล้วให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งการบรรจุหมายถึงการรับบุคคลเข้ารับราชการ ซึ่งจะดำเนินการควบคู่ไปกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งของทางราชการต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยกฎหมายจะบัญญัติผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และคุณสมบัติต่างๆ เช่นต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง แต่ถ้าบุคคลใดขาดคุณสมบัติดังกล่าวจะไม่สามารถบรรจุและแต่งตั้งให้บุคคลนั้นให้ดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทก็จะบัญญัติเรื่องการบรรจุแต่งตั้งได้ในลักษณะต่างๆ กันออกไป เช่นการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ หรือการบรรจุและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ

การโอนย้าย หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ใหม่ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยที่บุคคลนั้นยังคงรับเงินเดือนหรือค่าจ้างเท่าเดิม มีสถานภาพและความรับผิดชอบในงานเท่าเดิม การโอนย้ายเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่อีกตำแหน่งหนึ่งในระดับเดียวกัน แต่อยู่คนละหน่วยงานขององค์การ ลักษณะพิเศษของการโอนย้าย คือ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากขอบเขตอำนาจทางบริหารไปสู่อีกขอบเขตหนึ่ง เช่น การโอนจะเป็นการเปลี่ยนสังกัด ส่วนการย้ายเป็นการเปลี่ยนหน่วยงานในสังกัดเดียวกัน ซึ่งอาจเกิดจากความต้องการขององค์การหรือความต้องการของข้าราชการ หรือเหตุอื่นๆ เช่น ถูกดำเนินการทางวินัย แต่

อย่างไรก็ตามการโอนย้ายต้องคำนึงถึงหลักเรื่องคุณสมบัติ ความเหมาะสม หลักความยุติธรรม หลักความสมัครใจ เป็นต้น

การประเมินผลการปฏิบัติงาน ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล เป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ เป็นการประเมินค่าของบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในแง่ของผลการปฏิบัติงานและคุณลักษณะต่างๆ ที่มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงาน ภายในระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน ภายใต้การสังเกตจับบันทึกและประเมินผลโดยหัวหน้างาน ซึ่งจะต้องกระทำโดยต่อเนื่อง นับตั้งแต่บุคคลได้รับมอบหมายงานให้รับผิดชอบแล้ว สิ่งที่สำคัญของการประเมินก็คือจะต้องกำหนดเรื่องที่จะประเมินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่จะประเมิน เช่น การประเมิน ด้านคุณภาพและความถูกต้องของงาน ระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ความสมบูรณ์ของงานที่กำหนด แต่อย่างไรก็ตามระบบการประเมินผลที่ดีต้อง มีความเชื่อถือได้ มีความเที่ยงตรงสามารถนำไปใช้เพื่อปรับปรุงงานได้

การพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศเพราะการพัฒนาและฝึกอบรมนี้จะทำให้เกิดการส่งเสริมเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทั้งด้านความรู้ความสามารถ ทักษะ คุณธรรมและจริยธรรม จึงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องพัฒนาให้บุคลากรในหน่วยงานของตนมีคุณสมบัติดังกล่าว โดยจะเป็นการฝึกอบรมผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใหม่ หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เดิมอยู่แล้วเนื่องจาก โลกในยุคปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศ ความต้องการรับบริการจากประชาชน ข้าราชการจึงต้องพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอให้ทันกับความรู้ใหม่ๆ ส่วนวิธีการฝึกอบรมจะมีวิธีต่างๆ หลายประเภท หน่วยงานต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง

วินัย หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบ สำหรับคนในองค์กรในหมู่เหล่า ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือมุ่งหวังว่าวินัย ซึ่งในวงราชการทุกส่วนราชการต้องมีข้อกำหนดเป็นวินัยสำหรับประพฤติดำเนินการสำหรับข้าราชการ ซึ่งจะมีทั้งข้อห้ามและข้อปฏิบัติ และอาจจะแตกต่างกันในแต่ละองค์การ โดยผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามก็ต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่กำหนด ซึ่งหน่วยงานที่ข้าราชการมีวินัยตามที่กำหนดจะเป็นการช่วยเพิ่มพลังในการทำงาน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและประสิทธิผล เพราะผู้ปฏิบัติงานทุกคนเปรียบเหมือนตัวจักรแต่ละตัวของหน่วยงาน ซึ่งหากคนในหน่วยงานไม่มีวินัย หน่วยงานนั้นก็ย่อประสิทธิภาพ ค่อยประสิทธิผล ฉะนั้นถึงแม้จะมีคนมีความรู้ความสามารถดีถ้าหย่อนวินัยแล้วจะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะข้าราชการที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ระวังทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นต้องมีวินัยเข้มงวดเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและได้รับความร่วมมือจากประชาชน ทำให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

## แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ

ในต่างประเทศจะมีการแบ่งประเภทของนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยนิติบุคคลทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนมีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไร แต่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1. นิติบุคคลมหาชนในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งนิติบุคคลมหาชนออกเป็น 3 ประเภท คือ รัฐ นิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐซึ่งได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์การมหาชน

1.1 รัฐ ในประเทศฝรั่งเศสเป็นนิติบุคคล เพราะรัฐมีองค์ประกอบนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากรหรือผู้แทนการกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ ทำให้ข้อผูกพันของรัฐดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร นอกจากนี้ความเป็นนิติบุคคลของรัฐทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารได้

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นการกระจายอำนาจของฝ่ายปกครองไปดำเนินการปกครองพื้นที่แทนตนโดยให้มีอิสระทางด้านบุคลากรจากส่วนกลาง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ก็มีข้อจำกัดว่าการดำเนินการทั้งหลายจะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าการจังหวัดก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้แก่ เทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่จะจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐบัญญัติ องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอิสระในการบริหารงานซึ่งดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายสภาที่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่มีผลเป็นการใช้บังคับทั่วไปของฝ่ายบริหารในความรับผิดชอบของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีสองประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอันได้แก่ เมือง Paris Lyon

เทศบาล (Commune) เป็นการกระจายอำนาจการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส มีการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ต่อมาเมื่อมี

การปฏิวัติครั้งใหญ่ ก็เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้นมีการออกกฎหมายให้ commune เป็นองค์กรกระจายอำนาจ โดยมีโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

จังหวัด เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้มีผู้ว่าการจังหวัดเป็นข้าราชการจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด ต่อมาออกกฎหมายโอนอำนาจของผู้ว่าการจังหวัดไปเป็นของประธานสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โครงสร้างของจังหวัดประกอบไปด้วย สภาจังหวัด โดยมีประธานสภาจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยธุรการและในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด

สำหรับการปกครองในระดับภาคของประเทศฝรั่งเศสเกิดจากความพยายามของฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าจังหวัด เพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ละภาคประกอบด้วย สภาภาค ประธานสภาภาคและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วย 26 ภาค

1.3 องค์การมหาชน นอกเหนือจากรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์การมหาชน นับได้ว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย หรือไปรษณีย์ เป็นต้น องค์การมหาชนจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ถูกจัดตั้งมา ส่วนใหญ่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว หนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่างได้ในเขตพื้นที่ของตน ทั้งองค์การมหาชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกัน ในขณะที่วิสาหกิจมหาชน นั้นอาจเป็นได้ทั้งนิติบุคคลมหาชนหรือกฎหมายเอกชนที่ตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและมีวิธิดำเนินการใกล้เคียงกับวิสาหกิจเอกชน รวมทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีบางหน่วยงานที่สองสถานะในตัว คือ เป็นทั้งองค์การมหาชนและวิสาหกิจมหาชนได้ เช่น การไปรษณีย์ เป็นองค์การมหาชนเพราะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่ในเวลาเดียวกันก็เป็นวิสาหกิจมหาชนด้วย เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีวิธีการบริหารเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 76-79)

## 2. นิติบุคคลมหาชนในประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันมีทั้งนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชน โดยที่นิติบุคคลมหาชนมีอยู่ 3 ประเภท คือ องค์การหมู่คณะมหาชน องค์การบริการมหาชน มูลนิธิมหาชน

องค์การหมู่คณะมหาชน เป็นนิติบุคคลที่มีขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของสมาชิกขององค์การ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ องค์การหมู่คณะมหาชนในทาง

ดินแดน ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ภายในเขตปกครองของตน และองค์การหมู่คณะมหาชนในทางบุคคล เป็นนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกของตน โดยมีจุดเกาะเกี่ยวที่มีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น ในทางอาชีพ ทางสังคมหรือทางวัฒนธรรม ได้แก่ สถานพยาบาล แพทย์สภา มหาวิทยาลัย นิติบุคคลมหาชนที่เป็นองค์การในทางอาชีพจะมีอำนาจปกครองสมาชิกของตน

องค์การบริการมหาชน เป็นนิติบุคคลที่ไม่มีสมาชิกของตนมีแต่ผู้ใช้บริการ เช่น องค์การกิจการวิทย์โทรทัศน์ ธนาคารแห่งชาติเยอรมัน

มูลนิธิมหาชน เป็นนิติบุคคลมหาชนที่เป็นกองทรัพย์สินซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ มูลนิธิมหาชนไม่มีผู้ใช้บริการมีแต่ผู้รับประโยชน์ สำหรับรัฐนั้น เนื่องจากประเทศเยอรมันเป็นสหพันธรัฐซึ่งมีทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสหพันธรัฐ โดยทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐต่างก็เป็นรัฐที่ทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิหน้าที่ที่สหพันธรัฐและมลรัฐมีต่อกันไว้ ในระบบกฎหมายของเยอรมันจึงยอมรับกันโดยทั่วไปว่ารัฐเป็นนิติบุคคลมหาชน เพียงแต่ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่ารัฐเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การหมู่คณะมหาชนหรือเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีสถานะพิเศษ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2551, หน้า 94)

### แนวคิดนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย

นิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินการของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนจะต้องเป็นการบริการสาธารณะ โดยใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชน เป็นต้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติให้แบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยที่หน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการเหล่านี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะแบ่งออกเป็น จังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้านที่ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แต่ก็มีเพียงจังหวัดเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการที่กฎหมายได้กำหนดให้

จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลนับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปทำส่วนต่างๆ ของประเทศ โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำบริหารราชการในเขตท้องที่จังหวัดต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่มิได้แยกออกเป็นหน่วยงานอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่และงบประมาณก็ใช้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมและงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งให้กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและข้าราชการเป็นของตนเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นอกจากนั้นจะมีข้าราชการส่วนจังหวัดที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตจังหวัด เช่น ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

เทศบาลในปัจจุบันมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร องค์การของเทศบาลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี เทศบาลมีหน้าที่ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข การสาธารณูปการ การโยธาสาธารณสุข การศึกษา การสาธารณูปโภค การทะเบียนราษฎร เป็นต้น เทศบาลมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต กฎหมายได้บัญญัติให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจควบคุมเทศบาล

กรุงเทพมหานคร เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตต่างๆ กรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันและในเขตหนึ่งๆ จะมีสภาเขตซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในเขตนั้นๆ กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ เช่น

การทะเบียน การผังเมือง การขนส่ง การควบคุมอาคารหรือหน้าที่อื่นๆ เป็นต้น การกำกับกรุงเทพมหานครมหานครจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการ

เมืองพัทยา เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะพิเศษ เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง การจราจร การรักษาความสะอาด การควบคุมอนามัย เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลได้ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำทางบก การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น

หน่วยงานอื่นๆ นอกจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันหากมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งเช่นเดียวกับองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลอื่นที่มีใ้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหากกฎหมายจัดตั้งมีการบัญญัติให้เป็นนิติบุคคล หน่วยงานดังกล่าวก็ย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนวัดในพระพุทธศาสนานั้น ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่จัดการศึกษาให้กับประชาชนก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่พระราชบัญญัติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้กำหนดฐานะขึ้นเพื่อให้สามารถมีอำนาจดำเนินกิจการด้านการศึกษาได้คล่องตัวสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## แนวคิดสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติให้สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาดังกล่าว จึงจัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่จะทำนิติกรรมสัญญา รวมทั้งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและกระทำการใดๆ ที่กฎหมายรับรองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการแทนให้ แต่เนื่องจากมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติว่าสถานศึกษามีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษารวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา
2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงินพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ
4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
5. มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขธิการสภาการศึกษา เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

การบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นเรื่องการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นหลัก ส่วนวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา มิได้มีการบัญญัติให้ชัดเจนอย่างไร ดังนั้นสถานศึกษาจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรจึงต้องพิจารณาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของส่วนราชการต้นสังกัด ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว สถานศึกษาจะต้องมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ



และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการเป็นสำคัญ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้กำหนดมาตรฐานตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ โดยให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบ บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา บริหารกิจการสถานศึกษา วางแผนการปฏิบัติงาน การควบคุม กำกับ ดูแล เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป งานอื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติ คือ

1. บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการในสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา
2. วางแผนพัฒนาการศึกษา ประเมิน และจัดทำรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมของสถานศึกษา
3. จัดทำและพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การจัดกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา การนิเทศและการวัดผลประเมินผล
4. ส่งเสริมและจัดการศึกษาให้กับกลุ่มผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย
5. จัดทำระบบประกันคุณภาพการศึกษา
6. บริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน
7. วางแผนการบริหารบุคคล การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
8. จัดทำมาตรฐานและภาระงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
9. ส่งเสริมสนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
10. ประสานความร่วมมือกับชุมชนและท้องถิ่น ในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา และให้บริการด้านวิชาการแก่ชุมชน
11. จัดระบบควบคุมภายในสถานศึกษา
12. จัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน
13. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับ ตามที่ได้รับมอบอำนาจ
14. ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

พนัส หันนาคินทร์ (2529, หน้า 64) ได้สรุปบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ว่า

1. ความรับผิดชอบต่องานทุกอย่างในสถานศึกษา ดังนี้

1.1 ความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา

1.2 ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบของผู้มีอำนาจเหนือกว่า โดยผู้บริหารจะต้องเตรียมพร้อมเพื่อรับการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าได้ทุกขณะ เพื่อให้การพัฒนาการศึกษาและระบบบริหารการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เป็นตัวแทนหรือสัญลักษณ์ของสถานศึกษา ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวแทนในกิจการงานต่างๆของสถานศึกษาในการติดต่อกับองค์กรภายนอก

3. เป็นผู้นิเทศหรือให้คำแนะนำแก่ข้าราชการครูในการจัดการเรียนการสอน หรือให้คำปรึกษา ตักเตือน สั่งงาน ชี้แนะ และกระตุ้นให้ครูได้มีความคิดริเริ่มใหม่ๆ

4. เป็นผู้ริเริ่มงานใหม่ หรือพยายามปรับปรุงงานด้านต่างๆของสถานศึกษาให้ดีขึ้น โดยมีการวางแผน เตรียมการ และประเมินผลได้เสียอย่างรอบคอบ

5. เป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในสถานศึกษา เพราะการตัดสินใจเป็นภารกิจและความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา

เนื่องจากนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น การแสดงเจตนาหรือความประสงค์ในการทำกิจกรรมใดๆ ของนิติบุคคล จึงไม่อาจกระทำตัวเองต้องแสดงออกโดยผ่านบุคคลธรรมดาซึ่งเรียกว่าผู้แทนนิติบุคคล ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลนี้ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นผู้แทนนิติบุคคลในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกด้วย แต่การแสดงเจตนาและการกระทำของผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้กระทำแทนสถานศึกษานั้นจะต้องเป็นไปตามของวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาด้วย จึงจะถือว่าเป็นความผูกพันสถานศึกษา แต่ถ้าการแสดงเจตนาและการกระทำของผู้บริหารสถานศึกษานั้นเป็นการกระทำนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาก็ต้องถือว่ามิได้กระทำในฐานะผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ก็ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล

และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในส่วนของ การกระจายอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ การศึกษาทั้ง 4 ด้านที่สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 ข, หน้า 151-156)

## 1. ด้านวิชาการ

### 1.1 การวางแผนด้านวิชาการ

1.2 การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระของหลักสูตรท้องถิ่น

### 1.3 การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

### 1.4 การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา

### 1.5 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

### 1.6 การวัดผล ประเมินผล และการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

### 1.7 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพในสถานศึกษา

### 1.8 การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งการเรียนรู้

### 1.9 การนิเทศการศึกษา

### 1.10 การแนะแนว

### 1.11 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

### 1.12 การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

### 1.13 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

1.14 การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุติธรรม องค์กร หน่วยงานสถานประกอบการ และสถาบันที่จัดการศึกษา

### 1.15 การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

### 1.16 การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา

### 1.17 การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

## 2. ด้านงบประมาณ

### 2.1 การจัดทำแผนงบประมาณ

### 2.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

### 2.3 การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ

### 2.4 การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

- 2.5 การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
- 2.6 การตรวจสอบติดตามและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ
- 2.7 การตรวจสอบติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน
- 2.8 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 2.9 งานกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
- 2.10 การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 2.11 การเบิกเงินจากคลัง
- 2.12 การรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการจ่ายเงิน
- 2.13 การนำเงินส่งคลัง
- 2.14 การจัดทำบัญชีการเงิน
- 2.15 การจัดทำรายการทางการเงินและงบการเงิน
- 2.16 การจัดทำและจัดหาแบบบัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 2.17 การวางแผนพัสดุ
- 2.18 การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง
- 2.19 การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ
- 2.20 การจัดหาพัสดุ
- 2.21 การควบคุมดูแลและบำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
- 2.22 การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
3. ด้านการบริหารงานบุคคล
  - 3.1 การวางแผนอัตรากำลัง
  - 3.2 การจัดสรรอัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - 3.3 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
  - 3.4 การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - 3.5 การเลื่อนขั้นเงินเดือน
  - 3.6 การลาทุกประเภท
  - 3.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน
  - 3.8 การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - 3.9 การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
  - 3.10 การรายงานผลการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
  - 3.11 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

- 3.12 การออกจากราชการ
- 3.13 การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.14 การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
- 3.15 การส่งเสริมประเพณีวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.16 การส่งเสริมยกย่องเชิดชูเกียรติ
- 3.17 การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 3.18 การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรม สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.19 การสนับสนุนส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- 3.20 การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ด้านบริหารทั่วไป
- 4.1 การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 4.2 การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- 4.3 การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
- 4.4 งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
- 4.5 การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- 4.6 การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
- 4.7 งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 4.8 การดำเนินงานธุรการ
- 4.9 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- 4.10 การจัดทำสำมะโนนักเรียน
- 4.11 การรับนักเรียน
- 4.12 การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องจัดตั้ง ยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษา
- 4.13 การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย
- 4.14 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 4.15 การทัศนศึกษา
- 4.16 การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- 4.17 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

4.18 การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

4.19 งานประสานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

4.20 การรายงานผลการปฏิบัติงาน

4.21 การจัดระบบควบคุมภายในในหน่วยงาน

4.22 แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2546 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้กับสถานศึกษา ดังนี้

1. สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้มาใช้ในการดำเนินงานของสถานศึกษา
2. ให้สถานศึกษาสามารถใช้นามสถานศึกษาจดทะเบียนสิทธิ ซ้ำทะเบียน หรือดำเนินการใดๆเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้
3. การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้กับทางราชการและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด
4. ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้แก่สถานศึกษา แยกจากบัญชีเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและตรวจสอบ
5. ให้สถานศึกษาสรุปรายการบัญชีการรับจ่ายเงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้กับสถานศึกษารายงานผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและพิจารณาส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่งต่อไป และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรวจสอบความถูกต้องของรายงานดังกล่าวแล้ว ให้รายงานเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจออกระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อการศึกษ

นอกจากนี้ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและมาตรา 26

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาดังนี้

1. กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด
2. เสนอความต้องการ จำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา
3. ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามอบหมาย

ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติและได้รับมอบหมายที่หน่วยงานต้นสังกัดมอบอำนาจ ยังต้องบริหาร โดยใช้หลักการกระจายอำนาจเพื่อเกิดการคล่องตัว มีอิสระและสะดวกรวดเร็ว

### แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

แนวคิดเรื่องการบริหารโรงเรียนเป็นฐานได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการปฏิบัติมีคุณภาพ สร้างกำไรและความพึงพอใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง จึงเกิดแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียนการสอน ปรับไปสู่การบริหาร โดยการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school - based management) เป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจในด้านหลักสูตร การเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยตัวแทนต่างๆ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรและความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้เริ่มต้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดจากความไม่พอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารสถานศึกษา ได้มีอำนาจบริหาร

จัดการศึกษาในสถานศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

หลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชน หลักการบริหารตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษาโดยตรงเพราะเหตุว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญในการพัฒนาการศึกษา

2. หลักการมีส่วนร่วม (participation) เป็นหลักการที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้ร่วมกันคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลที่เกิดขึ้น ซึ่งจะมีหลายฝ่าย เช่น ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ชุมชน ศิษย์เก่า

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชน (return power to people) โดยที่การจัดการศึกษาในอดีตนั้นประชาชนอาจจัดการศึกษาโดยครอบครัว โดยวัด หรือโดยสำนักต่างๆ เป็นจัดการศึกษาแตกต่างกันแต่ละประเภท ต่อมาการศึกษาก็มาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพ แต่ต่อมาประเทศเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้การจัดการศึกษามีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ จึงต้องมีการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมดำเนินการ

4. หลักการบริหารตนเอง (self - managing) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้สถานศึกษามีระบบบริหารด้วยตนเอง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของสถานศึกษา ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างกำหนดมาจากส่วนกลางไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามที่กำหนด



รูปแบบการบริหารโรงเรียนเป็นฐานที่สำคัญมี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก ผู้บริหารจะเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กมากที่สุดย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนได้มากที่สุดของคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษายังคงเป็นประธานคณะกรรมการสถานศึกษา บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก แนวคิดที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองตามความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการสถานศึกษามากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการสถานศึกษา โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเลขานุการและกรรมการ

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่า ทั้งครู และผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาแก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่มมีความใกล้ชิดเด็กนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครองจะมีเท่ากันแต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 82-85)

การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะต้องคำนึงถึงบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเป็นสำคัญที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้การศึกษามีคุณภาพ โดยเฉพาะคณะกรรมการสถานศึกษาที่จะเป็นองค์คณะบุคคลที่สำคัญในการผลักดันให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการด้านการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้กับประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ รับฟัง ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและทำให้การตัดสินใจการดำเนินกิจกรรมภาครัฐมีความถูกต้องเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจการใช้อำนาจรัฐต่างๆ โดยเฉพาะการเสริมอำนาจให้กับประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความสำเร็จในกับภาครัฐ

ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับทราบปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ การทำงานร่วมกัน มีการปรึกษาหารือร่วมกัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน โดยที่ในปัจจุบันในส่วนของการศึกษาที่มีแนวทางในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ในรูปของคณะกรรมการต่างๆ เช่นคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นต้น

คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะบุคคลซึ่งมีความสำคัญที่จะทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในฐานะเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการที่มีส่วนร่วมกับชุมชน คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีมาตั้งแต่อดีต แต่ลักษณะบทบาทและภารกิจมีความแตกต่างกัน และการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่เน้นหลักการจัดการศึกษาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้และสามารถจัดการศึกษาในชุมชนเองได้ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนจากหลายฝ่าย ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษาในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและจะมีบทบาทมากขึ้นตามลำดับตามกรอบกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประชาชน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 113) ความหลากหลายของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจึงเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถประสบการณ์ด้านต่างๆ ดังนั้นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาจึงมีความสำคัญในด้านการกำกับ ส่งเสริมให้สถานศึกษาได้ดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาจะประกอบไปด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา โดยแต่ละฝ่ายมีความสำคัญ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551 ก, หน้า 51-54)

1. ผู้แทนผู้ปกครอง เป็นผู้สะท้อนปัญหาและความต้องการด้านคุณภาพการศึกษาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนทั้งในส่วนที่คาดหวังและสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ให้ความร่วมมือกับครู บุคลากรทางการศึกษา และชุมชนในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
2. ผู้แทนครู เป็นผู้มีความชำนาญในสายอาชีพครู มีความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลด้านกระบวนการจัดการเรียนการสอน รู้สภาพปัญหา และความต้องการสนับสนุนช่วยเหลือ รวมทั้งรายงานผลการจัดการศึกษา

3. ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการที่ครอบคลุมทั้งเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษา มีความสำคัญต่อสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่งในเรื่องให้การสนับสนุนงบประมาณ ทรัพยากรทางการจัดการศึกษาและเชื่อมโยงแผนพัฒนาการศึกษา กับแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสถานศึกษาที่เป็นตัวแทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจตนารมณ์หลักต้องการคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้เข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา ในฐานะผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ผู้แทนองค์กรชุมชน เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาผู้เรียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาทั้งด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งการเรียนรู้ องค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิก หรือการอำนวยความสะดวกของทางราชการบางหน่วย ซึ่งอาจเป็นองค์กรที่จัดตั้งมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย หรือเป็นการรวมกลุ่มเป็นชมรมเพื่อปฏิบัติกิจกรรมบางประการ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรีอาสา ซึ่งมีการปฏิบัติกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อสมาชิกและสังคมโดยส่วนรวมอย่างต่อเนื่องตามที่เห็นสมควร และมีที่ตั้งของกลุ่มที่แน่นอน ภายในเขตบริการของโรงเรียน

5. ผู้แทนศิษย์เก่า เป็นผู้ที่สะท้อนภาพความรักและความศรัทธา ความภูมิใจต่อสถาบันการศึกษาที่ตนได้รับการศึกษาและช่วยจรโลงคุณค่าของสถาบันไปสู่ศิษย์รุ่นหลังให้ประสบความสำเร็จในการศึกษา

6. ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ เป็นผู้นำเสนอและเติมเต็มข้อมูลด้านจริยธรรมตามหลักธรรมของศาสนา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการจัดการเรียนรู้เพื่อให้นักเรียนเป็นคนดีของสังคม

7. ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น ด้านศิลปะ หรือการช่างต่างๆ ด้านดนตรี การละเล่นพื้นเมือง นาฏศิลป์

8. ผู้บริหารสถานศึกษา ในฐานะกรรมการและเลขานุการ เป็นบุคคลสำคัญที่จะสะท้อนภาพของการบริหารจัดการช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา สร้างแรงจูงใจ กระตุ้นการทำงาน สะท้อนความคิดเห็น เปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ จัดเตรียมการประชุม รายงานผลการประชุม พิจารณานำมติที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติ

แนวคิดในการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษานับว่ายิ่งเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะเราจัดการศึกษาเพื่อชุมชน ดังนั้นจึงต้องใช้บุคลากรในชุมชนมาช่วยในการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ผลผลิตที่เกิดขึ้นตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริงให้กับชุมชน

## หลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (good governance) ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะเมื่อระบบกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้นคนในสังคมก็เริ่มมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องที่เข้าใจยากมีวิธีปฏิบัติที่สับสนและเกิดความหวาดระแวงว่าข้าราชการจะแสวงหาผลประโยชน์ในการดำเนินการ โดยจะบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ภาครัฐต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่ายและมีการเผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดี ให้ประชาชนเข้าใจว่าการตราหรือการบังคับใช้กฎหมาย อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริงๆ มิฉะนั้นประชาชนจะต่อต้านไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

2. หลักคุณธรรม ได้แก่การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ ความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งกว่าเรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ไปอีกระดับหนึ่ง ปัญหาในการปกครองประเทศเราส่วนหนึ่งก็เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายครั้งยังขาดจิตสำนึก ได้ใช้อำนาจบริหารที่มีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพราะความเกรงกลัวอิทธิพลที่บีบบังคับมา

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส ประชาชนชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ นอกจากนี้การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยต่อ

สาธารณชนให้ตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาครัฐกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้น

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ มีส่วนร่วมทางการเมือง ทางการบริหาร การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ การแสดงความคิดเห็นให้คำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติและร่วมตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสื่อสารแบบเปิดหรือเป็นการสื่อสารทั้งสองทาง เป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมและเป็นส่วนสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จะทำให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการของผู้บริหารได้มากขึ้น

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตน ความรับผิดชอบเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร โดยลักษณะหลักความรับผิดชอบต้องประกอบไปด้วย การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผล มีการกำหนดเวลาการบรรลุเป้าหมาย และการทำให้บุคลากรมีความสำนึกร่วมกันว่าตนเองเป็นเจ้าขององค์การมิใช่เป็นของคนใดคนหนึ่ง ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์การเพื่อช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้อีกทั้งต้องไม่ลังเลใจที่จะจัดอุปสรรคการทำงานต่างๆ และต้องมีการวางแผนสำรองถ้าเกิดเหตุสุดวิสัย ประการสุดท้ายต้องมีการวัดและประเมินผลและยกย่องผู้ที่ทำงานเป็นเลิศ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงทำให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์และยั่งยืนในส่วนราชการต้องมีแผนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ปรับปรุงบทบาทให้ชัดเจน ปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล เปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย เปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงาน ค่านิยมในการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องแสดงผลการการทำงานและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในเรื่องการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่5) พ.ศ. 2545 ได้เพิ่มเติมมาตรา 3/1 โดยบัญญัติให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การปฏิบัติราชการโดยมุ่งเน้นเป้าหมายให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชน เกิดความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สุขของประเทศ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ การดำเนินการต่างๆ ส่วนราชการต้องวิเคราะห์ผลดีผลเสียก่อนดำเนินการและถ้าโครงการใดกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการบริหารงานโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ คือ ความสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นหลัก โดยใช้ระบบประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรมว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นมีความคุ้มค่าตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้สำหรับการดำเนินการนั้นๆหรือไม่และก่อนดำเนินการต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ พร้อมรายละเอียดขั้นตอนและงบประมาณที่ใช้ มีการติดตามประเมินผลแผนต่างๆ ให้มีการบูรณาการระหว่างส่วนราชการ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด

3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การทำงานอย่างมีเป้าหมาย มีแผนการทำงาน มีระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน มีความโปร่งใส ซึ่งสามารถเปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกทราบหรือตรวจสอบได้ และผลงานนั้น มีความคุ้มค่า ทั้งนี้ความคุ้มค่าดังกล่าวต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าประโยชน์ที่รัฐและประชาชนพึงได้รับจากการดำเนินการนั้นๆ รวมทั้งประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย และให้มีการจัดทำบัญชีต้นทุน และในการจัดซื้อจัดจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึงการตัดทอนกระบวนการดำเนินการที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานภาครัฐ และสร้างมาตรการเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการให้เข้าถึงมือประชาชนหรือผู้รับบริการได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว และให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริการประชาชนให้จัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการหรือในระบบเครือข่ายสารสนเทศและมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ หมายถึง การที่ส่วนราชการจะต้องมีการทบทวนตนเองเพื่อปรับปรุงภารกิจ กระบวนการ ขั้นตอนการทำงานของตนให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ โดยให้ส่วนราชการหรือ ก.พ.ร. ทบทวนภารกิจว่าควรยกเลิกหรือปรับปรุง เปลี่ยนแปลง

6. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการโดยมุ่งเน้นความพึงพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานพร้อมทั้งประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบ เมื่อส่วนราชการได้รับการสอบถามจากประชาชน ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องตอบคำถามภายใน 15 วันหรือกรณีที่ส่วนราชการได้รับการร้องเรียนหรือเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จลุ่วง

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ คือ การตรวจสอบ ติดตามผลการทำงานขององค์การว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หากส่วนราชการใดมีผลการประเมินเป็นไปตามเป้าหมาย ก็จะได้รับ การจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษ หรือได้รับโอกาสให้ใช้เงินงบประมาณเหลือจ่าย เป็นบำเหน็จความชอบ หรือสามารถนำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัดได้ โดยให้ส่วนราชการมีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ความคุ้มค่าในภารกิจ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นมิติใหม่ของการสร้างวัฒนธรรมการบริหารราชการของไทย การจะดำเนินให้บรรลุผลสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความตั้งใจจริงในการดำเนินงานของภาครัฐ ความร่วมมือขององค์การหรือข้าราชการต่างๆ ประชาชน และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานนั้นๆ ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบทิศทางให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติให้มีความชัดเจนในวิธีการดำเนินงาน สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547, หน้า 47-54)

ผู้วิจัยได้ศึกษาประวัติ แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อ

นำไปใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและ  
สนับสนุนข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการกระจายอำนาจ  
การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลงไปสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริงตามที่  
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้

SPU CHONBURI