

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรุงเทพมหานครได้ใช้แนวทางการบริหารและการจัดการของโรงเรียนในรูปแบบการบริหารสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ทางการบริหารที่ผลลัพธ์ต้องการมุ่งที่ตัวนักเรียนจึงเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริหารจัดการจากแบบเดิมเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลักเปลี่ยนไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจโดยเน้นให้มีความเป็นท้องถิ่น ให้ความสำคัญอิสระในการบริหารกับโรงเรียน เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณให้โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

นิยามศัพท์

งบประมาณ หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งหน่วยงานได้รับไว้ โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ไม่ต้องส่งเป็นรายรับของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือตามกฎหมายและระเบียบอื่นกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายรับของกรุงเทพมหานครแต่ไม่รวมถึงเงินกู้และเงินช่วยเหลือ

การบริหารงบประมาณ หมายความว่า การบริหารงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซื้อทรัพย์สินและจ้าง ซึ่งการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างอยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ หมายถึง การที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการซื้อทรัพย์สินและการจ้างอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

บุคลากร หมายถึง ข้าราชการครูหรือลูกจ้างของโรงเรียนที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ รวมถึงผู้บังคับบัญชาตามสายงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการนั้นด้วย

การซื้อ หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

การจ้าง หมายความว่า รวมถึงการจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจ้างออกแบบและก่อสร้าง และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของ

กรุงเทพมหานคร การรับชมในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร หรือดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือให้การศึกษาในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร และให้หมายความรวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาของกรุงเทพมหานครตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ครู หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร

สถานศึกษา หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรุงเทพมหานคร

แนวคิดเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติ

แนวคิดเกี่ยวกับความรู้

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร¹ ได้ให้ความหมายของความรู้ไว้ว่า เป็นการรับรู้เบื้องต้น ซึ่งบุคคลส่วนมากจะได้รับผ่านประสบการณ์โดยการเรียนรู้จากการตอบสนองต่อสิ่งเร้าแล้วจัดระเบียบเป็นโครงสร้างของความรู้ที่ผสมผสานระหว่างความจำ (ข้อมูล) กับสภาพจิตวิทยา ด้วยเหตุนี้ความรู้จึงเป็นความจำที่เลือกสรรซึ่งสอดคล้องกับสภาพจิตใจของตนเอง ความรู้เป็นกระบวนการภายในที่ผู้อื่นจะรับรู้ได้จากการอนุมานมากกว่าการสังเกตได้โดยตรง

ดังนั้น ความรู้จึงเป็นความสามารถในการใช้ข้อเท็จจริง (Facts) หรือความคิด (Idea) ความหยั่งรู้หยั่งเห็น (Insight) หรือสามารถเชื่อมโยงความคิดเข้ากับเหตุการณ์ได้ ความรู้ทำให้ผู้เรียนได้รู้ถึงความสามารถในการจำและระลึกถึงเหตุการณ์และประสบการณ์ที่พบมาแล้วโดยแบ่งได้ดังนี้²

¹ สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, การสื่อสารกับสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น. 120.

² อรวรรณ ปิลันธน์โอวาท, การสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวใจ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 36.

1. ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหา
2. ความรู้เกี่ยวกับวิธีและการดำเนินการที่เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
3. ความรู้เกี่ยวกับการรวบรวมแนวความคิดและโครงสร้าง

นอกจากนี้ บลูม (Bloom) และคณะ ยังได้แบ่งระดับความรู้ได้ 6 ระดับดังต่อไปนี้³

1. ระดับที่ระลึกได้ (Recall) หมายถึง การเรียนรู้ในลักษณะที่จำเรื่องเฉพาะวิธีปฏิบัติ กระบวนการและแบบแผนได้ ความสำเร็จในระดับนี้คือ ความสามารถในการดึงข้อมูลความจำ ออกมาได้

2. ระดับที่รวบรวมสาระสำคัญได้ (Comprehension) หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำ บางสิ่งบางอย่างได้มากกว่าการจำเนื้อหาที่ได้รับ กล่าวคือ สามารถเขียนข้อความเหล่านั้นได้ด้วย ถ้อยคำของตนเอง แสดงให้เห็นได้ด้วยภาพ ให้ความหมาย แปลความ และเปรียบเทียบความคิด อื่นๆ หรือคาดคะเนผลที่เกิดขึ้นได้ต่อไป

3. ระดับของการนำไปใช้ (Application) คือสามารถนำเอาข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ที่เป็นนามธรรม (Abstract) ไปปฏิบัติจริงอย่างเป็นรูปธรรม

4. ระดับของการวิเคราะห์ (Analysis) สามารถให้ความคิดในรูปของการนำความคิดมา แยกเป็นส่วน เป็นประเภท หรือการนำข้อมูลมาประกอบกันเพื่อการปฏิบัติของตนเอง

5. ระดับของการสังเคราะห์ (Synthesis) คือการนำเอาข้อมูล แนวความคิดมาประกอบ กัน แล้วนำไปสู่การสร้างสรรค์ (Creative) ซึ่งเป็นสิ่งใหม่แตกต่างไปจากเดิม

6. ระดับของการประเมินผล (Evaluation) คือความสามารถในการใช้ข้อมูลเพื่อตั้ง เกณฑ์ (Criteria) การรวบรวมผล และวัดข้อมูลตามมาตรฐานเพื่อให้ตั้งข้อตัดสินถึงระดับของ ประสิทธิภาพของกิจกรรมแต่ละอย่าง

การเกิดความรู้ไม่ว่าระดับใดก็ตามย่อมมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกรู้สึกนึกคิดซึ่งเชื่อมโยง กับสภาพจิตใจในแต่ละบุคคลที่ต่างกันอันเป็นผลมาจากประสบการณ์ที่สั่งสมมาและ สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลทำให้บุคคลมีความคิดและแสดงออกตามความคิด ความรู้สึกรู้สึกของตน นั้นเอง

³ อรวรรณ ปิลาพันธ์โอวาท, การสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวใจ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 36-37.

การจัดการความรู้⁴ (Knowledge Management - KM) เป็นแนวคิดที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ของกระบวนการเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับการประมวลข้อมูล สารสนเทศ ความคิด การกระทำ ตลอดจนประสบการณ์ของบุคคลเพื่อสร้างเป็นความรู้หรือนวัตกรรม และจัดเก็บในลักษณะของแหล่งข้อมูลที่บุคคลสามารถเข้าถึงได้โดยอาศัยช่องทางต่างๆ ที่องค์กรจัดเตรียมไว้ เพื่อนำความรู้ที่มีอยู่ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งปันและถ่ายโอนความรู้ และในที่สุดความรู้ที่มีอยู่จะแพร่กระจายและไหลเวียนทั่วทั้งองค์กรอย่างสมดุล รวมทั้งเป็นไปเพื่อเพิ่มความสามารถในการพัฒนาผลผลิตและองค์กร

การเรียนรู้ขององค์กร (Organizational Learning) เป็นกระบวนการของการปรับปรุงการทำงานโดยผ่านความรู้ความเข้าใจ องค์กรจะเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีต หรือสิ่งที่ผ่านมาในการทำงานตามปกติ ซึ่งถือเป็นเครื่องชี้นำพฤติกรรม เป็นกระบวนการสืบค้นและคัดเลือกสิ่งที่มีผิดพลาด และเรียนรู้จากความผิดพลาดในอดีตเกิดการแบ่งปันความรู้ ความเข้าใจ และโลกทัศน์ร่วมกัน การเรียนรู้ในองค์กรถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกทั้งหลายในองค์กร และเมื่อบุคคลในองค์กรเกิดการเรียนรู้แล้วองค์กรก็จะเกิดการเรียนรู้ด้วยเช่นกัน ซึ่งการเรียนรู้ในองค์กรจะเกิดขึ้นได้ใน 4 ลักษณะดังนี้

1. การเรียนรู้จากการแก้ปัญหา (Problem Oriented Learning)

เป็นการเรียนรู้จากการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงานจะเป็นตัวกำหนดว่าเราจะต้องเรียนรู้อะไรบ้างจึงจะแก้ปัญหานั้นได้ ซึ่งรวมไปถึงวิธีการและตัวบุคคลที่จะต้องเรียนรู้ โดยการเรียนรู้จะเกิดขึ้นในงาน (on-the-job) กระบวนการเรียนรู้จะเชื่อมโยงโดยตรงกับกระบวนการทำงานสถานที่ทำงานจะเป็นที่จำลองสถานการณ์ในการเรียนรู้

2. การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (Team Learning)

การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีมจะทำให้การเรียนรู้มีพลังมากกว่าการเรียนรู้ของบุคคลใน การที่จะเสนอความคิดหรือความรู้ไปสู่องค์กร ทั้งนี้เพราะการเรียนรู้เป็นทีมจะทำให้สมาชิกในทีม ได้คิดอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับแนวคิดที่ซับซ้อนซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาองค์กรทำให้มีการพัฒนา จากความรู้ไปสู่การเป็นนวัตกรรม การประสานงาน และการปฏิบัติ อีกทั้งยังส่งเสริมบทบาทของสมาชิกในทีมต่อทีมอื่นๆ อีกด้วย

⁴พรธิดา วิเชียรปัญญา, การจัดการความรู้: พื้นฐานและการประยุกต์ใช้, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2547), น. 1.

การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีมนี้มีปัจจัยที่สำคัญ คือ ความพึงพอใจในทีม ซึ่งสามารถสร้างได้โดยการเปิดกว้างทางความคิด (openness) ในมุมมองแนวคิดสร้างคุณค่าของทีมให้อยู่เหนือกว่าคุณค่าของบุคคล และสร้างทีมให้เป็นที่ผสมผสานกันของสมาชิก องค์กรควรส่งเสริมให้มีการพูดคุย (dialogue) ซักถาม (inquiry) อย่างกว้างขวาง เปิดโอกาสให้คนใส่ความคิดเห็นลงไปในพื้นที่พันธกิจ เป้าหมาย และกระบวนการทำงานขององค์กร เปิดโอกาสให้พนักงานได้ร่วมกิจกรรมกันเป็นทีม ใช้การเรียนรู้ในทีมช่วยสร้างความเชื่อ ค่านิยม เป้าประสงค์ และโครงสร้างขององค์กร ตลอดจนสร้างความสมดุลระหว่างงานที่ทำการเรียนรู้ในขณะที่ทำงาน การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีมจึงทำให้เกิดการสั่งสมความรู้ ทักษะ และวัฒนธรรมการทำงาน ให้เป็นไปตามแม่แบบการเรียนรู้ในระดับองค์กรพร้อมกับการเสริมสร้างบรรยากาศที่กระตุ้นให้คนในองค์กรเห็นความสำคัญที่จะต้องเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และความรู้ ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ และความ ต้องการทางสังคมทำให้บทบาทของทีมงานมีความสำคัญยิ่งในองค์กรยุคใหม่

3. การเรียนรู้โดยการปฏิบัติ (Action Learning)

การเรียนรู้โดยการปฏิบัติ จะสอนให้คนเรียนรู้โดยผ่านการแก้ปัญหา และการพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาเก่าไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาใหม่ ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาจากการปฏิบัติงาน กรอบแนวคิดพื้นฐานเรื่อง action learning มีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นการเรียนรู้ จากประสบการณ์
- 2) เป็นการเรียนรู้ โดยการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้อื่น
- 3) เป็นการเรียนรู้ โดยให้ผู้ร่วมงานวิจารณ์และแนะนำ
- 4) เป็นการเรียนรู้ โดยนำเอาคำแนะนำจากผู้ร่วมงานไปปฏิบัติ
- 5) เป็นการเรียนรู้ โดยการทบทวนร่วมกับผู้ร่วมงานถึงสิ่งที่ได้นำไปปฏิบัติว่าได้รับความรู้จากการเรียนรู้ในเรื่องดังกล่าวหรือไม่

ความรู้จากการเรียนรู้ในเรื่องดังกล่าวหรือไม่

การสร้างประสบการณ์เป็นการเรียนรู้จากการทำงาน การมีโอกาสทำงานที่ท้าทายมากย่อมมีโอกาสเรียนรู้มาก งานที่ท้าทายจะกระตุ้นให้บุคคลมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนาตนเองเพื่อทำงานให้เสร็จ ขณะเดียวกันงานที่ท้าทายก็อาจมีผลทำให้ความเครียดสูงขึ้น จึงทำให้บุคคลได้เรียนรู้วิธีการจัดการกับความเครียด ผลสำเร็จจากการทำงานที่ท้าทายจะช่วยส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ การเรียนรู้จากประสบการณ์เป็นการเรียนรู้ร่วมกันจากความเป็นจริง ซึ่งจะเป็นการสร้างพลังทางสติปัญญาแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เราเรียกการเรียนรู้แบบนี้ว่า การเรียนรู้แบบมีปฏิสัมพันธ์จากการกระทำร่วมกัน (interactive learning through action)

4. การเรียนรู้และทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นเครือข่าย

เครือข่ายเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ความเชื่อมโยงระหว่างคนที่เข้ามาสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายนี้คือ การเรียนรู้จากประสบการณ์ของกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดและ/หรือ ทรัพยากรระหว่างกันตามความสมัครใจ มีการช่วยเหลือกันมีการติดต่อสื่อสารถึงกันอย่างสม่ำเสมอ แต่ไม่มีการบังคับบัญชาสั่งการ ไม่มีโครงสร้างอำนาจ ดังนั้นจุดร่วมของคนที่เข้ามาเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายจึงได้แก่ การมีแนวความคิดคล้ายคลึงกัน มีความสนใจหรือทำงานในเรื่องเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การติดต่อสื่อสารถึงกันเป็นระยะๆ รวมทั้งอาจมีการระดมพลังร่วมขององค์กรได้

การเรียนรู้เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้บุคคลสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมได้ในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเสมอ ทำให้เกิดการปรับตัวและเรียนรู้ที่จะกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญในสิ่งใหม่ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้จะทำให้เกิดทัศนคติ วิธีการ และวิธีการแก้ปัญหาใหม่ๆ ได้ การเรียนรู้ไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นและเพิ่มความสามารถของบุคคลเท่านั้น แต่ยังช่วยกำจัดสิ่งผิดๆ เกี่ยวกับทัศนคติต่อชีวิต โดยจะทำให้บุคคลเชื่อว่าปัญหาทุกปัญหาสามารถแก้ไขได้เสมอ และสามารถเอาชนะความยากลำบากได้ การเรียนรู้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลมีความกระตือรือร้นและอยากรู้อยากเห็น การเรียนรู้ต้องการทั้งความตั้งใจ แน่วแน่และการติดตามอย่างต่อเนื่อง และการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ดีที่สุดเมื่อเป็นอิสระ ไม่ได้ถูกบังคับ ดังนั้นบทบาทของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรควรเป็นบทบาทที่จะช่วยให้การเรียนรู้เป็นไปด้วยความสะดวก นั่นคือ การจัดบรรยากาศที่เหมาะสมสำหรับการเรียนรู้ จัดหาทรัพยากรสำหรับการเรียนรู้ และจัดองค์ประกอบของการเรียนรู้ให้มีความสมดุลทั้งด้านสติปัญญาและด้านอารมณ์

ประเภทการเรียนรู้ขององค์กร แบ่งได้เป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. การเรียนรู้งาน (Task Learning) เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการทำงาน และแนวทางการเพิ่มสมรรถนะของงานเฉพาะ
2. การเรียนรู้ระบบ (Systemic Learning) เป็นการทำความเข้าใจระบบพื้นฐานและกระบวนการขององค์กร เพื่อทำการพัฒนาและหาแนวทางในการปรับปรุง
3. การเรียนรู้วัฒนธรรม (Cultural Learning) เป็นการเรียนรู้โดยมุ่งที่คุณค่า ทัศนคติ และความเชื่อขององค์กร ที่เป็นรากฐานสำหรับการเพิ่มผลผลิตของการทำงาน
4. การเรียนรู้ความเป็นผู้นำ (Leadership Learning) เป็นการมุ่งที่จะเรียนรู้วิธีการจัดการส่วนบุคคล กลุ่ม ทีมงานและหน่วยงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ

5. การเรียนรู้ทีมงาน (Team Learning) เป็นการเรียนรู้เพื่อจัดทีมงานอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การเรียนรู้เชิงกลยุทธ์ (Strategic Learning) เป็นการมุ่งที่จะเรียนรู้กลยุทธ์พื้นฐานขององค์กร เพื่อหาวิธีการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติการและการปรับปรุง

7. การเรียนรู้การแปรรูป (Transformation Learning) เป็นการมุ่งการเรียนรู้ เพื่อค้นหาแนวทางการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ขององค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ (Attitude)

ความหมายของทัศนคติ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติได้ดังนี้

เซฟเฟอร์⁵ (Shaver, 1971) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ ลักษณะทางจิตประเภทหนึ่งของบุคคล อันมีความโน้มเอียงหรือความรู้สึกที่จะตอบสนองไปในทางชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งหนึ่งหรือเป็นความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่างๆ โดยมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบรวมทั้งความรู้สึกที่จะแสดงพฤติกรรมเฉพาะอย่างยิ่ง

ฟิชบินและแอจเซน⁶ (Fishbein Martin and Ajzen Lcek, 1975) กล่าวว่า ทัศนคติเกิดจากความเชื่อของมนุษย์เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความเชื่อเป็นตัวหล่อหลอมและมีอิทธิพลให้เกิดความรู้สึกเชิงประเมินต่อสิ่งนั้นๆ ว่าเป็นไปในทางบวกหรือลบ เช่น หากความเชื่อเป็นไปในทางบวกทัศนคติที่เกิดขึ้นก็จะเป็นทางบวก หลังจากนั้นบุคคลจะเกิดความตั้งใจที่จะแสดงพฤติกรรมออกมาซึ่งก็จะเป็นไปในทางบวกด้วย จากพฤติกรรมที่แสดงออกนี้เองจะเป็นตัวย้อนกลับไปปรับปรุงความเชื่อของบุคคลต่อไปเป็นวัฏจักรเช่นนี้เรื่อยๆ ไป

ดิน ปรัชญาพุทธ⁷ ให้ความหมายไว้ว่าทัศนคติ คือ แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มาและกลายเป็นแบบอย่างของพฤติกรรมที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

⁵ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. ทัศนคติของข้าราชการพลเรือนต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. (สำนักงาน ก.พ., 2541) น. 7.

⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 7.

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 7.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์⁸ ให้ความหมายไว้ว่า ทักษะคือ ความรู้สึนึกคิดของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจแสดงออกให้เห็นได้จากคำพูดหรือพฤติกรรมที่สะท้อนทัศนคตินั้นๆ คนแต่ละคนมีทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งเล็กน้อยแตกต่างกัน แม้ว่าทัศนคติจะเป็นสิ่งที่เป็นามธรรม (Abstract) แต่เมื่อได้เกิดขึ้นแล้วจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อบุคคลที่มีทัศนคตินั้น บทบาทของทัศนคติต่อพฤติกรรมของคนมีมากแทบจะกล่าวได้ว่าทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตมนุษย์ขึ้นอยู่กับทัศนคติไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ หรือเรื่องสำคัญมากมายเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา⁹ ได้ให้ความหมายของทัศนคติว่า หมายถึง ความรู้สึกที่คนมีต่อสิ่งของ คน หรือเหตุการณ์ เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกว่าจะชอบหรือไม่ชอบ เช่น ทัศนคติเกี่ยวกับงาน ได้แก่ ความพึงพอใจในงาน ความผูกพันต่อองค์กร และความทุ่มเทในการทำงาน ทัศนคติมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคน เช่น คนที่มีความพึงพอใจในงานจะไม่ลาออกหรือขาดงาน

องค์ประกอบของทัศนคติ

ทัศนคติประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ¹⁰ ดังนี้

1. Cognitive Component เป็นองค์ประกอบด้านความเชื่อความคิดและวิธีการมองสิ่งต่างๆ ของบุคคล บุคคลจะมีทัศนคติต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับสิ่งนั้นด้วยว่าสิ่งนั้นมีคุณหรือโทษมากน้อยเพียงใดเป็นความรู้ในเชิงประเมินค่าสิ่งนั้น ดังนั้น ในการวัดทัศนคติผู้วัดจะต้องแน่ใจว่าผู้ถูกวัดนั้นมีความรู้หรือประสบการณ์ในเรื่องนี้มากพอประมาณ ถ้าผู้ถูกวัดไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องนั้นก็ไม่สามารถวัดทัศนคติบุคคลนั้น

2. Affective Component หรือ Feeling Component เป็นองค์ประกอบด้านความรู้สึกหรืออารมณ์ของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งเร้าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่บุคคลประเมินสิ่งเร้านั้นว่ารู้สึกอย่างไร พอใจหรือไม่พอใจ ต้องการหรือไม่ต้องการ

3. Action Tendency Component หรือ Behavioral Component เป็นองค์ประกอบด้านความพร้อมหรือความโน้มเอียงที่บุคคลประพฤติปฏิบัติหรือตอบสนองต่อสิ่งเร้าในทิศทางที่จะ

⁸ สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : เพื่อฟ้าพรินต์ติ้ง, 2544) น. 185.

⁹ พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สักดีโสภากรพิมพ์, 2544) น. 25.

¹⁰ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. ทัศนคติของข้าราชการพลเรือนต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, (สำนักงาน ก.พ., 2541) น. 8-9.

สนับสนุน หรือคัดค้านตามความคิด หรือความเชื่อของตนโดยปกติการวัดทัศนคติส่วนมากจะมุ่งวัดองค์ประกอบด้านความรู้และด้านความรู้สึก (องค์ประกอบที่ 1 และ 2)

โดยทั่วไปแล้วทัศนคติจะเกิดขึ้นได้จากการเรียนรู้ และโดยมากเป็นการเรียนรู้ทางสังคม ดังนั้นการเกิดทัศนคติจึงมีได้หลายทาง ดังรายละเอียดต่อไปนี้¹¹

1. ประสบการณ์เฉพาะ ประสบการณ์ที่ได้รับเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งอาจออกมาในรูปแบบของการได้รับรางวัลหรือถูกลงโทษ ซึ่งประสบการณ์ที่ทำให้เกิดความพอใจย่อมทำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อสิ่งนั้น ส่วนประสบการณ์ที่ไม่น่าพอใจก็ย่อมเกิดเป็นทัศนคติที่ไม่ดีต่อสิ่งนั้นเช่นกัน

2. การสอน อาจเป็นแบบแผนหรือไม่เป็นแบบแผนก็ได้ โดยจะได้รับการสอนผ่านทางบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่สอน เช่น บ้าน โรงเรียน วัด สื่อมวลชนต่างๆ ซึ่งจะทำให้ได้รับทัศนคติที่สังคมมีอยู่และนำมาขยายตามแต่ประสบการณ์ของแต่ละบุคคล

3. ตัวอย่าง ทัศนคติบางอย่างเกิดขึ้นจากการเลียนแบบ โดยการแปลพฤติกรรมของคนอื่นออกมาเป็นรูปทัศนคติ ถ้ามีการยอมรับนับถือหรือเคารพคนนั้น ก็มักจะยอมรับแนวความคิดของเขาตามที่เข้าใจด้วย

4. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน มีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนทัศนคติของบุคคล เช่น การปฏิบัติตนในวัด หรือการแต่งกายของคนในสถานการณ์ต่างๆ จะเป็นสิ่งที่ให้แนวทัศนคติแก่บุคคลเป็นอันมาก

ทัศนคติที่บุคคลแสดงออกมี 3 ประเภท คือ¹²

1. ทัศนคติทางบวก (Positive Attitude) เป็นทัศนคติที่จะชักนำให้บุคคลแสดงปฏิกิริยาในด้านดีต่อบุคคลอื่นและสิ่งแวดล้อมรอบตัว รวมทั้งอาจมีส่วนทำให้คนหรือกลุ่มคนตัดสินใจมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วย

2. ทัศนคติทางลบ (Negative Attitude) เป็นทัศนคติที่ชักนำให้บุคคลมีความรู้สึกที่ไม่ดีหรือเป็นไปในทางลบต่อบุคคลอื่นและสิ่งแวดล้อมรอบตัว ซึ่งเป็นทิศทางตรงกันข้ามกับทัศนคติทางบวก ทัศนคติในทางลบมักจะเกิดขึ้นร่วมกับความไม่พอใจ อันจะมีผลทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในองค์กรหรือสังคมได้

¹¹ ชม ภูมิภาค, จิตวิทยาการเรียนการสอน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523) น. 108-109.

¹² เรื่องเดียวกัน, น. 109.

3. ทักษะคตินิ่งเฉย (Passive Attitude) เป็นทัศนคติของบุคคลที่แสดงออกมาในลักษณะไม่มีความรู้สึกต่อบุคคล เรื่องราว หรือสิ่งต่างๆ ซึ่งอาจเนื่องมาจากการไม่มีความคิดเห็นต่อบุคคล เรื่องราว หรือสิ่งต่างๆ นั้นเอง

ทัศนคติเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของมนุษย์นั้น มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงอยู่ 3 ระดับ คือ¹³

1. การเปลี่ยนแปลงความคิด สิ่งที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ มาจากข้อมูลข่าวสารใหม่ ซึ่งอาจมาจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

2. การเปลี่ยนแปลงความรู้สึก การเปลี่ยนแปลงในระดับนี้จะมาจากประสบการณ์หรือความประทับใจ หรือสิ่งทำให้เกิดความสะเทือนใจ

3. การเปลี่ยนพฤติกรรม เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินชีวิตในสังคม ซึ่งไปมีผลต่อบุคคลทำให้ต้องปรับพฤติกรรมเดิมเสียใหม่

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีส่วนเกี่ยวข้องกัน โดยตรง กล่าวคือ ถ้าความคิด ความรู้สึก และพฤติกรรมถูกกระทบในระดับใดก็ตาม ก็จะมีผลต่อการเปลี่ยนทัศนคติ นอกจากนี้องค์ประกอบต่างๆ ในกระบวนการสื่อสารไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของผู้ส่งสาร ลักษณะของข่าวสาร คุณสมบัติของช่องทางการสื่อสาร และคุณสมบัติของผู้รับสาร ก็ล้วนแต่มีผลกระทบต่อทัศนคติได้ทั้งสิ้น

ในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลนั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ¹⁴

1. การเปลี่ยนแปลงไปในทางเดียวกัน หมายถึง ถ้าบุคคลมีทัศนคติเดิมเป็นไปในทางบวกก็จะเพิ่มมากขึ้นในทางบวกด้วย แต่ถ้าทัศนคติเป็นไปในทางลบก็จะเพิ่มมากขึ้นในทางลบด้วยเช่นกัน

2. การเปลี่ยนแปลงไปคนละทาง หมายถึง ถ้าบุคคลมีทัศนคติเดิมที่เป็นไปในทางบวกก็จะลดลงในทางลบ และถ้าทัศนคติเป็นไปในทางลบก็จะเปลี่ยนไปในทางตรงกันข้าม

¹³ จุมพล รอดคำดี, สื่อมวลชนเพื่อการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) น. 117.

¹⁴ อรวรรณ ปิลาพันธ์โสภาท, การสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวใจ, น. 38.

สภาพการศึกษาไทยในปัจจุบัน

การศึกษาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับหลายองค์ประกอบและแต่ละองค์ประกอบก็ยังมี ความซับซ้อน และละเอียดอ่อนอยู่ในตัวอีก ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการศึกษาจึงต้องมี ปรัชญา เป็นเป้าหมายใหญ่ มีวัตถุประสงค์เป็นเครื่องชี้แนวทาง และมีนโยบายที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ เพื่อให้การศึกษาของประเทศเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนและสังคมได้อย่างเหมาะสม

ประเทศไทยเริ่มจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แต่มีไว้ว่าก่อนหน้านี้คนไทยจะไม่ได้รับการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นสิ่งคู่กับสังคมอยู่เสมอ แต่เป็นการศึกษาที่ไม่เป็นระบบไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ไม่มีหลักสูตร ไม่มีแผน นโยบาย หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นระบบ แต่นับจากที่พระองค์ท่านได้ทรงปฏิรูปการศึกษาไทยในครั้งนั้นสำเร็จแล้วระบบการศึกษาของประเทศจึงเริ่มเป็นรูปร่างขึ้น และครบถ้วนสมบูรณ์มาจนปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาที่เป็นรูปแบบสากลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางไว้ให้ประเทศนั้นเมื่อเวลาผ่านไปนานย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปรับ ประยุกต์ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกประเทศในโลกต้องดำเนินการเหมือนกัน แต่สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการศึกษาทบทวนพัฒนาการทางการศึกษาที่ผ่านมา เพื่อการปฏิรูปการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ดำเนินงานโดยมุ่งเน้น เชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทั้งด้านผู้เรียนและครู การแก้ปัญหาเป็นแบบตั้งรับ และไม่สามารถแก้ได้ทันการณ์ทำให้คุณภาพชีวิตของคนไทยด้อยลง สมรรถภาพทางการแข่งขันสู้กับประเทศอื่นไม่ได้ ในปัจจุบันได้มีการปรับกระบวนทัศน์ ของการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษามายึดคนเป็นศูนย์กลาง ส่วนด้านการศึกษาที่หันมายึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ล้วนแต่มุ่งความสำคัญที่คนทั้งสิ้น เพราะเห็นว่า “คน” คือองค์รวมของการพัฒนาทุกด้าน ดังนั้น ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 9 (2545-2549) จึงกำหนดปรัชญา วัตถุประสงค์ และนโยบายทางการศึกษาเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ประเทศไทยเผชิญอยู่

จากแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 9) ได้สรุปสภาพสังคมไทยว่าในช่วงห้าสิบปีที่ผ่านมา สังคมไทยมีการพัฒนาที่ขาดความยั่งยืน มีปัญหาหลายประการและบางเรื่องอยู่ในขั้นวิกฤติ ซึ่งมีสาเหตุทั้งที่มาจากภายในสังคมของเราเอง และจากการคล้อยตามกระแส โลกาภิวัตน์ซึ่งสรุปได้เป็นประเด็นย่อยๆ ดังนี้

1. ปัญหาการว่างงานสูงขึ้น ซึ่งมีผลมาจากภาวะเศรษฐกิจวิกฤติ และมีผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ความยากจน ยาเสพติด อาชญากรรม ครอบครัวล่มสลาย ฯลฯ

2. ในกระแสโลกาภิวัตน์ จะมีความรุนแรงในการแข่งขัน จำเป็นต้องสร้างฐานความรู้ที่เข้มแข็งให้กับประชาชน เพราะมิฉะนั้นประชาชนไทยจะอยู่ในสถานะเสียเปรียบเพราะขาดความรู้เท่าทัน และไม่สามารถปรับตัวได้

3. ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมที่รุนแรงและเกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมในเรื่องดังกล่าว

4. คุณภาพการศึกษา และความรู้ของคนไทยโดยเฉลี่ยต่ำลง และมีมาตรฐานค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอีกหลายประเทศในระดับเดียวกัน

5. อิทธิพลของกระแสการบริโภคนิยม และวัตถุนิยม ทำให้คนในสังคมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม คนส่วนใหญ่ขาดสติปัญญาในการคัดสรรกลั่นกรองทางวัฒนธรรม แม้ผู้ที่มีการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยก็ตาม

6. ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและศิลปะไทยที่ทรงคุณค่าถูกละเลย

7. สถาบันทางศาสนา ซึ่งเคยเป็นหลักสำคัญของสังคมไทยมีความด้อยลงในฐานะที่เคยเป็นแหล่งการเรียนรู้ศึกษาของเยาวชน และในฐานะที่พึงทางใจ คนทั่วไปเน้นแต่พิธีกรรมมากกว่าหลักธรรม และเยาวชนปัจจุบันไม่ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางจิตใจเท่ากับวัตถุ ทิศทางใหม่ของการศึกษาไทย

จากสภาพปัญหาดังกล่าวเมื่อมีการปฏิรูประบบการศึกษาไทยครั้งใหม่ จากผลของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และแนวนโยบายอันใหม่ โดยให้ความสำคัญของแต่ละด้านอย่างทัดเทียมกันทั้งทุนด้านเศรษฐกิจ ทุนด้านสังคม ทุนมนุษย์ และทุนธรรมชาติ โดยยึดมั่นในวัฒนธรรมวิถีชีวิตไทยที่มีศาสนาธรรมเป็นหลักใจ ให้คงเอกลักษณ์มั่นคงไว้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ของโลก

ในปัจจุบันและอนาคต สังคมมนุษย์จะเป็นสังคมที่ต้องอยู่บนฐานความรู้ ความรู้และเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงต้องส่งเสริมความรู้ความสามารถของประชากรอย่างเต็มที่ และมีคุณภาพ ทั้งนี้รัฐจะต้องพยายามทำให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ เพื่อให้เกิดพลังชุมชนที่เข้มแข็งเป็นฐานมั่นคงที่สำคัญของสังคมที่มีเสถียรภาพต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้มาตรา 81 โดยสาระสำคัญคือ รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น เป็นกฎหมายแม่บทและเป็นกรอบนโยบายหลักของประเทศในงานด้านการศึกษาด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเปรียบเสมือนแผนแม่บทของการศึกษาไปด้วยในตัวและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในระบบการศึกษาของประเทศ มีสิ่งใหม่ๆ ที่ในระบบการจัดการศึกษาแต่เดิมไม่ได้กำหนดไว้ เช่น มาตรฐานการศึกษา

การประกันคุณภาพ การใช้ประกอบวิชาชีพ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมุ่งจัดหรือลดปัญหาต่างที่ การศึกษาไทยเผชิญอยู่

แนวคิดปรัชญาหลักในการจัดการศึกษา

ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้นำแนวคิดปรัชญาหลักเศรษฐกิจพอเพียงของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นพื้นฐาน หรือในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็น แผนรวมของประเทศก็เช่นกัน เพราะเป็นปรัชญาที่ยึดทางสายกลางของความสมดุลพอดี การรู้จัก ประมาณอย่างมีเหตุผล การพึ่งตนเองให้มากที่สุด มีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางดำเนินชีวิต เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการระดม ความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ต่อเนื่องมาจากฉบับที่ 8 (2540-2544) ซึ่งเป็นฉบับที่ปรับแนวคิดและกระบวนทัศน์ใหม่ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของ แผนพัฒนาประเทศที่หันมายึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อให้คนไทยมีความสุขพึ่งตนเอง และก้าวทันโลกโดยยังรักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทยไว้ สามารถเลือกใช้ความรู้และเทคโนโลยี อย่างคุ้มค่าเหมาะสม มีระบบคุ้มกันที่ดีมีความยืดหยุ่นพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ควบคู่ไปกับการมี คุณภาพและความซื่อสัตย์สุจริตและเน้นให้ครอบครัวเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญที่สุด

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นพื้นฐานการบริหารและการพัฒนา ประเทศได้ในทุกภาคการผลิต รวมทั้งเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตและปฏิบัติงานของคนไทยทั้ง ในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชนและสังคม โดยคำนึงถึงประเด็นสำคัญดังนี้

1. การดำเนินการในทางสายกลางที่อยู่บนพื้นฐานความพอดี เป็นการพึ่งตนเอง ขณะเดียวกันให้ก้าวทันโลกในยุคโลกาภิวัตน์
2. ความพอเพียงที่เน้นการผลิต และบริโภคอยู่บนความพอดีพอประมาณสมเหตุผล
3. ความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมที่สมดุลระหว่าง โลกาภิวัตน์ และท้องถิ่นนิยม มีความหลากหลายในโครงสร้างการผลิต มีการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ทำลายทรัพยากร สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ภูมิปัญญา และวิถีชีวิตที่ดีงาม
4. การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรในการเตรียมความพร้อมรู้เท่าทันต่อผลกระทบที่ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหรือสาเหตุต่างๆ มีความยืดหยุ่นในการปรับตัว มีการตัดสินใจอย่างมี เหตุผล มีความเข้มแข็ง มั่นคงและยั่งยืน
5. การเสริมสร้างจิตใจคนในชาติให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต มีสติปัญญา มีความเพียร อดทน และรอบคอบ

ปรัชญาตามแนวทางของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นปรัชญาที่มุ่งเน้นให้เกิด การบูรณาการแบบองค์รวมที่ยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และพัฒนาอย่างมี “คุณภาพ” ทั้ง ด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น หลักการแห่งกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ใน แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 นี้ จึงเป็นแผนบูรณาการทั้งการศึกษา ศาสนา ศิลปะและ วัฒนธรรม เชื่อมโยงอยู่ในกระบวนการเดียวกันอย่างมีคุณภาพและให้มีความต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยเน้นครอบครัวเป็นสถาบันหลักที่สำคัญ ต่อด้วยการพัฒนาความรู้และทักษะพื้นฐานที่เด็กและ เยาวชนไทยทุกคนต้องเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ รวมทั้งต้องเป็นการศึกษาที่เอื้อ ให้ผู้เรียนสามารถแสวงหาความรู้ใหม่ได้จากแหล่งความรู้ต่างๆ การศึกษาเพื่อพัฒนาบุคคลให้ มีทักษะอาชีพ พัฒนาสมรรถนะเพื่อการแข่งขันและรู้เท่าทันโลก รวมทั้งการศึกษตลอดชีวิต เพื่อช่วย ให้คนสามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลง สามารถสร้างสรรค์คุณภาพชีวิตที่ดี และการพัฒนาที่ ยั่งยืนทุกด้าน

การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน สามารถ ดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีสันติสุข และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุกๆด้านของประเทศ โดยนัยดังกล่าวความมุ่งหมายของ การจัดการศึกษาจึงเน้นการพัฒนาบุคคลใน 4 ด้านอย่างสมดุลและกลมกลืนกัน คือ

1.ด้านปัญญา บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงเป็นผู้มีปัญญา คือรู้จักเหตุและผล รู้จัก แยกแยะผิดชอบชั่วดี คุณและโทษ สิ่งไม่ควรกระทำและไม่ควรกระทำบนพื้นฐานของความเป็นจริง รู้จักแก้ไขปัญหาได้อย่างฉลาด และรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและ หลากหลาย มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และใฝ่เรียนใฝ่รู้เพื่อความก้าวหน้าทางความรู้และวิทยาการ ต่างๆรู้คุณค่าของภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของสังคมไทย และรู้จักเลือกรับวิทยาการและวัฒนธรรม จากภายนอก

2.ด้านจิตใจ บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงรู้จักฝึกฝนจิตใจของตนให้มีความเจริญองงาม ทางคุณธรรม ได้แก่ มีความละเอียดต่อการกระทำผิด รู้จักควบคุมตนเองให้พฤติกรรมอยู่ในกรอบ ของความถูกต้องดีงาม มีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทางจิตใจ รู้จักพอ มีสมาธิ และมีความอดทน หนักแน่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่การทำงานและการดำรงชีพ

3.ด้านร่างกาย บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงมีร่างกายที่เจริญเติบโตเหมาะสมกับวัย รู้จัก ดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของร่างกาย ทั้งของตนเองและสมาชิกในครอบครัว และสามารถพัฒนา สมรรถภาพของร่างกายให้เหมาะสมกับการงานและอาชีพ

4.ด้านสังคม บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงมีพฤติกรรมทางสังคมที่ดีงาม ทั้งในการทำงาน และการอยู่ร่วมกันในครอบครัว องค์กร และสังคมรู้จักการช่วยเหลือเกื้อกูลประโยชน์แก่กันโดยไม่

เห็นแก่ตัว มีความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น สามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งสามารถใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อการติดต่อสื่อสารกับนานาประเทศได้ สามารถธำรงรักษาเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของไทย ตระหนักและปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบที่พึงมีต่อผู้อื่น ต่อสังคม และต่อมวลมนุษยชาติ มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาและสร้างสรรค์สังคมให้มีสันติสุข รู้และเคารพในสิทธิและเสรีภาพของตนเองและผู้อื่นตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนร่วมส่งเสริมบทบาทของประเทศในประชาคมโลกในทางที่เหมาะสม

ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาของชาติ โดยมุ่งให้มนุษย์มีชีวิตที่สมบูรณ์ และสังคมที่ดีงาม ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่ดี เก่ง และมีความสุข สังคมที่ดีงามคือ สังคมที่มีคุณภาพ สังคมแห่ง ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ดังนี้

1. ชีวิตที่ดี เก่ง และมีความสุข เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาไทยในภาพรวม ชีวิตที่ดี คือ การเป็นคนดี ดำเนินชีวิตบนแนวทางบรรทัดฐานที่สังคมยอมรับมีคุณภาพชีวิตที่ดี จิตใจดีงาม ดำรงตนตามหลักคุณธรรมของศาสนา ด้านพฤติกรรมที่แสดงออก คือ ความขยัน มีวินัย ซื่อสัตย์ เกื้อกูลแก่สังคมและคนรอบข้าง ไม่ดูคายน ในปัญหาต่างๆ ของสังคม พากเพียรใฝ่รู้ รักตนเองตลอดถึงครอบครัว สังคม ประเทศชาติ และสรรพชีวิตร่วมโลก ตลอดจนสิ่งแวดล้อม รู้จักเสียสละ และอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมที่แตกต่างกันทางด้านวัฒนธรรม หรือวิถีชีวิตต่างๆ ได้

2. คนที่เก่ง คือคนที่มีสมรรถภาพสูงในการดำเนินชีวิต โดยใช้สติ ปัญญา เป็นตัวนำในการแก้ปัญหา หรือกระทำการต่างๆ มีความต้องการพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นอยู่เสมอ มีความกล้าในทางที่สมควร ใช้เหตุผลควบคุมอารมณ์ตนเอง เป็นคนที่ทันสมัย ทันเหตุการณ์ รู้จักเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ไม่ได้หลงไปตามกระแสอย่างผิดๆ มีความสามารถวิเคราะห์วิจัยแยกแยะถึงคุณค่าของภูมิปัญญา ด้านต่างๆ และสามารถใช้ศักยภาพความถนัดของตนที่มีอยู่นำมาพัฒนาให้มีคุณค่าทั้งต่อตนเองและสังคมประเทศชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ ศิลปะ คนตรีหรือด้านอื่นๆ

3. คนที่มีความสุข คือคนที่มีสุขภาพจิตและสุขภาพกายดี ร่าเริง แจ่มใส มองโลกในแง่ดี แต่ยอมรับความจริงของความเป็นไปในสังคมต่างๆ ของโลกและชีวิตได้สามารถปรับตัวได้ดีในทุกสถานการณ์ รักษาสมดุลของชีวิตในด้านต่างๆ ได้อย่างพอเหมาะพอดี มีความภูมิใจในความเป็นตนเอง เข้ากับคนที่แตกต่างจากตนเองได้

4. ด้านคุณภาพ คือสังคมที่มุ่งจะพัฒนาให้คนไทยทุกคนมีความเสมอภาคที่จะพัฒนาตนเองให้เต็มตามศักยภาพเพื่อดี เก่ง และมีความสุข เป็นสังคมที่เข้มแข็ง และมีเสถียรภาพทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งจะพัฒนาควบคู่กันไปทุกด้านอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นสังคมเปิด โปร่งใส เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาและทางด้านอื่นๆ ของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกันทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำและร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมทางการเมือง และกิจกรรมสาธารณอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับตนเอง โดยปราศจากการขัดขวาง กีดกัน

5. สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ เป็นวัตถุประสงค์ที่จะสร้างคนไทยทุกคนให้มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รักความรู้ ใฝ่รู้ รู้จักเลือกสรรความรู้ที่มีคุณค่าและนำมาใช้ประโยชน์ใฝ่ใจพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ หรือปรับประยุกต์ความรู้ใหม่ให้สนองตอบต่อภูมิปัญญาเดิมของตนเองอย่างเหมาะสม ไม่หยุดนิ่งกับความรู้เท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้มุ่งให้สถาบันของสังคมตั้งแต่หน่วยเล็กที่สุดคือครอบครัวไปจนถึงระดับชาติให้มีส่วนร่วมสนับสนุนหรือเข้ามาร่วมกับการจัดการศึกษาตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน จนถึงอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบโรงเรียนตลอดจนส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อพัฒนาสติปัญญาของคนในสังคมให้เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ยิ่งๆ ขึ้นต่อไป

6. สังคมแห่งความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน เป็นวัตถุประสงค์ที่จะฟื้นฟูคุณค่าของวัฒนธรรมไทยและสืบสานต่อไปให้ยืนยาว เพื่อเป็นเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมไทยเป็นวัฒนธรรมที่เอื้อเฟื้อต่อผู้อื่นและมีความเป็นมิตร เมตตากรุณาเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว เห็นได้จากการมีวิถีชีวิตที่พึ่งพาอาศัยกันและกันมาในอดีตการศึกษาจะมุ่งให้สืบสานและพัฒนาคุณค่าวัฒนธรรมเหล่านี้ให้เข้มข้นขึ้นให้เครือข่ายชุมชนเข้มแข็ง และไม่ทิ้งค่านิยมเดิม แต่จะมีจิตสำนึกแห่งความเป็นไทยให้มากขึ้นทั้งนี้ต้องไม่ทอดทิ้งผู้ด้อยโอกาส และคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ควบคู่กันไป

นโยบายการจัดการศึกษาระดับต่างๆ

นโยบายหลักในการจัดการศึกษา

โดยหลักแล้วนโยบายมีหลายประเภท หลายระดับ และหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องแต่ละระดับรัฐบาลจะเป็นระดับสำคัญในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในเรื่องใด ในทิศทางใด จะชะลอ หรือเร่งรัดในกิจกรรมใด ให้ความสำคัญกับเรื่องใด มากกว่ากันอย่างไร ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่หน่วยปฏิบัติจะต้อง

ดำเนินการให้อยู่ในกรอบและทิศทางของนโยบายนั้น และเมื่อปรับไปสู่แผนงาน โครงการและ กิจกรรม ก็จะต้องให้สอดคล้องกันในทุกระดับทุกส่วน

ลักษณะที่เป็นปัญหา นโยบายการศึกษาของไทย คือ ประเทศมีการเปลี่ยนรัฐบาล บ่อยครั้ง รัฐบาลแต่ละชุดไม่สามารถอยู่บริหารประเทศได้ครบตามวาระ 4 ปี ตามกำหนด นโยบาย ทางการศึกษาจึงมักสะดุด ชะงัก หรือชะลอ หรือปรับเปลี่ยนและเกิดความไม่ต่อเนื่อง ไม่นิ่ง และ ดำเนินการไปไม่ได้ตลอด หรือไม่ได้ดำเนินการเลย จะเห็นได้จากภาวะปัจจุบันที่ยังเป็นปัญหา ถกเถียงกัน แม้ในระดับนโยบายหรือโครงสร้างหลักแสดงให้เห็นว่าการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับ การเมืองอย่างมากถ้าการเมืองไม่มีเสถียรภาพไม่แน่นอนก็จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนา การศึกษา และบางครั้งการศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและทำให้ การศึกษาไทยไม่พัฒนาไปอย่างเท่าเทียมกับนานาประเทศในระดับเดียวกัน ทั้งที่ใช้ทรัพยากรมาก เป็นอันดับหนึ่งของค่าใช้จ่ายของประเทศทำให้ประชาชนไม่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ หรือไม่ ได้รับคุณภาพที่เท่าเทียมกัน และส่งผลให้ศักยภาพโดยรวมของประเทศลดลงไปด้วย เพราะความ ไม่แน่นอนของนโยบายและการนำเอาการศึกษาไปเป็นเครื่องมือทางการเมืองหรือเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกต่อพวกพ้อง ไม่ว่าจะเป็นการตั้ง-ยุบรวม สถาบันการศึกษาก็ดี การจัดงบประมาณให้กับ การศึกษาแต่ละส่วนก็ดี เท่าที่ผ่านมายากที่จะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และบางครั้งทำให้ไม่เป็นไปตามนโยบาย หรืออาจถึงขั้นขัดแย้งกับนโยบายและแผนการศึกษาที่กำหนดไว้ก็มี

นโยบายของรัฐบาล

ด้านการศึกษา

รัฐบาลปฏิรูปการศึกษาตามเจตนาคำรณแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ ระบบเศรษฐกิจ ฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกรวมได้ ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจสังคมโดย ยึดหลักการศึกษาสังสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน ดังนี้

1. เร่งจัดให้ระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งปวงอย่างแท้จริง
2. เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุก ประเภท และทุกระดับตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อเพิ่มและกระจาย โอกาสทางการศึกษาให้คนไทยทั้งในเมืองและชนบท
4. จัดให้มีวิทยาลัยชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดที่ขาดแคลนสถาบันอุดมศึกษา

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษา และฝึกอบรมโดยรัฐเป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับ คุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้ห้องศึกรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัว และอื่นๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส

6. สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน

7. ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและกีฬาในการให้การศึกษาอบรมแก่เด็กและเยาวชน

8. ปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักการเรียนรู้ด้วยตนเอง และหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนิสัยรักการอ่านการจัดให้มีห้องสมุดศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และสื่อการเรียนรู้ประเภทต่างๆ อย่างทั่วถึง

9. ส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชน รวมทั้งพัฒนาและผลิตครูที่มีคุณภาพและคุณธรรม

10. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาเพื่อให้เด็กและเยาวชนมีวินัย ใฝ่เรียน และทำงานเป็น

11. ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือมัธยมปลาย ผู้ว่างงาน และผู้สูงอายุได้ฝึกงานอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้

12. ปฏิรูปอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น และพัฒนาถึงระดับปริญญาตรีเพื่อตอบสนองต่อภาคเกษตร อุตสาหกรรมและภาคบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้เรียนได้เข้าฝึกทักษะในสถานประกอบการ

ด้านการศาสนา

1. ส่งเสริมและสนับสนุนศาสนศึกษาและศาสนาทางาเพื่อเผยแพร่วัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้มีการพัฒนาศาสนสถานให้สะอาด ร่มเย็น สงบสุข เพื่อให้เป็นประโยชน์ด้านจิตใจต่อชุมชน

2. สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้ศึกษาศาสนธรรมและร่วมประกอบพิธีกรรมทางศาสนามากขึ้น โดยเฉพาะกับสมาชิกในครอบครัว

3. เอื้อให้ศาสนิกชนต่างศาสนาร่วมมือกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวมเพื่อความสามานฉันท์และเพื่อสันติธรรมในสังคม

ด้านวัฒนธรรม

1. ส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษา ได้สืบค้นและศึกษาเรื่องราวของมรดกศิลปวัฒนธรรมไทย เพื่อการอนุรักษ์ เผยแพร่ และสืบสานศิลปวัฒนธรรมไทย

2. พัฒนาแหล่งวัฒนธรรม ศิลปวัตถุ และโบราณสถาน ให้เป็นแหล่งเรียนรู้และแหล่งรายได้ของประชาชน

3. ประสานให้ประชาชน และเยาวชนมีบทบาท และกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม ร่วมกับสถานศึกษาครอบครัว และชุมชน

4. สนับสนุนให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เชิดชู และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมไทยอย่าง สมศักดิ์ศรีและสร้างสรรค์

จากภาพรวมนโยบายในระดับแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวแล้วสามารถสรุปได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับอุดมศึกษา แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่จะศึกษา

ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นระดับที่สำคัญต่อประเทศและเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เป็นการจัดการประสบการณ์ด้านความรู้ ความสามารถทักษะและคุณค่าที่จำเป็นต่อชีวิต ซึ่งได้แก่ ความรู้ ความสามารถ และทักษะในการสื่อสารทั้งด้านการพูดและการเขียน ด้านการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยเหตุผลเชิงวิทยาศาสตร์ ตลอดจนมีความรู้ในศาสตร์ต่างๆ ที่จะใช้ในการดำรงชีวิต ส่วนด้านคุณค่านั้น หมายถึงความมีจิตใฝ่อดิฉิมา ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ความมีคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักศาสนา การอนุรักษ์สืบสานเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันก็มีวิสัยทัศน์ที่ทันต่อความเป็นไปและความก้าวหน้าในสังคมโลก

นโยบายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือรัฐจะจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงให้กับทุกคน อย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ด้วยหลักการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน และการใช้นวัตกรรมตลอดจนรูปแบบที่หลากหลาย ให้สอดคล้องกับสภาพความแตกต่างของแต่ละบุคคล และความแตกต่างของท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาระดับนี้มุ่งเพื่อให้ผู้เรียนมีพัฒนาการทางร่างกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคม เหมาะสมกับวัย มีความรู้คุณธรรมที่จะดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นสุข บนพื้นฐานความเป็นไทยอย่างมีศักดิ์ศรี และภาคภูมิใจ สามารถพึ่งตนเองมีทักษะที่จะแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง มีทักษะเบื้องต้นในการประกอบอาชีพ มีวิสัยทัศน์อันกว้างไกลพอที่จะรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลก มีจิตสำนึกที่ถูกต้องทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีความมุ่งมั่นในการอนุรักษ์สืบสานวัฒนธรรมไทยและภูมิปัญญาของไทย ทั้งนี้ได้กำหนดคฤทศาสตร์ดำเนินการไว้เป็น

ระยะๆ ตั้งแต่ระยะแรกเริ่มต้นจนถึงระดับที่ชุมชนและท้องถิ่นมีความพร้อมเพียงพอที่จะรับผิดชอบ การศึกษาระดับนี้ได้ด้วยตัวเอง และได้กำหนดมาตรการที่สำคัญไว้ดังต่อไปนี้

มาตรการที่ 1 รัฐจัดการศึกษาให้มีรูปแบบหลากหลายที่ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ ตามศักยภาพ และตามสภาพการณ์ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการศึกษาสามารถทำได้หลาย รูปแบบ หลายวิธีการทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและตามอัธยาศัยโดยอาศัยความร่วมมือขององค์กรหลายฝ่าย อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ได้แบบเฉพาะบุคคล เป็นกลุ่มทั้งกลุ่มใหญ่ หรือ กลุ่มย่อย วิธีการเรียนก็อาจแตกต่างกันไปพร้อมๆ กับเพื่อในระบบชั้นเรียน หรือเรียนบางส่วนด้วย ตนเองโดยการใช้สื่อต่างๆ หรือระบบที่ทันสมัยในปัจจุบันและผู้เรียนเองก็มีความแตกต่างกัน ทางด้านสติปัญญา ความเข้าใจ ระยะเวลา ฐานะเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมและอื่นๆ

มาตรการที่ 2 มรดกของสังคมไทยที่ได้สั่งสมมาหลายร้อยปีได้ช่วยให้ประเทศพื้น ภาวะวิกฤตได้ทุกยุคทุกสมัย ต้องจัดให้เป็นแกนของการเรียนรู้โดยปรับให้เหมาะสมกับอายุ ระดับ และท้องถิ่น ของผู้เรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน มรดกดังกล่าวได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบัน ศาสนา ค่านิยม การเอื้ออาทร ความมีน้ำใจต่อกัน ความรักถิ่นรักชาติ การรักษารัฐธรรมนูญ การรักษา สมบัติ สาธารณ มรดกด้านศิลปะ สถาปัตยกรรมไทย แพทย์แผนไทย อาหารไทย ระบบครอบครัว ปรชาญชาวบ้าน เครือข่ายชุมชนและภูมิปัญญาไทยด้านต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากสังคมไทยกำลังมีปัญหา ลับสน เพราะการศึกษาขาดพื้นฐานของความเป็นตัวของตัวเองนอกจาก “สิ่งที่นำเข้า” และผลจาก การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจจนประเทศชาติเกือบล้มละลาย การศึกษาจึงต้องหันมาเน้นความสำคัญ ของมรดกไทย ให้เด็กไทยได้มีโอกาสศึกษาโดยจัดให้เหมาะกับวัยของนักเรียน ตลอดจนท้องถิ่นที่ สถานศึกษาตั้งอยู่ ซึ่งจะช่วยให้คนไทยมีความเป็นไทย ภูมิใจในมรดกไทย และดำรงชีวิตอยู่อย่าง ไทย พัฒนาชุมชนของตนเองตลอดจนพัฒนาประเทศ โดยใช้มรดกไทยเป็นฐานอันจะนำไปสู่การ พัฒนาที่ยั่งยืน

มาตรการที่ 3 รัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 43 และ มาตรา 289 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของท้องที่รู้ปัญหาความต้องการ และรู้ วิธีการแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี ในด้านการจัดการศึกษาจึงรู้เนื้อหาสาระที่จะให้ผู้เรียนในท้องถิ่น เรียนรู้มากกว่าบุคคลที่อยู่ส่วนกลางและบุคคลภายนอกที่อยู่อื่น อยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้เรียนรู้สภาพ ของท้องถิ่นเป็นอย่างดี ย่อมสามารถจัดการศึกษาอบรมได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และสามารถจัดได้ทั่วถึงกว่าที่ส่วนกลางจะดำเนินการเองโดยส่วนกลางจะให้การสนับสนุนด้าน ต่างๆ ตลอดจนกำกับดูแลด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา

มาตรการที่ 4 กำหนดบทบาทของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาทอำนาจและหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาอบรมของหน่วยงานแต่ละระดับ ทั้งระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น ระดับองค์การย่อยของรัฐ และเอกชน

สำหรับมาตรการ 3-4 จะเป็นไปได้เพียงใดตามกำหนดนโยบายหรือไม่ยังเป็นประเด็นที่เป็นปัญหา สิ่งหนึ่งที่เป็นกังวลกันอย่างมากคือ ความพร้อมและศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งครูในปัจจุบันที่เคยสังกัดอยู่กับท้องถิ่นยังคงมีความรู้สึกทางลบในด้านนั้นอยู่ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจก็ให้อำนาจและทรัพยากรแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้รองรับภาระงานต่างๆ รวมทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย ดังนั้นการที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับหลัก “เงินไป-งานไปด้วย” สำหรับศึกษาระดับนี้จึงยังคงมีปัญหาไม่ราบรื่นในบางส่วน

มาตรการที่ 5 รัฐสนับสนุนให้ชุมชน องค์กร เอกชน ครอบครัว สถาบันศาสนามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมในการระดมทุนเพื่อการจัดการศึกษาเนื่องจากรัฐได้กำหนดทิศทางให้หน่วยราชการทำหน้าที่กำหนดนโยบายส่งเสริมและกำกับมาตรฐานการศึกษา และจะเพิ่มให้เอกชน องค์กรเอกชน สังคม มูลนิธิ สถาบันศาสนา มีบทบาทในการดำเนินงานมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยงานเหล่านั้นมีทรัพยากร มีศักยภาพที่จะช่วยรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมกับท้องถิ่น

มาตรการที่ 6 ให้รัฐสนับสนุนการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรมบาลี และแผนกสามัญศึกษาได้เรียนรู้อย่างมีคุณภาพ เท่าเทียมกันกับการที่รัฐสนับสนุนการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนปกติของรัฐ ทั้งนี้เพราะมีเยาวชนกลุ่มหนึ่งที่สนใจและพ่อแม่ผู้ปกครองก็สนับสนุนให้เลือกทางเลือกนี้เพื่อการศึกษา หรืออาจเป็นเพราะไม่สะดวกและไม่พร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนปกติ แต่ในสภาพปัจจุบันระบบการศึกษาระบบนี้ยังไม่ได้รับการสนับสนุน งบประมาณในการดำเนินการใกล้เคียงกับโรงเรียนปกติ รัฐจึงควรสนับสนุนให้การศึกษาระบบนี้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

มาตรการที่ 7 รัฐจัดและสนับสนุนเอกชนและองค์กรต่างๆ จัดการศึกษาให้กับผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่มเป้าหมายเป็นการเฉพาะทั้งทางการศึกษาสงเคราะห์ และแผนการศึกษาพิเศษ ในรูปแบบการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามศักยภาพและสภาพของผู้เรียน เนื่องจากปัจจุบันรัฐจัดการศึกษาให้กับประชากรกลุ่มผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสได้น้อย คนกลุ่มนี้พึ่งตัวเองไม่ได้เป็นภาระที่สังคมจะต้องดูแล ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดูแลประชาชนกลุ่มนี้เป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นการคน ทั้งนี้ต้องมีวิธีการที่หลากหลายตามสภาพตลอดจนให้ความรู้เป็นพิเศษแก่ครูที่ต้องดูแลรับผิดชอบ

มาตรการที่ 8 สำหรับประชากรวัยแรงงานที่พลาดโอกาสทางการศึกษาในระบบปกติ ให้รัฐจัดหรือสนับสนุนให้เอกชนหรือองค์กรต่างๆ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้โดยรูปแบบต่างๆ ทั้ง การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้ครอบคลุมและทั่วถึงประชากรในกลุ่มนี้ เนื่องจากประชากรวัยแรงงานจำนวนมากไม่ได้รับการศึกษาอบรมขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมเป็น แรงงานที่ขาดคุณภาพจึงทำให้ผลิตไม่ได้มาตรฐานและไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรความยากจน ไปได้

มาตรการที่ 9 รัฐจัดโครงการเฉพาะกิจเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับเด็กและ เยาวชนในท้องถิ่นทุรกันดาร และเลี้ยงภัยที่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและได้มาตรฐาน คุณภาพ การศึกษาของนักเรียนต่ำกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในพื้นที่ปกติ ขาดแคลนสื่อ แบบเรียน อุปกรณ์การ เรียน ครุภัณฑ์ที่จำเป็นเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอน และมีน้อยกว่าที่โรงเรียนปกติได้รับ นอกจากนี้ครูส่วนใหญ่มาจากภูมิลำเนาต่างถิ่นไม่คุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ทำให้ครู ปรับตัวได้ยาก และครูขาดแรงจูงใจที่จะจัดการเรียนการสอนให้กับเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการที่ 10 รัฐจัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดหลักผู้เรียนเป็นสำคัญทั้งนี้มุ่ง ปฏิรูป 4 ด้าน คือ 1) ด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน 2) ครูและบุคลากรทางการศึกษา 3) การบริหารจัดการ 4) การประกันคุณภาพทางการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา เพื่อให้เด็กได้ เรียนรู้เกี่ยวกับชุมชนตนเอง ครอบครัว ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัญหาของชุมชน โดยครูจะต้องเน้นให้เด็กรู้จักคิด สร้างสรรค์ วิเคราะห์ สังเคราะห์เรื่องราวต่างๆ เพื่อให้เด็กได้อยู่ใน สังคมที่เป็นสังคมแห่งความรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้

มาตรการที่ 11 รัฐกำหนดแนวทางการจัดงบประมาณเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม ความสามารถทางเศรษฐกิจของรัฐเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนการดำเนินงานของ สถานศึกษา และส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ และจะอุดหนุนสถานศึกษาเอกชน เฉพาะส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนในอัตราที่เท่ากันกับผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐเว้นแต่การจัด การศึกษาสำหรับผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส รัฐจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามความเหมาะสม เช่น ค่าที่พัก อาหาร เสื้อผ้า แบบเรียน สื่อเสริมการเรียนรู้สำหรับคนพิการ เป็นต้น

ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

คำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ในที่นี้หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือ ชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้ อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจ เป็นสภาวะที่ตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (Centralization)

ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์กรระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง¹⁵

ทฤษฎีการกระจายอำนาจในทางการเมือง การบริหาร การพัฒนา และทางเศรษฐศาสตร์มีเงื่อนไขหรือข้อสมมติฐานที่มักจะไม่ค่อยได้กล่าวถึงกันมากนัก นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความ หรือความหมายและเงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจ ตัวอย่างเช่น

จรัส สุวรรณเวลา¹⁶ ได้ให้เงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจไว้เป็นประเด็นใหญ่ๆ 3 ประเด็น คือ

1. สถานะของชุมชน

เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ชุมชนระดับล่างคือการมีอยู่ของชุมชนซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็งมีความต้องการปกครองตนเองยิ่งถ้ามีชุมชนที่มีศักยภาพทางการเงิน การคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็งมีความสามัคคีกลมเกลียวกัน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เห็นประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จก็สูง ในทางตรงกันข้ามถ้าในพื้นที่หนึ่งมีคนอยู่รวมกันหนาแน่นแต่ไม่มีความเป็นชุมชนคือต่างคนต่างอยู่ไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ไม่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ไม่มีผู้นำชุมชน หรือมีวัฒนธรรมแบบเจ้าพ่อลูกน้อง แบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวก ฯลฯ ดังนี้เป็นต้นแล้ว ถึงจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งพื้นที่นั้นให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาได้การกระจายอำนาจในสถานการณ์เช่นนี้ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้

2. สถานะขององค์กร

องค์กรต่างๆ มีสถานะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสถานะแวดล้อมภายนอก (ผู้ใช้บริการ เทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต ฯลฯ) เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลาจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมตลอดเวลา หรือในกรณีที่องค์กรเน้นกลยุทธ์เพื่อการขยายตัว ต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ต้องการสร้างงานใหม่ หรือต้องการทดลองวิธีการ

¹⁵ Herbert A.Simon et.al., **Centralization Vs. Decentralization in Organizing the Comptrolrier's Department**, (Hauston : Scholar Book Co.), p.12.

¹⁶ จรัส สุวรรณเวลา, **การปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤศจิกายน 2538), น. 12-15.

ใหม่ ในกรณีเช่นนี้ การกระจายอำนาจจะสมประโยชน์ตามหลักการที่กล่าวถึงข้างต้น ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีสถานะแวดล้อมที่คงที่ เน้นวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ต้องการรักษาสภาพเดิมไว้ไม่ส่งเสริมการขยายตัวหรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน หรือองค์กรที่กำลังใช้กลยุทธ์เพื่อลดขนาดการดำเนินงาน (Cut-back Strategies) หรือต้องการขุบเลิกองค์กร ในกรณีหลังนี้การรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจอาจมีความเหมาะสมมากกว่าการกระจายอำนาจ

สถานะของผู้บริหารในหน่วยงานระดับล่างเป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง ทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการบริหารนั้น มีข้อสมมติพื้นฐานว่า เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจ ผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลยพินิจ (Discretion) หรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นผู้บริหารระดับล่างอาจตัดสินใจผิดพลาดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะความค้อยประสิทธิภาพของผู้บริหารเอง หรืออาจมีแรงจูงใจที่จะใช้ดุลยพินิจหรืออำนาจเพื่อตนเอง เพื่อพวกพ้อง หรือเพื่อเหตุผลอื่นใดก็ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผลดีเสมอไปดังทฤษฎีที่กล่าวถึงก็ได้

วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง องค์กรที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ “ลูกค้า” หรือผู้ใช้บริการ และพนักงานระดับล่างสุดขึ้นมาจนถึงผู้บริหารระดับสูงมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยเปิดเผยโปร่งใสยอมเกื้อกูลสนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้สูง ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจให้องค์การที่มีวัฒนธรรมเผด็จการบริหารงานแบบปิดตัวเอง หรือผู้คนในและนอกองค์กรมีท่าทีเมินเฉยต่อกันและกันไม่สนใจองค์กรยอมไม่ประสมประโยชน์ตามที่กล่าวไว้แต่อย่างใด

ศักยภาพของบุคลากรในองค์กรระดับล่างเป็นอีกปัจจัยหนึ่งหากมีความพร้อมมีศักยภาพสูง มีความกระตือรือร้น และมีความรับผิดชอบต่อน้ำที่สูงเมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระก็จะแสดงความสามารถ มีความคิดริเริ่ม พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้ ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจให้องค์การที่มีพนักงานด้อยคุณภาพยอมไม่อาจคาดหวังที่จะเห็นการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานได้มากนัก

3. ลักษณะกิจกรรม

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นกิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาดการดำเนินการที่ประหยัด (Economy of Scale) แตกต่างกันไป กิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการขนาดเล็กแต่ประหยัดได้ เพราะมีโครงสร้างต้นทุนคงที่ (Fixed Costs) ในสัดส่วนน้อย และมีต้นทุนแปรผัน (Variable Costs) ในอัตราที่สูง กิจกรรมประเภทนี้สามารถกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชน

ในทางตรงกันข้ามกิจกรรมบางประเภทที่มีโครงสร้างต้นทุนคงที่สูงมาก ในขณะที่ต้นทุนแปรผันค่อนข้างต่ำ ในกรณีนี้ควรจะดำเนินการในขนาดที่ใหญ่จึงจะสามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินการได้ กิจกรรมประเภทหลังนี้ควรดำเนินการแบบรวมศูนย์ เพื่อประหยัดต้นทุน การกระจายกิจกรรมให้แก่แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละชุมชนดำเนินการกันเองโดยลำพัง นอกจากจะไม่ช่วยประหยัดแล้วยังอาจมีความสิ้นเปลืองอย่างมากอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายตามทฤษฎีดังกล่าวขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ

ลิจิต ซีรเวคิน¹⁷ ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสรุปได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ อาจสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึงการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

¹⁷ ลิจิต ซีรเวคิน, “การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท”, รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friedrich Herbert, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 3.

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือโดยแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการโดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับ

เลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพแต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

ทฤษฎีในการบริหารงบประมาณ

รากศัพท์

งบประมาณ ประกอบด้วย งบและประมาณ

งบ แปลว่า ส่วนรวม

ประมาณ แปลว่า กะ คาดคะเน หรือกำหนด

งบประมาณ จึงแปลว่าส่วนที่กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึง ส่วนของรายรับหรือรายจ่ายที่กะไว้ คาดคะเนไว้ หรือกำหนดไว้

Budget มาจากคำว่า Bougette ซึ่งเป็นภาษาฝรั่งเศสโบราณซึ่งแปลว่า ถุงย่ามหรือกระเป๋า ในอังกฤษ Budget หมายถึงกระเป๋าใบใหญ่ ซึ่งเสนาบดีคลังของพระเจ้าแผ่นดินใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ซึ่งแสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลงต่อรัฐสภา ต่อมาใช้อุปมาว่าการรวมสิ่งของจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน¹⁸

¹⁸ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), น. 18.

ความหมายของงบประมาณ คำว่า “งบประมาณ” ตามพจนานุกรมหมายความว่า บัญชีหรือจำนวนเงินที่รวม กำหนดรายรับรายจ่ายเงิน ในปัจจุบันนี้งบประมาณมิได้มีความหมายแต่เพียงเอกสารประมาณการรายได้ รายจ่ายของรัฐบาลเท่านั้น งบประมาณหมายความถึงแผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งของรัฐบาล โดยปกติเป็นหนึ่งปีซึ่งแสดงออกเป็นจำนวนเงินที่ประมาณว่าจะต้องใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนั้นพร้อมทั้งแสดงแหล่งที่มาและวิธีการหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานนั้น¹⁹

จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่างบประมาณแผ่นดินก็คือ แผนการเงินซึ่งหมายถึงเป็นแผนที่มีการกำหนดทรัพยากรทางการเงินให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ของมนุษย์เนื่องจากทรัพยากรทางการเงินมีจำนวนจำกัดจะต้องนำมาจัดสรรใช้จ่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ซึ่งมีจำนวนมากมาย ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าอย่างไรจึงจะใช้ทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ไปในทางที่จะให้ประโยชน์มากที่สุด วิธีการสำคัญที่จะแก้ปัญหานี้คือใช้งบประมาณหรือแผนการเงินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเลือกการใช้จ่าย โดยการพิจารณาถึงความต้องการตลอดจนความจำเป็นก่อนหลังตามลำดับได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับสูงสุด

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายความคำว่า งบประมาณ ไว้หลายชนิดแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามที่คานียามของศาสตราจารย์ FRANK P. SHERWOOD แห่งมหาวิทยาลัย SOUTHERN CALIFORNIA ซึ่งมองทางด้านการบริหารเป็นสำคัญ เป็นคำนิยามที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นคำนิยามที่เหมาะสมที่สุดโดยให้คำจำกัดความไว้ว่า “งบประมาณคือแผนงานเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แบบนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการโครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงานให้บรรลุตามแผนที่ซึ่งจะประกอบด้วย การกระทำ 3 ชั้น คือ 1. การจัดเตรียม 2. การอนุมัติ และ 3. การบริหาร”²⁰

ความสำคัญของงบประมาณ งบประมาณมีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์ทุกคน ดังจะเห็นได้จากความหมายของคำว่า “งบประมาณ” ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าคนเราทุกคนจะต้องมีแผนการหาเงินและการจ่ายเงิน เช่น ในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างในองค์การเอกชนก็ดี ในเดือนหนึ่งจะได้รับเงินเดือนเป็นค่าจ้าง เงินจำนวน

¹⁹ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล จุลภาค 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศิลป์สยามการพิมพ์ จำกัด, 2534), น. 1.

²⁰ ดร.ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด, 2536), น. 2, 112-113.

ดังกล่าวผู้ที่ได้รับจะต้องมีแผนการใช้จ่ายเงินว่าจะนำไปใช้ดำเนินการอะไรในแต่ละเดือนค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าอาหาร ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น สิ่งเหล่านี้กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ทุกคน

ความสำคัญของงบประมาณทั้งในแง่รัฐบาลหรือท้องถิ่นก็ดี จะมีผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะในแง่ของกรุงเทพมหานครจะเห็นได้ว่างบประมาณจะเป็น

1. เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารงานต่างๆ ของฝ่ายบริหาร กรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ถือเป็นตัวแทนของประชาชนสามารถควบคุมการบริหารงานของคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร นับตั้งแต่การพิจารณาว่าจะรับหลักการของงบประมาณหรือไม่ และสามารถแปรญัตติงบประมาณ โดยอาจเสนอโครงการหรือกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพื่อนำเข้าสู่งบประมาณในรูปแบบของการแปรญัตติ

2. เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร และเป็นเครื่องชี้แนวนโยบายของการบริหารงานของคณะผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร ในแต่ละปี และชี้ให้เห็นแผนการใช้จ่ายเงินในระยะยาวตามแผนงานและโครงการนั้น ฉะนั้นงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการจัดการและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลและท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนให้ทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร และส่งผลกระทบต่อการสนับสนุนการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

3. เป็นเครื่องเชื่อมความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้นกล่าวคือ นอกจากจะใช้ควบกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1 แล้ว รายงานผลการปฏิบัติงาน รายงานการเงินของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะสามารถทำให้ฝ่ายบริหารได้รับความเชื่อถือไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น งบประมาณจึงเป็นสื่อกลางที่จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) และฝ่ายบริหารด้วย

ลักษณะของงบประมาณ งบประมาณของรัฐบาลแต่ละแห่ง ย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไปตามขนาดและขอบเขตการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั้นๆ ในรัฐบาลขนาดเล็ก เช่น เทศบาล หรือ สุขาภิบาล งบประมาณอาจมีขนาดเพียงไม่กี่หน้ากระดาษแสดงแต่เพียงประมาณการรายจ่ายที่จะใช้จ่ายในปีหนึ่งๆ แต่ในรัฐบาลของประเทศงบประมาณประจำปีหนึ่งๆ อาจมีรายละเอียดและคำชี้แจงประกอบประมาณการรายได้ รายจ่ายหลายพันหน้ากระดาษก็ได้

รายละเอียดของงบประมาณของรัฐบาลไทย มีดังต่อไปนี้

1. คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

5. รายการเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ลักษณะของงบประมาณที่ดี ควรมีลักษณะดังนี้

1. จะต้องถือหลักพัฒนา หมายถึงการพัฒนาในทุกๆ ด้านของประเทศ คือพยายามให้งบประมาณนั้นเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศเต็มที่โดยที่ ต้องพยายามระมัดระวังมิให้การใช้จ่ายที่เรียกว่า รายจ่ายประจำมากเกินไปจนเกินไป ในขณะเดียวกันต้องพยายามใช้จ่ายไปในงบประมาณการลงทุนให้มากที่สุด

2. จะต้องถือหลักประหยัด คือจะต้องพยายามให้ใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยมิให้ใช้จ่ายฟุ่มเฟือยหรือใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือยโดยประหยัดทางงบประมาณรายจ่ายและรับคือพยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรายได้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

3. จะต้องมึระยะเวลาเหมาะสมโดยมักกำหนดเป็น 1 ปี ปีงบประมาณโดยที่ ต้องให้ระยะเวลาของงบประมาณแต่ละครั้งต้องเท่ากัน เช่น กำหนด 1 ปี ก็ต้องเหมือนกันทุกปี

4. จะต้องมีความชัดเจน

5. จะต้องมีความถูกต้องและเชื่อถือได้

6. จะต้องเปิดเผย

7. จะต้องมีพื้นฐานของความสุจริตใจ

8. จะต้องมีความยืดหยุ่น

9. จะต้องปรากฏแต่เรื่องงบประมาณเท่านั้น ไม่รวมด้วยกฎหมาย หรือรายละเอียดอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณ

ประเภทของงบประมาณ

ระบบงบประมาณไม่มีระบบใดที่จะยึดถือได้เป็นที่แน่นอนแต่ละประเภทก็ปรับใช้แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ว่าจะเน้นที่ระบบไหนเป็นสำคัญ ในสมัยโบราณสาระของงบประมาณเป็นเพียงบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายของรัฐบาลที่เสนอต่อสภาเท่านั้น ต่อมาก็ได้มีการวิวัฒนาการขึ้นมาเป็นลำดับ ระบบงบประมาณอาจจำแนกได้ออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgetary system) งบประมาณประเภทนี้เน้นถึงการควบคุมรายจ่ายต่างๆ เป็นสำคัญมักจะมีการจำแนกรายการค่าใช้จ่ายต่างๆ ไว้อย่างละเอียด อาทิเช่น จำแนกออกตามลักษณะของการใช้จ่ายมีการชี้แจงรายละเอียดอย่างถี่ถ้วนว่าจะนำรายจ่ายไปใช้ในด้านใดบ้าง เป้าหมายของงบประมาณประเภทนี้ก็เพื่อจะป้องกันการทุจริต และเชื่อว่าจะควบคุมการใช้จ่ายต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ สันนิษฐานกันว่าเป็นระบบงบประมาณที่ใช้เมื่อสมัยเริ่มแรกของหลายๆประเทศแต่ระบบงบประมาณประเภทนี้มีข้อเสียก็คือต้องเสียเวลาในการจัดเตรียมและการพิจารณาทุกอย่างไม่ค่อยมีอะไรเป็นหลักประกันได้ว่างานต่างๆจะสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่เพียงไร คือไม่สามารถแสดงผลงานที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินว่าจะได้ประโยชน์มากน้อยเพียงใดต่อสังคมส่วนรวมการวิเคราะห์งบประมาณแบบนี้กระทำเพียงวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental) โดยใช้งบประมาณของปีเก่าเป็นฐานเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งในเป้าหมายและวิธีการบริหารงานงบประมาณของรัฐภายใต้ระบบงบประมาณแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีข้อดีคือช่วยป้องกันการรั่วไหลของเงินได้บ้าง และไม่ต้องอาศัยข้อมูลในการวิเคราะห์มากนัก

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgetary System) ระบบงบประมาณแบบนี้เกิดจากการปรับปรุงแก้ไขระบบงบประมาณแบบแสดงรายการโดยเน้นหนักในด้านประสิทธิภาพและประหยัด (Efficiency And Economy) การใช้ทรัพยากรและต้องการแสดงให้เห็นถึงผลงาน (Output) ที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หน่วยวิเคราะห์ของระบบงบประมาณแบบนี้คือหน่วยกิจกรรม โดยรัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นว่าจะทำกิจกรรมอะไร ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนเท่าใด และได้ผลตอบแทนจำนวนหรือมีมูลค่าเท่าใด การอนุมัติงบประมาณจะต้องเปรียบเทียบว่ากิจกรรมไหนให้ผลตอบแทนคุ้มค่ามากกว่ากัน และในขั้นการบริหารงบประมาณก็จะเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจกรรมนั้นๆเป็นหลัก โดยพยายามใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด การติดตามประเมินผลเป็นการประเมินผลดูว่าการดำเนินกิจกรรมนั้นๆได้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดเป็นประเด็นหลัก ส่วนการจัดซื้อวัสดุนั้นไม่เคร่งครัดว่าต้องซื้ออะไรราคาหน่วยละเท่าใด แต่จะให้ความสำคัญสูงสุดในการบริหารมากที่สุด ระบบ

งบประมาณแบบแสดงผลงานนี้จะลดความเคร่งครัดในการควบคุมลง เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้นและเน้นหนักการพยายามบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจกรรมเป็นหลัก

3. ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System : PPBS หรือ PPB หรือ Program Budgeting) ระบบงบประมาณแบบนี้พัฒนาต่อเนื่องมาจากระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานที่กล่าวถึงข้างต้นโดยนำเอาการวางแผน (Planning) เข้ามาประกอบเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency And Effectiveness) พร้อมๆ กันไป ระบบ PPBS มีจุดเด่นที่เน้นการวางแผนระยะยาวและการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง และสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทั้งภายในปีงบประมาณเดียวกัน และในระหว่างปีงบประมาณที่ต่อเนื่องกัน

การจัดเตรียมงบประมาณแบบ PPBS จะเริ่มต้นด้วยการวางแผนงานระยะยาวพร้อมกับการวางแผนด้านการเงิน (แผนการหารายได้และการใช้จ่าย) ในระยะยาวอย่างสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการจัดทำงบประมาณประจำปี เป็นการแบ่งเวลาของแผนระยะยาวมาปฏิบัติภายในปีงบประมาณหนึ่งๆ การอนุมัติงบประมาณเป็นการพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้แผนงานต่างๆ มากกว่าที่จะพิจารณาแต่ละประเภทและไม่พิจารณารายละเอียดด้านการจัดซื้อหรือการใช้จ่ายหมวดต่างๆ เหมือนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการในชั้นการบริหารงบประมาณนั้นใช้วิธีการเช่นเดียวกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานที่กล่าวถึงข้างต้นกล่าวคือเน้นการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ มากกว่าที่จะเคร่งครัดในรายการใช้จ่ายเงินแบบแต่ก่อน

ข้อแตกต่างสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item Budgetary System) กับแบบแสดงแผนงาน (PPB) ก็คือแบบแสดงรายการนั้นใช้หลักวิเคราะห์ส่วนเพิ่ม (Incrementalism) โดยใช้งบประมาณของปีเก่าเป็นฐานและมุ่งควบคุมรายละเอียดการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ส่วนแบบแสดงแผนงาน (PPB) ใช้หลักการวิเคราะห์โดยมุ่งความถูกต้องทั้งระบบ (System Analysis) กล่าวคือ ทบทวนการตั้งงบประมาณตั้งแต่เริ่มโครงการ (Zero-Base Budgeting) และมุ่งควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) โดยใช้หลักการตั้งงบประมาณตามแผนและโครงการที่ได้วิเคราะห์และประเมินผลแล้วว่าให้ผลตอบแทนคุ้มค่าตลอดจนสอดคล้องกับแผนรวมหรือนโยบายหลักของรัฐบาล

4. ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Base Budgeting : ZBB) ระบบงบประมาณ ZBB มีลักษณะบางประการคล้ายกับระบบ PPBS และมีบางส่วนที่คล้ายกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานที่กล่าวแล้ว กล่าวคือ ระบบงบประมาณ ZBB เน้นการวางแผนระยะสั้นคือเป็นแผน

ประจำปี (ไม่ใช่แผนระยะยาว) และกำหนดหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมที่เรียกว่า “Packages” ซึ่งเสนอโดยหน่วยปฏิบัติงานระดับล่างสุดและผ่านการพิจารณาโดยหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ จุดเด่นที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบ ZBB อยู่ที่การเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานระดับล่างสุด (หน่วยปฏิบัติงาน) ในการจัดทำค่าของงบประมาณ (Package) ของตนเอง ข้อดีของ ZBB คือช่วยให้การกำหนดการวิเคราะห์และการบริหารงบประมาณมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าระบบงบประมาณแบบอื่นๆ ที่กล่าวถึงสำหรับการอนุมัติและการบริหารงบประมาณนั้นมีลักษณะคล้ายกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานและแบบ PPB ดังกล่าวข้างต้น

นโยบายงบประมาณ

นโยบายงบประมาณ (Budget Policy) เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เช่นเดียวกับนโยบายภาษีอากร (Tax Policy) กล่าวคืองบประมาณแผ่นดินจะมีนโยบายไปทางใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายการคลังของประเทศเป็นสำคัญ

งบประมาณแผ่นดินอาจมีนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

1. นโยบายงบประมาณสมดุล (Balanced Budget Policy) งบประมาณสมดุล ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากัน
2. นโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้มีจำนวนสูงกว่ารายจ่าย
3. นโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายจ่ายมีจำนวนสูงกว่ารายได้

นโยบายงบประมาณสมดุลงบประมาณของประเทศต่างๆ มักจะสมดุลเพราะการงบประมาณขาดดุลคือรายจ่ายสูงกว่ารายได้ นั่นจะทำให้รัฐบาลต้องล้มละลายในที่สุดและก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ Inflation ขึ้นในประเทศโดยให้เหตุผลว่าการที่รัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้จะทำให้รัฐบาลต้องเงินมาใช้จ่าย สำหรับส่วนที่ยังขาดอยู่โดยการกู้ยืมเงินซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลต้องเพิ่มรายจ่ายในปีต่างๆ ไปเพื่อชดใช้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ย และการผูกพันเช่นนี้จะมีอยู่ต่อไป และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดรัฐบาลจะไม่สามารถชำระหนี้ได้และต้องล้มละลายไปในที่สุด

ในกรณีที่รัฐบาลหาเงินมาชดเชยรายจ่ายซึ่งสูงกว่ารายได้โดยการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นแทนที่จะเป็นการกู้ยืมเงินดังกล่าว ก็จะมีผลเป็นการเพิ่มสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนโดยที่ผลผลิตของประเทศมิได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างไร

เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในประเทศ ทำให้ค่าของเงินตราตกต่ำลงสินค้าและบริการจะมีราคาสูงขึ้น นักการคลังสมัยเก่าเชื่อว่าเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นแล้วก็จะแก้ไขได้ยาก

เพราะเมื่อราคาสินค้าและบริการสูงขึ้นแล้ว งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลก็ต้องสูงขึ้นด้วยซึ่งจะทำให้งบประมาณของรัฐบาลขาดดุลต่อไป และรัฐบาลก็ต้องเพิ่มปริมาณการพิมพ์ธนบัตรขึ้นอีกต่อไป

การนโยบายงบประมาณแผ่นดินนั้นเราควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้คือ

1. ต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการจำกัดอุปสงค์ (Demand) ต่อสินค้าและบริการเมื่อมีสภาพการณ์เงินเฟ้อ และพยายามเพิ่มอุปสงค์ต่อสิ่งดังกล่าวเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในสภาพตกต่ำหรือมีเงินฝืด

2. ต้องสร้างให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

3. ต้องพยายามลดหนี้สาธารณะให้น้อยลง

4. ต้องไม่เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรบ่อยครั้งจนเกินไป เพราะการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรบ่อยๆ จะทำให้วงการธุรกิจและเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวมต้องระส่ำระสายเพราะผู้ผลิต พ่อค้า และประชาชนไม่อาจคาดการณ์อะไรได้ถูกต้อง

ประโยชน์ของงบประมาณ

ในฐานะที่งบประมาณเป็นกิจกรรมหรือการปฏิบัติที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของรัฐบาลนั้น ก็เพราะว่างบประมาณสามารถสนองวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้หลายอย่าง ในขณะที่เดียวกัน จนกระทั่งงบประมาณได้รับการเรียกชื่อว่าเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ ดังนี้

1. งบประมาณเป็นเอกสารเศรษฐกิจที่สำคัญเพราะเป็นการแสดงออกของนโยบายการคลังของรัฐบาล หมายความว่า ในการจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดินนั้นรัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการเก็บภาษีอากรและค่าใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวมอย่างไรบ้าง

2. งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินงานของรัฐบาล

3. งบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้เงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้เช่นเดียวกับงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องเสนอต่อสภาและสภาให้ความเห็นชอบก่อน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงจะลงนามในข้อบัญญัติประกาศในกรุงเทพมหานครกิจจาและราชกิจจานุเบกษาประกาศใช้ได้

4. งบประมาณเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ในการบริหารและการประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้น

5. งบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน

6. งบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจวางนโยบายต่างๆ
สำหรับการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในกระบวนการงบประมาณของ
ไทย มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความเชื่อมโยงและ
สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

2. เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการ
เกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงาน งาน/โครงการ รวมทั้งให้มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบในการ
บริหารงบประมาณให้มากยิ่งขึ้น

หลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ความหมาย ในระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา คำว่า Good Governance ได้รับการ
กล่าวถึงเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นแวดวงของนักวิชาการ สถาบัน องค์กร รวมทั้งองค์กรระหว่าง
ประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยสถาบัน
เหล่านั้นมีความเชื่อมั่นว่าคุณเจสำคัญที่จะนำไปสู่การฟื้นฟูและการพัฒนาที่ยั่งยืน คือการที่สังคม
หรือสถาบันได้นำเอาหลักของ Good Governance มาปรับใช้กับสังคมและองค์กรเหล่านั้น

คำว่า Good Governance นั้น องค์กรหรือบุคคลระดับนานาชาติได้ให้ความหมายไป
ในทางที่สอดคล้องกัน เช่น องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for
Economic Cooperation and Development : OECD) ได้ให้ความหมายว่า “ลักษณะความสัมพันธ์
วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมือง ทั้งที่เป็นส่วน
ในการดำเนินงานในฐานะของปัจเจกชนและในฐานะของสถาบัน เช่น พรรคการเมือง หน่วยการ
ผลิต กลุ่มผลประโยชน์และสื่อมวลชน เป็นต้น โดยคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการ
ปกครองและการบริหารมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา และความเจริญก้าวหน้าของชาติ”

ธนาคารโลกได้นิยามคำว่า Good Governance ว่า “แนวทางการใช้อำนาจเพื่อการ
บริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจุดมุ่งหมายทางด้าน
การพัฒนา”

องค์กรบริหารการพัฒนานอกราชอาณาจักร (Overseas Development Administration
ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็น Department for International Development) ของประเทศอังกฤษได้เน้น
Good Governance ในเชิงคุณค่า โดยพิจารณาการจัดการปกครองและการบริหารในมิติทางการเมือง

เศรษฐกิจและการบริหารเพื่อสร้างเกณฑ์ชี้วัดระดับของการจัดการปกครองและการบริหารที่พึงประสงค์ของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และใช้เกณฑ์เหล่านี้เป็นฐานในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศใดมากน้อยเพียงใด

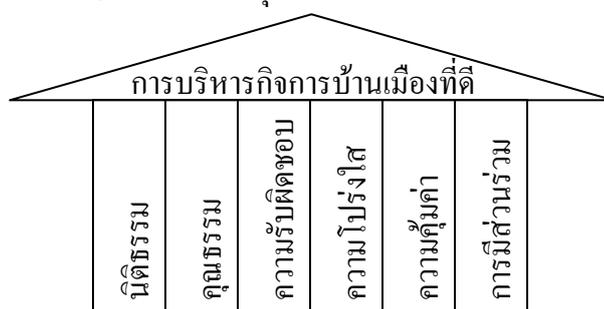
โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) นิยามศัพท์คำนี้ไว้ไม่ต่างจากที่กล่าวมาแล้วมากนัก แต่ได้เน้นความสำคัญเป็นพิเศษในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยคำว่า Good Governance ยังมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย ผู้ที่เริ่มใช้คนแรกๆ ได้บัญญัติคำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งแพร่หลายอยู่ในช่วงต้นก่อนที่ราชบัณฑิตยสถานจะบัญญัติศัพท์คำนี้ให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” ซึ่งก็ไม่มีที่นิยมแพร่หลายเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้ในเรื่องนี้ก็ไม่ใช้คำนี้ โดยใช้คำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” แทนคำที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับเป็นส่วนใหญ่ก็คือ “ธรรมาภิบาล”

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีผลบังคับใช้กับองค์กรและบุคลากรในภาครัฐอันได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและข้าราชการ โดยมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้โดยสรุปว่า เป็นการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายอันได้แก่ การเกิดประโยชน์สุขของประชาชน การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การมีขั้นตอนปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ การที่ประชาชนจะได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และท้ายที่สุดมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

กล่าวโดยสรุป หากจะนำนิยามศัพท์ที่ได้นำเสนอข้างต้นมาสังเคราะห์เพื่อให้ได้ความหมายที่กระชับชัดเจนตรงประเด็นและเป็นที่เข้าใจตรงกับคำว่า “Good Governance” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ย่อมหมายถึง “กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรมเนียมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมือง อันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ” นั่นเอง

หลักการพื้นฐาน ที่หน่วยงานของรัฐต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินพันธกิจมี 6 ประการ ซึ่งเปรียบเสมือน 6 เสาหลักที่ค้ำจุนให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



1.หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ และการปฏิบัติตามกฎ กติกา ที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2.หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาน การสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน การปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนและระหว่างข้าราชการด้วยกันเองอย่างเท่าเทียม

3.หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา การเคารพในความคิดที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

4.หลักความโปร่งใส หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผยเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ มีการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจได้ว่าส่วนราชการมีแนวทางหรือโครงการจะทำการสิ่งใดวิธีการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนมีอย่างไร การวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียและแนวทางการตัดสินใจรวมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยเป็นอย่างไร สร้างกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงาน และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

5.หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การรณรงค์ให้มีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก โดยมีการรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปท่าเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

6.หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการส่งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

การจัดการงบประมาณตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยประชาชนมีโอกาสได้รับบริการจากรัฐที่เท่าเทียมกัน การบริหารประเทศเพื่อให้ได้ผลดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยกลไกการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล และความต้องการ

ของประชาชนที่เป็นธรรม โปร่งใส มีการบริหารงบประมาณที่เกิดผลประโยชน์คุ้มค่า ประชาชนได้รับผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งการจัดการงบประมาณได้มีการปรับปรุงเรื่อยมาเพื่อให้เหมาะสมในแต่ละยุคสมัย จนถึงปัจจุบันได้มีการปรับปรุงและพัฒนาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมียุทธศาสตร์เป็นตัวนำเพื่อเกิดความเป็นธรรม โปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
การบริหารจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักการระเบียบวิธีปฏิบัติแล้ว ยังต้องยึดหลักการดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และประกอบอาชีพที่สุจริต

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การทำงานสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันปรับปรุงกลไกการทำงานยึดหลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการทำงานได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเสนอความเห็นในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในการบริหารและจัดการศึกษา

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม โดยการใส่ใจและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและมีความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ประโยชน์คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมและสถานศึกษา

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่ามีผู้ได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้น้อยมาก ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและหนังสือในส่วนที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงเป็นสำคัญ ได้แก่

กรณีตัวอย่างเขตการศึกษา (ท้องถิ่น) แจสเปอร์²¹ Jasper Independent School District เขตการศึกษา (School District) เป็นรูปแบบหนึ่งของโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของรัฐเท็กซัส

การปกครองท้องถิ่นของรัฐเท็กซัสแบ่งเป็น 5 ประเภทที่สำคัญต่อจากระดับมลรัฐ หรือรัฐ ดังนี้

- 1.เคาต์ตี (Country)
- 2.เทศบาล (Municipality)
- 3.เมือง (Township)
- 4.เขตการศึกษา (School District)
- 5.เขตเฉพาะพิเศษ (Special District)

เขตการศึกษาแจสเปอร์มีคณะกรรมการเขตการศึกษา (School Based of Trustees) เป็นผู้ดูแล คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งเขตการศึกษา อายุการทำงานของคณะกรรมการวาระละ 3 ปี โดยแบ่งการเข้าสู่ตำแหน่งในการเลือกตั้งกระจายกันไปทุกปี คือปีละ 2 คน 2 ปี และปีละ 3 คน อีก 1 ปี วิธีการเช่นนี้จะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษา คณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ การทำงานของคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาไม่มีค่าตอบแทนหรือเบี้ยประชุมแต่อย่างใด เป็นการเสียสละอาสาเข้ามาทำงานอาจเพราะต้องการนำเสนอนโยบายบางอย่างหรือต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายบางอย่างทางด้านการบริหารการศึกษา คณะกรรมการเขตการศึกษาเป็นองค์การของท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการศึกษาของท้องถิ่นที่เป็นเขตการศึกษาให้ดีมีคุณภาพเพื่อประโยชน์ของเยาวชนของท้องถิ่นนั้นๆมีอำนาจดูแลการบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร โรงเรียน และครู ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาในท้องถิ่นที่เป็นโรงเรียนของรัฐ ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงการศึกษามัธยมปลายชั้นที่ 12 ในเขตการศึกษาของท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดการเปิดปิดการเรียนของโรงเรียน กำหนดประเภทและจำนวนโรงเรียน กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินเนื่องจากเป็นองค์กรที่จะอนุมัติงบประมาณการใช้จ่ายประจำปีของเขตการศึกษา นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตการศึกษาที่สำคัญอยู่ที่การให้ความเห็นชอบในการจ้างหรือตั้งผู้อำนวยการเขตศึกษากับถอดถอนหรือเลิกจ้างผู้อำนวยการเขตการศึกษา เพราะผู้อำนวยการเขตศึกษาก็คือตัวแทนของคณะกรรมการเขตการศึกษาที่จะบริหารจัดการดูแล โรงเรียนและ

²¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, เขตการศึกษาแบบหนึ่งของอเมริกันดูของผู้อื่นแล้วคิดถึงของตนเอง, (ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) น.2-22.

การศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนในท้องถิ่นที่เป็นเขตการศึกษา แต่เป็นตัวแทนที่มีลักษณะเฉพาะคือเน้นหนักด้านการศึกษา มีความรู้เรื่องการศึกษาดี

ในส่วนของการดูแลครูมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการเขตการศึกษากับผู้อำนวยการเขตการศึกษา ทั้งสองฝ่ายต้องร่วมมือหรือทั้งสองฝ่ายต้องตรวจสอบซึ่งกันและกันไปในตัว เช่น กรณีจะแต่งตั้งครูใหญ่หรือผู้บริหารระดับสูงของโรงเรียน คณะกรรมการเขตการศึกษาจะเป็นผู้แต่งตั้งแต่ทางผู้อำนวยการเขตการศึกษาจะต้องตรวจสอบและให้การสนับสนุน ทั้งนี้เพราะหน้าที่ในการติดตามดูแลในเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่ผู้อำนวยการเขตการศึกษาจะต้องดูแลอยู่เป็นประจำ ย่อมมีข้อมูลจะแนะนำได้เป็นอย่างดี ในเรื่องการจ้างครูหรือเลื่อนตำแหน่งของครูเป็นเรื่องที่ครูใหญ่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเสนอเรื่องขึ้นมายังผู้อำนวยการเขตการศึกษาเพื่อให้พิจารณาและตัดสินใจ จะเห็นว่าในระบบการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนต่างๆ ในเขตการศึกษาจึงอยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการเขตการศึกษา และคณะกรรมการเขตการศึกษาเท่านั้น

นายทราวิส โจน ผู้อำนวยการเขตการศึกษาแจสเปอร์ในขณะนั้นอธิบายว่า ในกรณีที่โรงเรียนมีปัญหา เช่น มีเด็กเกเรมาก การเรียนการสอนไม่ดี ถูกร้องเรียนในเรื่องต่างๆ หน่วยงานด้านการศึกษาของรัฐก็อาจเข้ามาดูแลได้ โดยส่งคณะผู้ตรวจมาตรวจสอบและติดตามประเมินผลได้ หากข้อเท็จจริงแจ้งชัดว่าโรงเรียนมีปัญหาหนักไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กซ์สก็ก็จะเข้ามาแทรกแซงได้เพราะกฎหมายให้อำนาจให้เข้ามาจัดการดำเนินงานแทนคณะกรรมการเขตการศึกษาได้ ทั้งนี้เพราะในระดับรัฐก็มีคณะกรรมการการศึกษาที่กรรมการได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน แต่คณะกรรมการการศึกษาของรัฐมีจำนวนมากกว่าระดับเขต คือมีจำนวน 15 คน เหนือขึ้นไปจากระดับรัฐ คือระดับประเทศ หรือสหรัฐอเมริกา นั้นรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงแม้ว่ารัฐบาลกลางจะมีรัฐมนตรีว่าการศึกษาก็ตาม รัฐบาลกลางจะใช้วิธีควบคุมการให้เงินอุดหนุนเป็นสิ่งบังคับทางอ้อมแก่ผู้รับผิดชอบทางการศึกษาในระดับรัฐ และระดับเขตการศึกษา

จากบทความการจัดเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาจะพบว่าอเมริกาได้ทำให้เขตการศึกษาที่มีความเป็นท้องถิ่นอยู่ในตัวนั่นคือให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกคณะกรรมการเขตการศึกษาเอง โดยกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานและการมีถิ่นที่อยู่ในเขตการศึกษา และให้มีวาระที่กำหนดไว้คงที่เป็นระยะเวลาสมัยละ 3 ปี ให้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งซ้ำได้โดยไม่มีกำหนด และอายุที่กำหนดเพียงอายุขั้นต่ำไว้เท่านั้น คณะกรรมการเขตการศึกษาซึ่งมีลักษณะและความเป็นคน “ของ” ท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมา “โดย” คนในท้องถิ่นให้มาทำงาน “เพื่อ” ท้องถิ่นในด้านการศึกษาของบุตรหลานของคนในพื้นที่นั้นๆ เป็นลักษณะท้องถิ่นที่พิเศษคือ มีหน้าที่เพียงด้านการศึกษา ดูแลโรงเรียนและการศึกษาของโรงเรียนในความดูแลอย่างเดียว พื้นที่ซึ่งเขตการศึกษาตั้งอยู่ก็ทับกับเขต

ของเทศบาล และบางส่วนของเขตปกครองเคาด์ดี ซึ่งลักษณะอย่างนี้ไม่เคยมีในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

กรณีศึกษา : การศึกษาของรัฐในอเมริกา

แต่เดิมเมื่อพูดถึงเรื่องการศึกษาในอเมริกาคนส่วนใหญ่ไปเรียนกันที่โรงเรียนรัฐบาลมีรูปแบบของโรงเรียนรัฐบาลฝึกลูกอยู่ในจิตใจ ไม่เคยคิดว่าโรงเรียนรัฐบาลจะเปลี่ยนรูปแบบเป็นอย่างอื่นได้ วาดภาพว่าโรงเรียนก็คืออาคารเรียน และเด็กนักเรียนถูกจัดให้ไปตามอาคารต่างๆ นักเรียนไม่สามารถจะเลือกได้ ผู้ปกครองก็เลือกไม่ได้ และโรงเรียนก็ไม่ต้องแข่งขันช่วงชิงลูกค้าทุกสิ่งทุกอย่างปลอดโปร่งและโรงเรียนรัฐบาลก็คือการผูกขาดไม่มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินการและมีการแข่งขันน้อยมากไม่ว่าภายในระบบหรือจากนอกระบบ

Drucker ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในปี 1988 ว่ารูปแบบของโรงเรียนอเมริกาคำลังเปลี่ยนแปลงโดยการตัดสินใจของเมือง Minnesota ที่จะให้มีการเลือกและมีการแข่งขันในเรื่องการศึกษาเหมือนกับที่ทำกันมาก่อนในเมือง East Harlem โดยการให้การเลือกที่จะเข้าเรียนโดยไม่มีการจำกัดเขตคือมลรัฐ Iowa, Arkansas, Ohio, Nebraska, Idaho, Utah และมลรัฐ Massachusetts (สำหรับมลรัฐ Vermont และ Masine ได้มีการยอมให้เขตออกบัตรค่าเล่าเรียนให้แก่เด็กเรียนที่ประสงค์จะเรียนในโรงเรียนเอกชนมาเป็นเวลาก่อนหน้านั้น) มลรัฐ California, Washington และมลรัฐ Colorado ขยายข้อจำกัดบางอย่างสำหรับโรงเรียนมัธยมปลายและมีอีกหลายเมืองที่ผ่อนผันให้มีการเลือกโรงเรียนได้ แต่ระบบต่างๆ ที่นำมาใช้กันนี้ให้โอกาสผู้ปกครองเลือกโรงเรียนได้แต่ไม่มีการผลักดันให้โรงเรียนต้องแข่งขันกันมีโรงเรียนที่มีมาตรฐานต่ำไม่สามารถดึงดูดนักเรียนให้มาเรียนได้ ระบบใหม่นี้ถือว่าเป็นการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าระบบเดิมที่กำหนดโรงเรียนให้ ตามระบบใหม่ผู้ปกครองมีสิทธิที่จะเลือกการศึกษาตามแนวทางที่ตนชอบ ครูใหญ่ และครูมีโอกาสที่จะทดลองใช้วิธีการสอนที่แตกต่างกันแต่โรงเรียนเหล่านั้นก็ยังคงขาดการแข่งขันที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

John Chubb และ Terry Moe ได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากโรงเรียนกว่า 500 แห่งทั่วประเทศเพื่อค้นหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเรียนของนักเรียน พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดมาจากปฏิภาณที่ติดตัวนักเรียนมา ซึ่งส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพของครอบครัว อิทธิพลที่มีความสำคัญอันดับรองลงมาคือตัวโรงเรียนเองปัจจัยที่เคียดคิดว่ามีความสำคัญ เช่น เงินเดือนของครู ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน ขนาดของชั้นเรียน มาตรฐานความรู้กลับไม่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของโรงเรียน อิทธิพลที่มีความสำคัญกับกลายเป็นเรื่องวิสัยทัศน์ ภารกิจของโรงเรียน เรื่องของการเป็นผู้นำและอิสรภาพและการยอมรับนับถือที่ให้กับครู ความหมายก็คือความเป็นเจ้าของโรงเรียนของชุมชน องค์กรที่สวมวิญญาณมุ่งมั่น และการกระจายอำนาจบริหาร การที่จะมีสิ่งเหล่านี้ Chubb และ

Moe พบว่าโรงเรียนต้องมีอิสระในการบริหารไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารเขต สหภาพแรงงาน และคณะกรรมการโรงเรียน เขาพบว่ายิ่งโรงเรียนได้รับความอิสระในการที่จะกำหนดทิศทางมากเท่าใด การบริหารก็จะมีประสิทธิภาพมากเท่านั้น

ในอดีตระบบศูนย์รวมอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นเทคโนโลยียังอยู่ในขั้นพื้นฐานการคมนาคม การติดต่อสื่อสารระหว่างท้องถิ่นล่าช้าและพนักงานของรัฐยังขาดการศึกษาจึงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากนำพนักงานประเภทเดียวกันมารวมไว้ในหนึ่งหรือสองสถาบันที่มี เช่น พนักงานสาธารณสุขรวมไว้ในโรงพยาบาลเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลและสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพในสมัยนั้นมีเวลาที่จะให้มีการเสนอข้อมูลตามลำดับชั้น และคำสั่งที่ผ่านกลับลงมาตามลำดับชั้น แต่ปัจจุบันข้อมูลมีมากมายการคมนาคมการสื่อสารระหว่างท้องถิ่นที่ห่างไกลทำได้ทันทีและสะดวก พนักงานของรัฐส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาสูงขึ้น ประกอบกับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นชั่วพริบตา การใช้เวลาในการคอยให้มีการเสนอข้อมูลตามลำดับชั้น และคำสั่งที่จะผ่านกลับลงมาตามลำดับชั้นทำให้การบริหารจะไม่ทันเหตุการณ์ ในการบริหารงานทุกวันนี้ ทุกสิ่งทุกอย่างจะเป็นไปด้วยดี ถ้าหากผู้ที่ทำงานในองค์กรของรัฐมีอำนาจที่จะตัดสินใจในหลายสิ่งหลายอย่างด้วยตนเองไม่ว่าองค์กรนั้นจะเป็นโรงเรียน งานอาคารสงเคราะห์ สวนสาธารณะ หรือโครงการต่างๆ ก็ตาม

การกระจายอำนาจเป็นการลดภาระการตัดสินใจจากส่วนกลางโดยการแข่งขันให้คนอื่นตัดสินใจ ยอมให้มีการตัดสินใจในระดับ “ต่ำลงมา” หรือ “รอบนอก” แทนที่จะนำมารวมไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งมีแต่ความเครียดและความเสื่อมในสมรรถภาพ

ผู้นำที่ตัดสินใจเลือกการกระจายอำนาจจะโยกย้ายการตัดสินใจหลายอย่างไป “รอบนอก” คือให้ไปอยู่ในมือของลูกค้า ชุมชน และองค์กร และจะโยกย้ายการตัดสินใจอีกหลายอย่างโดยยุบย่อสายบังคับบัญชาให้สั้นเข้าและโดยการกระจายอำนาจให้พนักงาน องค์กรที่กระจายอำนาจจะมีความได้เปรียบหลายอย่างด้วยกัน

ประการแรก มีความยืดหยุ่นมากกว่าองค์กรที่เป็นศูนย์รวมอำนาจสามารถที่จะสนองตอบความผันแปรของสถานการณ์และความต้องการของลูกค้า

Doug Ross²² อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพาณิชย์ในมลรัฐ Michigan กล่าวว่า หนทางที่เราจะดำเนินธุรกิจในตลาดที่ผันแปรอย่างรวดเร็วมีอยู่ทางเดียวคือจะต้องกระจายอำนาจ เพราะเขาไม่สามารถที่จะรู้เรื่องเกี่ยวกับแผนปฏิบัติงานของเขาได้ดีเท่ากับคนที่ทำงานในเรื่องนี้มากับมือ หรือ

²² เดวิด ออสเบอร์น และเท็ด เกบเลอร์, สวมวิญญาณธุรกิจเนรมิตระบบราชการ, แปลโดย พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา, (กรุงเทพมหานคร : คู่แข่งบู๊คส์, 2539) น.350

คนที่คร่ำหวอดมากับเรื่องนี้ทุกวัน ถ้าการตัดสินใจต้องส่งขึ้นมาตามสายงานก่อนจะตัดสินใจต้องไปเรียนรู้ก่อน หลังจากนั้นเรื่องจะถูกส่งกลับลงไป การกระทำแบบนี้ไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ทันทั่วถึง

ประการที่สอง องค์กรที่กระจายอำนาจทำงานได้ผลตามเป้าหมายมากกว่าองค์กรที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ จากประสบการณ์ของ Ronald Continuo ผู้ให้บริการการบริหารงานแบบร่วมใจรวมงานกันที่จะแก้ไขปัญหาในฝ่ายอุปกรณ์ยานพาหนะ (Bureau of Motor Equipment : BME) ของสำนักสาธารณสุขในเทศบาเลนคร New York เขาได้อธิบายว่าพนักงานของ BME เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดเนื่องจากมีขีดความสามารถที่จะปรับปรุงการบริหารงานในรูปแบบที่เป็นองค์กร และที่จะแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าผู้ชำนาญการในด้านการบริหารงานหลายร้อยคนที่มีความคิดล้าลึกว่า ควรจะต้องทำอะไรบ้างในงานของเราเอง เมื่อได้เอาพนักงานเข้ามาร่วมใจร่วมงานในแผนงานของเรา พนักงานเหล่านั้นจะมีความได้เปรียบที่สำคัญอย่างหนึ่งคือมีความรู้สึกว่าเป็นงานของเขา เป็นองค์กรของเขา

ประการที่สาม องค์กรที่กระจายอำนาจมีนวัตกรรมองค์กรที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนโยบายของ Kennedy School of Government ของมหาวิทยาลัย Harvard ได้พบความจริงจากผลงานที่ได้รับรางวัลนวัตกรรมจาก Ford Foundation's Innovation Awards สิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญพบเห็นและค่อนข้างจะประหลาดก็คือโดยปกติแล้วนวัตกรรมไม่ได้เกิดจากการที่ผู้บริหารระดับสูงมีแผนการดำเนินการส่วนใหญ่เกิดจากความคิดของพนักงานที่ติดต่อกับหรือทำงานให้กับลูกค้า

ประการที่สี่ องค์กรที่กระจายอำนาจเสริมสร้างขวัญและกำลังใจความรับผิดชอบต่อนหน้าที่และประสิทธิผลได้ดีกว่าและมากกว่าองค์กรที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ เมื่อฝ่ายบริหารมอบพนักงานให้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญเท่ากับว่าฝ่ายบริหารได้ส่งสัญญาณให้เกียรติแก่พนักงานเรื่องนี้ มีความสำคัญค่อนข้างมากสำหรับองค์กรที่พนักงานมีความรู้ มีการศึกษาดี นายจ้างทุกธุรกิจเรียนรู้อย่างเดียวว่าจะใช้พนักงานที่มีความรู้ให้ได้ผลแล้วจะต้องให้อำนาจการตัดสินใจกับพนักงานเหล่านี้ พนักงานของรัฐรู้ดีว่าการบริหารงานตามสมัยนิยมมาแล้วก็ไปแต่การร่วมใจร่วมงานกันไม่ใช่เรื่องของสมัยนิยมมีอยู่ทุกหนทุกแห่งรอบตัวเราในอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมด

การกระจายอำนาจในองค์กรของรัฐโดยการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ตัวอย่างการบริหารแบบมีส่วนร่วมในด้านการศึกษาระดับรัฐที่ Chicago แต่เดิมนั้นระบบโรงเรียนของรัฐจะใช้การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจมีนักเรียนในโรงเรียนรัฐบาลอยู่ 500,000 คน และผู้บริหาร 3,000 คน ส่วนในระบบโรงเรียนคาทอลิกมีนักเรียน 250,000 คน และผู้บริหาร 36 คน) จากการศึกษาวิเคราะห์หลายครั้งชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนที่

ครูใหญ่และครูมีอำนาจพอสมควรที่จะบริหารงานเองมักจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่อำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญอยู่ในมือของผู้บริหารจากส่วนกลาง หลายโรงเรียนจึงได้เริ่มบริหารงานแบบที่เรียกว่าการบริหารงาน ณ จุดงาน (Site Management) คือการผลักดัน “อำนาจการตัดสินใจให้ไปอยู่ในระดับโรงเรียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้”

ในเขต Dade มลรัฐ Florida ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมเมือง Miami ด้วยนั้น มีการมอบอำนาจการบริหารงานโรงเรียนส่วนใหญ่ให้กับคณะครูใหญ่ ครู และบางครั้งรวมถึงผู้ปกครองนักเรียนด้วย ในเขต Dade และในเมือง Rochester ในมลรัฐ New York โรงเรียนแต่ละโรงเรียนในปัจจุบันใช้ระบบงบประมาณมุ่งภารกิจ ในปีแรกที่มีการปฏิรูปในนคร Chicago มีการตัดโอนเงินงบประมาณจำนวน 40 ล้านดอลลาร์ จากการบริการส่วนกลางไปให้โรงเรียน ตัดทอนตำแหน่งบริหารลงไป 640 ตำแหน่ง และมอบการบริหารงานโรงเรียนให้กับคณะกรรมการที่เลือกตั้งจากผู้ปกครอง นักเรียน ครู และสมาชิกของชุมชน

การศึกษาภาครัฐแต่ดั้งเดิมเป็นตัวอย่างหนึ่งของระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจมีการสั่งการจากเบื้องบน และมุ่งในเรื่องกฎ ระเบียบ โรงเรียนทุกแห่งจะผูกขาด ลูกคามีโอกาสเลือกน้อยมาก และการมีงานทำไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลงาน เป็นระบบที่ประกันความมั่นคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง ขณะที่เด็ก ครอบครัว และนายจ้าง ซึ่งล้วนแต่เป็นลูกค้าของการศึกษาภาครัฐ ได้เปลี่ยนแปลงไปมากมายในระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่โรงเรียนก็ยังบริหารจัดการเหมือนเมื่อ 50 ปีก่อน เช่น การบังคับให้เด็กแต่ละคนต้องเรียน 12 ปี การจัดผลการเรียนของนักเรียนเป็นเครดิตแต่ละวิชา การให้ครูต้องไปยืนหน้าชั้นเพื่อที่จะพูดเป็นหลัก จึงไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกัน

ในปี 1983 จากการตีพิมพ์รายงานของคณะกรรมการรัฐสภาชื่อว่า A Nation at Risk ผู้นำได้ประกาศสิ่งที่คนอเมริกันรู้ว่าระบบเก่าไม่สามารถที่จะใช้การต่อไปได้ในระหว่างทศวรรษที่ 1980 ผู้นำเหล่านั้นพยายามใช้เวลานานกว่ารักษาโรค คือเพิ่มงบประมาณหลังจากหักค่าเงินเพื่อแล้วถึงร้อยละ 29 ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษาใน 47 มลรัฐ ส่วนใหญ่ยังคงใช้มากขึ้น ทดสอบมากขึ้น ใช้เวลาในโรงเรียนมากขึ้น เป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาแบบ “ยาวขึ้น หนักขึ้น” ก็เหมือนยุทธศาสตร์อื่นที่ใช้คำสั่งและการควบคุม ยุทธศาสตร์นี้จึงใช้ไม่ได้ผล ต่อมาเมื่อปลายทศวรรษที่ 1980 นักปฏิรูปการศึกษาได้เล็งคิดที่จะใช้วิธีดั้งเดิมมาแก้ไขปัญหา เริ่มมีความเห็นพ้องกันว่าควรที่จะมีการปรับโครงสร้าง ในปี 1989 ประธานาธิบดีและผู้ว่ามลรัฐได้กำหนดการปรับโครงสร้างเป็นหลัก การปฏิรูปและเห็นชอบหลักของวิญญูณวิสาหกิจเรื่องการปกครองหลายเรื่องคือ “ให้โอกาสที่ผู้ปกครองและครูเลือกโรงเรียนได้มากขึ้น” “ระบบความรับผิดชอบที่มุ่งผลงานมากกว่ามุ่งการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ กระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการ

ตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารแต่ละโรงเรียน” “ระบบบุคลากรที่ให้รางวัลแก่ความสำเร็จที่เกิดกับนักเรียน และที่เอาโทษกับความล้มเหลว” และความเกี่ยวพันแบบยั่งยืนของผู้ปกครองและชุมชนธุรกิจในกิจการของโรงเรียน โดยรัฐบาลมลรัฐและคณะกรรมการโรงเรียนจะเป็นผู้กำหนดระบบให้ผู้อื่นปฏิบัติ กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ กำหนดมาตรฐานวัดผล กวดขันให้มีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในเรื่องการไม่แบ่งแยกผิว และเรื่องความเป็นธรรมในสังคม และจะเป็นผู้สร้างกลไกทางการเงินที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุมาตรฐานและเป้าหมาย สำนักงานโรงเรียนเขตจะไม่ใช่ผู้บริหารโรงเรียน โรงเรียนรัฐบาลจะดำเนินการโดยกลุ่มองค์กร คือ ทรู มหาวิทยาลัย องค์กรชุมชน ทรูจะทำงานให้กับโรงเรียนไม่ใช่ทำงานให้กับสำนักโรงเรียนเขต การกำหนดนโยบายจะแยกออกจากการปฏิบัติ

ผู้ปกครองจะมีส่วนควบคุมโรงเรียนที่ลูกเรียนค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น โรงเรียนในเมือง New Haven หรือนคร Chicago โรงเรียนจะต้องแข่งขันเพื่อช่วงชิงนักเรียน และการสนับสนุนทางการเงินที่โรงเรียนได้รับอาจขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนที่ดึงเข้ามาในโรงเรียนได้ แต่ละโรงเรียนยังคงความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดและการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจ อำนาจส่วนใหญ่จะตกอยู่กับโรงเรียน กฎ ระเบียบที่เขตหรือมลรัฐกำหนดจะน้อยที่สุด ผู้ที่บริหารแต่ละโรงเรียนต้องดำเนินการให้ได้ตามมาตรฐานหลักที่มลรัฐหรือคณะกรรมการโรงเรียนได้กำหนดไว้ในเรื่องหลักสูตร เวลาเรียนในแต่ละวัน ฯลฯ ผู้บริหารยังคงมีอิสระในการสร้างสรรค์โรงเรียนให้อยู่ในรูปแบบที่คิดว่าจะสนองความต้องการของลูกค้าได้ดีที่สุดอย่างไร โรงเรียนจะกำหนดงบประมาณโดยอาศัยจำนวนนักเรียนที่ดึงให้มาเข้าโรงเรียนได้ และสามารถที่จะเก็บเงินสนับสนุนที่ประหยัดได้ไว้ใช้เอง โรงเรียนจะเป็นผู้กำหนดเงินเดือนครู ตัดสินว่าควรจะให้โบนัสตามผลงานหรือไม่ จะว่าจ้างใคร หรือไล่ใครออก ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจะต้องยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงใหม่

มลรัฐจะเป็นผู้วัดผลหลายด้านและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ เช่น ผลการทดสอบการประเมินงานของนักเรียน การสำรวจความพอใจของผู้ปกครอง นักเรียน และครู รางวัลที่นักเรียนได้รับ การเรียนไม่จบ อัตราการหางานทำได้แล้วจากการสำเร็จการศึกษา ในบางกรณีการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนอาจใช้คณะผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลาง ผู้ที่เป็นลูกค้าหลักของระบบการศึกษา คือผู้ปกครองจะใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่จะเลือกโรงเรียนให้แก่ลูก โดยการอาศัยการวัดผล และยอมให้ผู้ปกครองเลือกโรงเรียนได้ คณะกรรมการโรงเรียน หรือสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการประเมินผลที่เป็นนามธรรมยอมให้ผู้ปกครองเป็นผู้ตัดสินใจว่าโรงเรียนไหนที่ดีที่สุดสำหรับลูก

โรงเรียนจะแสวงหาทางที่จะไม่ให้มีปัญหาเกิดขึ้นแทนที่จะแก้ไขความผิดพลาดอยู่ตลอดเวลา โรงเรียนจึงเริ่มที่จะร่วมมือกับครอบครัวนักเรียนแก้ไขปัญหามาก่อนที่เด็กจะมาโรงเรียนโดยไม่มีการเตรียมตัวมาก่อน โรงเรียนอาจทำงานร่วมกับชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหามาก่อน

เด็กไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้โรงเรียนจะได้รับการสนับสนุนให้หารายได้เข้าโรงเรียนให้มากขึ้น โดยการรับนักเรียนเพิ่มขึ้น ตั้งโรงเรียนใหม่หรือบริการใหม่ เช่น เปิดหลักสูตรการเรียนสำหรับนักเรียนผู้ใหญ่ควบคู่ไปกับนักเรียนในโรงเรียนเนื่องจากสามารถที่จะคิดค่าเล่าเรียนได้ 2,500 เหรียญต่อหลักสูตรต่อคน ตัวอย่างเช่น การเปิดหลักสูตรการเรียนสำหรับผู้ใหญ่ของโรงเรียนเทคนิคภาค Blue Hills ซึ่งเป็นโรงเรียนมัธยมปลายในเมือง Conton มลรัฐ Massachusetts

ประการสุดท้ายรัฐบาลมลรัฐและคณะกรรมการโรงเรียนก็จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเปลี่ยนกฎ ระเบียบ และสิ่งจูงใจของระบบที่สร้างขึ้น ยกตัวอย่าง ถ้าการแบ่งแยกผิวเป็นเรื่องที่วิตกกังวลก็อาจจะกำหนดให้สัดส่วนนักเรียนในละแวกนั้นไปก็อาจจะให้สิ่งจูงใจทางการเงินเพื่อให้พวกเขาเปิดโรงเรียนใหม่ในระแวกนั้น หรือเปลี่ยนหลักเกณฑ์สนับสนุนในด้านการเงินเพื่อเพิ่มงบประมาณให้กับโรงเรียนที่มีนักเรียนชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมาก

เมื่อนำทุกสิ่งทุกอย่างมาควมกันแล้ว การเปลี่ยนแปลงจะสร้างระบบที่ผู้ปกครองสามารถที่จะเลือกสิ่งที่ต้องการให้กับลูกและโรงเรียนก็ไม่มีทางเลือกนอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองเพิ่มขึ้น สิ่งจูงใจจะเข้ามาทดแทนคำสั่ง

ระบบการศึกษาที่กล่าวมานี้เป็นระบบที่โรงเรียนเอกชน โรงเรียนหมู่บ้านที่บริหารโดยวัดโรมันคาทอลิก โดยใช้หลักการที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นส่วนใหญ่และเป็นระบบที่สามารถให้ผลที่ดีกว่าด้วยเงินที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับระบบการศึกษาในภาครัฐ